

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 006.265/2022-7

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL INTEGRADA COM CONFORMIDADE. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). AVALIAÇÃO DA ADEQUAÇÃO, DA EFICÁCIA E DA EFETIVIDADE DA ESTRUTURA DE SUPERVISÃO TÉCNICA DOS PROCESSOS DE RECONHECIMENTO INICIAL DE DIREITOS. DIVERSAS FRAGILIDADES NOS PROCESSOS DE SUPERVISÃO E DE MONITORAMENTO DA QUALIDADE DOS PROCESSOS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução de mérito subscrita pela equipe de fiscalização à peça 103, o qual contou com a anuência do corpo diretivo da então Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (peças 104 e 105):

### Introdução

1. Trata-se de auditoria operacional integrada com conformidade no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com o objetivo de avaliar a adequação, a eficácia e a efetividade da estrutura de supervisão técnica dos processos de reconhecimento inicial de direitos (RD). Todas as fases da auditoria foram realizadas em conjunto com a Auditoria-Geral da autarquia.
2. O problema que motivou a fiscalização foi o alto risco de desconformidade desses processos observado em diversos trabalhos do TCU e da auditoria interna. Além disso, nos relatórios de gestão do INSS de 2019 e 2020, foi divulgada elevada proporção de desconformidade, a partir de informações do seu Programa de Supervisão Técnica de Benefícios (Supertec). Indeferimentos indevidos de requerimentos, além de impactarem o principal objetivo do INSS, que é a proteção social dos cidadãos e segurados, têm enorme potencial de aumentar a probabilidade de recursos administrativos e ações judiciais. Já o deferimento indevido pode gerar grande prejuízo ao erário.
3. O objeto da auditoria foi a supervisão técnica do RD, englobando o Supertec e outros eventuais processos de monitoramento do desempenho dessa atividade de controle. O período abrangido foi de 1/1/2021 a 31/3/2022. O termo “técnica”, utilizado pelo auditado, restringiu o objeto às supervisões e aos monitoramentos voltados para a mitigação do risco de desconformidade de aspectos técnicos das decisões e dos procedimentos relativos ao RD, em contraste, por exemplo, com a produtividade e a tempestividade.
4. Foram aplicadas técnicas de análise documental, entrevista, análise de dados, análise de conteúdo e amostragem.
5. Os principais critérios utilizados para fundamentar os exames foram normas sobre governança, gestão de riscos e controles internos, a exemplo das seguintes: Instrução Normativa (IN) Conjunta MP/CGU 1/2016, que dispõe sobre esses três assuntos no âmbito do Poder Executivo; Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público (Intosai Gov 9100); Referencial de Controle de

Políticas Públicas, aprovado pela Portaria TCU 188/2020. O trabalho também se baseou em normas legais e regulamentares que disciplinam a concessão de direitos a benefícios previdenciários, bem como nas portarias do INSS que tratam do Supertec.

6. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal. As evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

7. O relatório está estruturado em mais sete capítulos. O Capítulo 2 apresenta uma visão geral do objeto auditado. Os Capítulos 3 a 6 são aqueles onde estão descritos os achados de auditoria. O Capítulo 3 trata da abrangência da supervisão e do monitoramento da conformidade; o Capítulo 4 avalia a qualidade da revisão de processos feita, em sede de monitoramento, no Supertec; o Capítulo 5 apresenta informações sobre a correção nos processos em que o INSS constatou desconformidade; e o Capítulo 6 trata dos resultados do referido programa. O Capítulo 7 apresenta as conclusões da equipe de auditoria e o capítulo 8, as propostas de encaminhamento. Ao final são listados, no Apêndice C, documentos e análises que suportam os achados.

### Visão Geral

8. O INSS detém a competência da operacionalização do reconhecimento dos direitos da clientela do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), bem como dos direitos de uma parte dos benefícios assistenciais oferecidos pelo governo federal (Benefício de Prestação Continuada – BPC e Seguro Defeso). A despesa com pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais concedidos pela autarquia foi superior a 700 bilhões em 2021.

9. No que concerne especificamente ao objeto da auditoria, supervisão e monitoramento da conformidade dos processos de RD, cabe transcrever os seguintes objetivos estratégicos da autarquia: “assegurar a melhoria contínua da qualidade do atendimento ao cidadão” e “fortalecer os controles internos, o combate às fraudes e a gestão de riscos”. Em ambos está implícita a necessária busca pela conformidade dos referidos processos.

10. Segundo a Intosai Gov 9100, publicada pela Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior, supervisão é uma atividade de controle e compreende alocar, revisar e aprovar o trabalho de um servidor, além de fornecer orientação e capacitação, de maneira a minimizar a ocorrência de erros, desperdícios e procedimentos incorretos e garantir que as diretrizes gerenciais sejam cumpridas. Para fins do presente trabalho, merece destaque a atribuição de revisão, que no caso do INSS deve ser exercida pela chefia imediata do servidor.

11. Já o monitoramento, de acordo com a IN Conjunta MP/CGU 1/2016, é obtido por meio de revisões específicas ou acompanhamento contínuo, realizados sobre todos os demais componentes de controles internos, que incluem a supervisão técnica, com o fim de aferir seu desempenho e corrigir tempestivamente as deficiências encontradas.

12. Por meio da ilustração a seguir, extraída do guia de Gestão de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada (Coso II) é possível perceber com maior clareza as diferenças entre os conceitos de supervisão e monitoramento:

**Figura 1 – Modelo internacional de gestão corporativa de riscos**



Fonte: *Guia Enterprise Risk Management - Integrated Framework* - adaptado para o português.

13. O Supertec foi instituído por meio da Portaria Dirben/INSS 36, de 30/8/2019, a fim de monitorar processos dos servidores vinculados à Central de Análise de Benefícios – Reconhecimento de Direitos (Ceab/RD) e dos participantes do Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade (Grupo de Trabalho para Acompanhamento e Avaliação do Programa Especial – GTAPE) que fossem objeto de denúncia.

14. Por meio da Portaria Dirben/INSS 411/2020, alterada pela Portaria Dirben/INSS 747/2020, foram estabelecidas as diretrizes para operacionalização e ampliação do Supertec. O objetivo desse programa pode ser observado no item 11.6 do anexo I da Portaria 747/2020, transcrito a seguir:

11.6 Compete ao gestor da CES acompanhar a realização e evolução das supervisões técnicas, a avaliação dos resultados e a adoção de medidas pertinentes, de forma a garantir a efetiva execução das supervisões e **contribuir para a melhoria da qualidade dos processos de reconhecimento inicial de direitos.** (grifo nosso)

15. Entre a data de instituição do Supertec e 31/3/2022, foram revisados 18.216 processos, sendo que até 2021 todas as revisões originaram-se de solicitações das unidades do INSS. A partir de 2021, iniciou-se no programa a seleção por amostragem aleatória.

16. Os setores do INSS que atuam no Supertec são a Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (Dirben) e as Centrais Especializadas de Suporte (Ces) das Superintendências Regionais. As CES são unidades virtuais centralizadas responsáveis pela operacionalização do programa. Quanto aos objetivos dessas centrais, dispostos no art. 4º da Portaria 411/2020, vale salientar os de “aumentar a qualidade técnica dos trabalhos e dos procedimentos adotados pelo INSS” e “desenvolver práticas e instrumentos de gestão que forneçam organização, padronização e mensuração de processos de trabalho”.

17. Entre os diversos sistemas utilizados pelo INSS no Supertec, destaca-se o sistema Gerenciador de Tarefas (GET), que documenta os processos administrativos de RD e os de revisão por parte do programa, todos chamados de “tarefa”. Também são utilizados o Sistema de Concessão de Benefícios (Prisma) e o Sistema Integrado de Benefícios (Sibe), que fazem interface com o Sistema Único de Benefícios (SUB), assim como o sistema BG Tarefas, utilizado pela Dirben para definir as amostras probabilísticas de processos eletrônicos a serem monitorados.

18. A Dirben cria no GET uma tarefa de “Supervisão Técnica” para cada caso da amostra e distribui as tarefas criadas, de modo equânime, entre as cinco CES existentes. Essas centrais também recebem tarefas de supervisão criadas pelas Gerências Executivas (GEX) a partir de solicitação de outras áreas, ou seja, de modo não aleatório.

19. Ao analisar o benefício, o supervisor da CES deverá preencher questionário no GET contendo questões acerca das fases do reconhecimento do direito (fase inicial, cadastro, instrução e análise e fase decisória), emitindo, por meio de despacho, parecer fundamentado acerca de sua decisão: ratificar a concessão ou indeferimento, com ou sem indicativo de revisão; não ratificar o indeferimento; não ratificar a concessão por indício de irregularidade. O servidor que instruiu o processo de RD é notificado do despacho, à exceção dos casos que envolvem indícios de irregularidade.

20. Quando o supervisor não ratifica a decisão ou ratifica com indicativo de revisão, deve adotar medidas adicionais. No caso de não ratificar por haver indício de irregularidade, deve promover a apuração no âmbito de outro programa, o Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB). Nos demais casos, as medidas são voltadas para que o servidor responsável pelo erro o corrija, o que também ocorre por intermédio de outro processo de trabalho, denominado Revisão de Ofício.

21. Entre 1/1/2021 e 31/3/2022, a quantidade média de supervisores atuando no Supertec foi de 35 por mês. O grupo concluiu 469 tarefas de supervisão por mês, em média.

22. O fluxograma do Supertec, com o desdobramento na Revisão de Ofício, pode ser observado em detalhes no Apêndice E.

23. Ao gestor da CES, por fim, compete elaborar, trimestralmente, relatório de acompanhamento da central, contendo avaliação dos efeitos e resultados alcançados em cada atividade e submetê-lo à Dirben, que deverá avaliar o relatório das CES e adotar, quando for o caso, as melhorias que entender pertinentes.

## ABRANGÊNCIA da supervisão e do MONITORAMENTO DA CONFORMIDADE

24. Este capítulo discorre sobre a investigação da seguinte questão de auditoria: os servidores do INSS alocados no processo de reconhecimento inicial de direitos tiveram seu trabalho sistematicamente avaliado em termos de qualidade, e o resultado da aferição de qualidade desse processo realizada no âmbito do Supertec, no período de 1/1/2021 a 31/3/2022, pode ser generalizado para o universo a ser supervisionado?

25. As análises que resultaram nos três achados apresentados no capítulo não levaram em consideração os benefícios por incapacidade previdenciários, pois entende-se que a supervisão e o monitoramento nesse caso devem ser exercidos precipuamente no âmbito do Ministério do Trabalho e Previdência. Isso porque a perícia médica é a principal etapa da análise dos requerimentos desses benefícios, e ela é atribuição da Subsecretaria de Perícia Médica Federal, órgão ministerial. Também foram desconsideradas espécies de benefício que não foram concedidas no período abrangido pela auditoria ou foram objeto de requerimentos esporádicos, a exemplo da pensão por morte de ex-combatente.

### NÃO HOUVE revisão sistemática das entregas dos servidores

26. Devido à falta de priorização do controle de qualidade, os servidores do INSS alocados no RD não tiveram suas entregas sistematicamente revisadas em 2021, o que contribuiu para o alto índice de desconformidade observado: 20 a 26%, segundo o Supertec. As normas aplicáveis estipulam que devem ser implementados os controles internos mais adequados para reduzir o risco de desconformidade a nível aceitável, bem como dão destaque à revisão sistemática como atividade de controle amplamente adotada para esse fim.

27. Aproximadamente 57% dos servidores que em 2021 concluíram processo (tarefa) de RD não tiveram entrega alguma revisada quanto à qualidade (conformidade) da análise e da decisão. E os que passaram por revisão tiveram, em média, menos de dois processos revisados, o que equivale a 0,2% dos processos concluídos no ano por essa parcela dos servidores. A atividade foi realizada exclusivamente no âmbito do Supertec, programa de monitoramento da qualidade cujo objetivo não é assegurar que os citados servidores tenham todo ou parte do seu trabalho revisado.

28. Com base no art. 13, “a”, do Decreto-Lei 200/1967, o controle de conformidade do reconhecimento de direitos deveria ser exercido pela “chefia competente”. No mesmo sentido é a orientação constante no art. 3º da IN MP/CGU 1/2016, segundo o qual o INSS deve:

(...) implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público. (...) devem ser posicionados os controles internos mais adequados para mitigar a probabilidade de ocorrência dos riscos, ou o seu impacto sobre os objetivos organizacionais.

29. De acordo com os critérios de auditoria, o Supertec é uma atividade de monitoramento, e não de controle propriamente dito. A situação desejada seria a existência de controles internos efetivos na própria área competente pelo RD (1ª linha de defesa) para reduzir o risco de desconformidade a nível aceitável, assim como de adequado monitoramento (2ª linha de defesa) para aferir o desempenho dos controles e corrigir tempestivamente eventuais deficiências neles.

30. Atualmente, os chefes imediatos possuem a atribuição de revisar de modo periódico os processos concluídos pelos servidores. É esperado que esse controle ocorra para fins da avaliação de desempenho individual, conforme previsto no Decreto 6.493/2008, arts. 6º e 7º, e na IN Pres/INSS 58/2012, art. 24 e anexo II. A avaliação da qualidade das entregas também está prevista como atribuição da mesma chefia no art. 25 da IN 65/2020 da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. Esta última norma trata do Programa de Gestão, ao qual aderiram diversos servidores do INSS que analisam requerimento de benefício. Contudo, as respostas da administração da autarquia a ofícios de requisição da auditoria evidenciam que os chefes imediatos não realizam revisão de qualidade dos processos para fins do referido programa nem da avaliação de desempenho.

31. A equipe de auditoria requisitou informações sobre outros eventuais processos ou atividades de revisão, mas constatou que não há, além das informações sobre o Supertec, evidência de revisão de qualidade do processo durante (controle preventivo) a fase de reconhecimento de direitos nem após (controle detectivo) a decisão do servidor.
32. O gestor informou que existe o Monitoramento Operacional de Benefícios. Ocorre que não há avaliação de qualidade no âmbito do MOB, o qual apenas trata de indícios de irregularidade encaminhados por órgãos externos ao programa. De acordo com a Portaria Dirben/INSS 887/2021, os indícios podem ser apontados pela área de benefícios, pela ouvidoria (denúncia) ou por outros demandantes, a exemplo dos seguintes: Auditoria-Geral, Polícia Federal, Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União.
33. Há a revisão de ofício prevista no item 7.2 do Anexo I da Portaria Dirben/INSS 747/2020, porém esse procedimento também não pode ser considerado revisão de qualidade propriamente dita. Isso porque a própria norma estabelece que ele se aplica somente a casos em que seja “observado erro claramente identificado na tarefa”, não havendo uma lista de itens a serem verificados pelo servidor responsável pelo controle de qualidade, mas apenas a correção do erro identificado. Além disso, a equipe analisou amostra desses casos no sistema Gerenciador de Tarefas (GET) e constatou que, em muitos casos, a correção demandada no processo nem mesmo resulta de iniciativa dos gestores habilitados para solicitá-la. Por exemplo, há casos em que a iniciativa parte do advogado do segurado. De qualquer forma, mesmo que esse procedimento fosse considerado revisão de qualidade, o percentual de servidores com processo (despachado em 2021) revisado aumentaria apenas mais 5%.
34. A situação encontrada contribuiu para o alto índice de desconformidade dos procedimentos e decisões nas supracitadas tarefas. O Supertec indica, com margem de erro de 3%, que houve desconformidade em 23% dos 2,5 milhões de processos objeto do programa concluídos no período de 12/2020 a 5/2021. Os supervisores do programa concluíram que houve concessão ou indeferimento indevido em 8% dos processos supervisionados aleatoriamente, assim como falhas procedimentais em 15%, casos estes em que a decisão foi ratificada, apesar de haver erro em aspecto formal do processo ou na análise de mérito. A auditoria constatou que a proporção de casos com estas falhas é bem superior à observada no Supertec, o que será explanado no capítulo seguinte do presente relatório.

**Tabela 1 – Resultado das tarefas de supervisão aleatória criadas em 2021**

Parecer (conclusão) do supervisor	Quantidade	Proporção
Ratifica o indeferimento	1.493	41,9%
Ratifica a concessão	1.250	35,1%
Ratifica a concessão com indicação de revisão	308	8,6%
Ratifica o indeferimento com indicação de revisão	233	6,5%
Não ratifica o indeferimento	253	7,1%
Não ratifica a concessão - indício de irregularidade	26	0,7%
Total	3.563	100%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Supertec.

35. O item 2.3 da norma internacional Intosai Gov 9100 apresenta atividades de controle amplamente adotadas para mitigar riscos que podem afetar o alcance dos objetivos organizacionais. A revisão do trabalho dos servidores é considerada crítica nesse documento, sendo destacada em diversos trechos como atividade importante para reduzir risco de desconformidade.
36. Apesar da evidente necessidade de aumento da cobertura da revisão, o INSS não tem priorizado o fortalecimento do controle de qualidade dos processos de RD porque isso reduziria sua capacidade de diminuir o tamanho das filas e o tempo de espera dos cidadãos, que estão muito longos há anos, conforme já demonstrado em diversos relatórios do TCU. A falta de priorização é denotada, por exemplo, pela inexistência de indicador institucional para aferir qualidade das análises ou decisões nesses processos. O desempenho institucional, para fins de pagamento da gratificação de desempenho aos servidores, tem sido avaliado somente pelo Índice de Tarefas Concluídas para Avaliação de Desempenho Institucional (ITC-GDASS), o qual não leva em conta a referida qualidade.



37. Outras evidências da falta de priorização do controle de qualidade serão apresentadas nos demais achados desta auditoria, que demonstram diversas falhas no funcionamento do Supertec, a exemplo das seguintes: as amostragens do programa não foram realizadas conforme previsto em norma; houve período sem amostragem alguma para aferir a conformidade; os servidores que realizaram tarefa de supervisão técnica não receberam capacitação específica para isso.

38. Sem um equilíbrio entre produtividade e qualidade do seu principal processo de trabalho, o de reconhecimento inicial de direitos, o INSS não alcançará seus objetivos estratégicos de “assegurar a melhoria contínua da qualidade do atendimento ao cidadão” e “fortalecer os controles internos, o combate às fraudes e a gestão de riscos”.

39. Ante o exposto, impende recomendar ao INSS a adoção de medidas para assegurar que os servidores alocados no processo supracitado tenham suas respectivas entregas sistematicamente revisadas, por exemplo por meio de amostragem, o que requer periodicidade e padronização da revisão. Espera-se, com isso, aumentar a expectativa de controle quanto à qualidade, reduzir o índice de desconformidade e reduzir as ocorrências de prejuízo aos cidadãos e ao erário. Se isso ocorrer, também haverá redução do grande número de demandas ao Poder Judiciário e ao Conselho de Recursos da Previdência Social.

#### **falhas Nas amostragens do supertec prejudicaram a cobertura do programa**

40. O método de amostragem empregado em 2021 no Supertec permite generalização das proporções apresentadas acima, na Tabela 1, para os 2,5 milhões de processos da população. Entretanto, devido à falta de priorização do controle de qualidade, à falta de integração entre sistemas e a erro operacional, as amostragens não foram geradas segundo a periodicidade prevista e não abrangeram grande parte da população objeto do programa. Isto prejudicou o monitoramento da qualidade do RD e a expectativa de controle dos servidores.

41. O Anexo I da Portaria Dirben/INSS 747/2020 prevê que a amostra deverá ser selecionada mensalmente e considerar todos os seguintes processos de reconhecimento inicial de direito: pensão por morte (B21); auxílio-reclusão (B25); aposentadoria por idade (B41); aposentadoria por tempo de contribuição (B42); aposentadoria especial (B46); aposentadoria por tempo de contribuição do professor (B57); salário-maternidade (B80); benefício assistencial ao portador de deficiência (B87) e benefício assistencial à pessoa idosa (B88); e certidão de tempo de contribuição (CTC).

42. Contudo, as amostragens não seguiram periodicidade alguma. Houve somente duas amostragens em 2021: em abril, que foi a primeira do Supertec e abrangeu o período de dezembro de 2020 a fevereiro de 2021; e em setembro, que abrangeu o período de março a maio do mesmo exercício. A Chefe da Divisão de Revisão de Direitos informou que a terceira amostragem do programa ocorreu em junho de 2022 (fora do período abrangido pela auditoria) e contemplou o período de janeiro a maio de 2022. Uma das consequências dessa situação é que não houve supervisão aleatória de processo algum dentre os concluídos no período de junho a dezembro de 2021.

43. O descumprimento da periodicidade estabelecida decorre principalmente da falta de definição de indicador institucional para monitorar a qualidade e de priorização desse aspecto pelo INSS, o que já foi detalhado no primeiro achado deste capítulo.

44. O tamanho de cada amostra foi determinado corretamente em 1.835 processos, a partir da utilização de grau de confiança de 99%, margem de erro de 3% e proporção de 50%, parâmetros capazes de assegurar bastante precisão na extrapolação para a população. A equipe de auditoria também testou a metodologia de seleção dos 3.670 processos, a qual o gestor declarou ter utilizado em ambas as amostragens, e não encontrou indício de que eles não tenham sido selecionados aleatoriamente ou de que as amostras não sejam representativas da população. Assim, a equipe concluiu que a metodologia adotada permite generalização do resultado da revisão para a população de processos da qual foram selecionadas as amostras.

45. Ocorre que houve falha na delimitação da população quando da seleção das amostras. No caso das duas, foi constatado que aproximadamente 2% da população de benefícios objeto do programa foi desconsiderada quando da seleção porque os respectivos números únicos (NB) não estão vinculados a processo de RD do sistema GET. As amostras são selecionadas a partir de extração de dados do GET,

sistema onde ficam documentados os processos administrativos de análise dos requerimentos protocolados pelos cidadãos. No entanto, o deferimento ou o indeferimento dos requerimentos é efetuado em outros sistemas, que, ao menos entre dezembro de 2020 e maio de 2021, não se encontravam devidamente integrados ao GET.

46. Esse problema de integração permitiu a concessão e o indeferimento de milhares de benefícios sem a formalização do processo de reconhecimento do direito, o que caracteriza ato administrativo sem a motivação requerida no art. 50, I, da Lei 9.784/1999; ou seja, sem a documentação dos fatos e dos fundamentos jurídicos do ato, o que, no caso em tela, é obrigatório. Ressalte-se que os casos enquadrados nessa situação são de desconformidade também segundo os critérios de revisão do Supertec, indicando que o índice de desconformidade de 23% apresentado no parágrafo 34 foi ainda maior. Assim, a equipe propõe determinar ao INSS que adote medidas para impedir a concessão ou o indeferimento de benefício sem a correspondente formalização do processo.

47. No caso da segunda amostragem, ocorreu outra falha relevante: desconsideração de todos os 116.580 processos de reconhecimento de direito ao salário-maternidade (B80) da clientela rural concluídos no período abarcado pela amostra. Em 19/7/2022, a equipe de auditoria comunicou esse problema à Chefe da Divisão de Revisão de Direitos. Em 22/7/2022, ela informou que o código do serviço correspondente a esses processos fora excluído do comando utilizado para gerar as amostras, por erro operacional, mas que fora incluído novamente, após a comunicação da auditoria.

48. Em conjunto, as três falhas descritas neste achado resultaram em amostras que desconsideraram grande parte da população-alvo do Supertec no período abrangido pela auditoria. Portanto, além dos efeitos mencionados até aqui, pode-se afirmar que elas comprometeram significativamente o objetivo do programa de aferir a qualidade do RD e promover sua melhoria.

49. Isso posto, conclui-se pela necessidade de também ser proposta recomendação no sentido de o INSS assegurar que a revisão aleatória do Supertec abranja o exercício inteiro e seja feita de forma regular.

50. Os encaminhamentos propostos têm o potencial de promover o aumento da expectativa de controle dos servidores e a redução do índice de desconformidade dos processos.

#### não houve monitoramento no caso do SEGURO DEFESO, ESPÉCIE OBJETO DE GRANDE QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS

51. Devido à ausência de previsão normativa de monitoramento da conformidade no caso do Seguro Defeso para Pescador Artesanal (SDPA), não houve revisão sistemática de grande parte dos processos sob responsabilidade do auditado. Essa situação, em desacordo com o item “b” do Acórdão 456/2010-TCU-Plenário (da relatoria do Min. José Múcio Monteiro) e com critérios já apresentados no primeiro achado do capítulo, também prejudicou a aferição da qualidade do reconhecimento inicial de direitos, bem como a expectativa de controle dos servidores.

52. Na supracitada deliberação, este Tribunal determinou ao INSS que monitorasse sistematicamente a regularidade das atividades de concessão. Entretanto, o Anexo I da Portaria Dirben/INSS 747/2020 não incluiu o SDPA no rol de benefícios a serem monitorados no âmbito do Supertec, e não há outra norma interna que estruture a atividade de monitoramento dos processos em questão.

53. A equipe de auditoria encontrou 345 tarefas de supervisão técnica que tinham por objeto o seguro defeso, criadas entre janeiro de 2021 e maio de 2022. Contudo, a Divisão de Revisão de Direitos confirmou que não se trata de revisão propriamente dita, informando que todos decorrem de ação específica da Polícia Federal.

54. Por outro lado, houve grande quantidade de análise de requerimentos de SDPA. Entre dezembro de 2020 e maio de 2021, essa quantidade foi de 633.884 (média de 106 mil processos concluídos por mês). O volume de processos representou aproximadamente 36% da população abrangida pela primeira amostragem aleatória do Supertec. A despeito da sazonalidade esperada ao longo do ano no caso dessa espécie de benefício, certamente trata-se de parcela significativa dos processos de RD.

55. Assim, cabe recomendar ao INSS que regulamente o monitoramento da qualidade dos processos de reconhecimento inicial de direito ao seguro defeso. Essa medida é necessária para o adequado



gerenciamento do risco de desconformidade nesses processos e no RD como um todo, assim como para a transparência quanto à referida qualidade.

56. É importante registrar que as recomendações propostas neste capítulo e nos seguintes estão fundamentadas também na obrigação do INSS de “planejar, propor, coordenar, normatizar, supervisionar, uniformizar, executar e avaliar as ações de melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados” pelo instituto, constante no art. 16, III, “a”, do Anexo I do Decreto 10.995/2022.

### **QUALIDADE DA REVISÃO DE PROCESSOS REALIZADA NO SUPERTEC**

57. A questão de auditoria examinada, neste capítulo, foi a seguinte: os controles implementados asseguraram que as conclusões das tarefas finalizadas no âmbito do Supertec, no período de 1/1/2021 a 31/3/2022, estavam de acordo com os normativos que regiam o reconhecimento de direitos previdenciários? Os principais achados evidenciados serão apresentados a seguir.

#### **Desconformidade e desatualização dos questionários utilizados pelos supervisores**

58. Devido à falta de rotina para atualização normativa do questionário, à fragilidade no controle da incorporação ao sistema GET e na metodologia de registro de versões, além de limitação sistêmica que permite a conclusão de tarefas com campos sem resposta, verificou-se incompatibilidade entre o modelo definido pelo Anexo VII da Portaria 411/2020 e o questionário eletrônico implantado no sistema GET. Em virtude disso, as tarefas de supervisão examinadas não contemplaram todos os quesitos previstos nos normativos que tratam do Supertec e/ou no Decreto 3.048/1999 (Regulamento da Previdência Social – RPS), reduzindo a capacidade do programa de promover a melhoria na qualidade dos processos de RD.

59. A atividade de monitoramento disciplinada na Portaria 411/2020, alterada pela Portaria 747/2020, consiste no preenchimento de questionário eletrônico implementado no sistema GET, a partir de modelo constante de seu Anexo VII. Esse modelo elenca quesitos que cobrem quatro aspectos da atividade de reconhecimento de direitos (fase inicial, cadastro, instrução e análise, e fase decisória), na ordem de exibição, com as respectivas fundamentações legais e normativas, espécies a que se aplicam e opções de respostas.

60. Por se tratar do direcionador do procedimento de monitoramento, a consistência desse modelo de questionário foi avaliada nos testes de auditoria sob dois aspectos: i) a vigência dos normativos legais e infralegais que fundamentam os quesitos a serem analisados pelo supervisor de acordo com o previsto no Anexo VII da Portaria 411/2020; e, ii) a compatibilidade entre o que está definido nesse anexo e o que foi efetivamente implementado no sistema GET para execução e registro da tarefa de supervisão.

61. Em relação ao primeiro aspecto avaliado, evidenciou-se que o Anexo VII da Portaria 411/2020 faz referência tanto a normativos que já estavam revogados quando da publicação da portaria, quanto a outros posteriormente revogados. Além disso, apesar de não ter sido executado procedimento para verificar se faltam questões relevantes no questionário previsto no citado anexo, identificou-se que ele não contempla avaliação acerca de acumulação de benefícios, prevista no artigo 167-A do RPS.

62. Já no que se refere à transposição do modelo normativo para o sistema GET, foi realizado o cotejamento do modelo de questionário previsto na norma com as telas do sistema disponibilizadas pela Dirben e os questionários adotados em uma amostra probabilística de 120 tarefas de supervisão técnica, concluídas entre 1/1/2021 e 31/3/2022, relativas a requerimentos de benefícios previdenciários das espécies B21 (Pensão por Morte), B41 (Aposentadoria por Idade) e B42 (Aposentadoria por Tempo de Contribuição). Os resultados demonstraram incompatibilidade entre a norma e o sistema GET em relação às questões a serem respondidas pelo supervisor. Na Tabela 2, abaixo, detalham-se as divergências encontradas.

#### **Tabela 2 – Divergências entre o questionário previsto na Portaria 411/2020 e o implementado no sistema GET.**

Item	Questão	Divergência
03.12	“A análise da qualidade do segurado está correta?”	Na Portaria 411/2020 está prevista apenas para as espécies B21, B25 e B80, porém foi incluída no questionário do GET para as espécies B41 e B42.
03.15	“A análise da carência para direito ao benefício está correta?”	Na Portaria 411/2020 está prevista apenas para as espécies B25, B41, B42, B46, B57 e B80, porém no questionário do GET não consta essa questão para a espécie B41.
03.22	“A qualidade de dependente foi analisada corretamente?”	Na Portaria 411/2020 está prevista apenas para as espécies B21 e B25, porém foi incluída no questionário do GET para a espécie B41.
-	"Há ciência do segurado no processo, para as exigências emitidas?"	Não contemplada na Portaria 411/2020, porém incluída no questionário do GET para as espécies B21, B41 e B42. Posteriormente foi retirada da espécie B21, conforme tela disponibilizada pela Dirben.
-	"Foi oportunizado ao segurado a opção pelo benefício mais vantajoso?"	
-	"Quando cabível, foi oportunizado o processamento de JA?"	
-	"O processamento da JA está formalmente correto?"	
-	“O motivo do despacho decisório foi atribuído corretamente no sistema de benefício?”	Não contemplada na Portaria 411/2020, porém incluída no questionário do GET para as espécies B21, B41 e B42.

Fonte: elaboração própria

63. Em relação à pensão por morte, essa incompatibilidade entre norma e sistema apresentou um problema adicional, ocorrido após o período abrangido pela auditoria, mas que merece ser reportado. O questionário eletrônico respondido entre 01/1/2021 e 31/3/2022, que já não correspondia ao Anexo VII da Portaria 411/2020, não é o mesmo apresentado na tela atual do sistema GET, disponibilizada pelo INSS em 11/8/2022. Essa atual versão do sistema omite as seguintes perguntas previstas na norma para a espécie B21:

- a) A inclusão/acerto de vínculo(s) no CNIS está correta?
- b) A inclusão/acerto de remuneração(ões) no CNIS está correta?
- c) A inclusão/acerto de recolhimento(s), inclusive através microficha, no CNIS está correta?
- d) A inclusão/acerto do período de "Segurado Especial" no CNIS está correta?
- e) Os períodos de Reclamatória Trabalhista foram analisados corretamente?
- f) Os períodos de Mandato Eletivo foram analisados corretamente?
- g) Os períodos de Serviço Público - RGPS, foram analisados corretamente?
- h) Os períodos de Serviço Militar foram analisados corretamente?
- i) Os períodos de Marítimo foram analisados corretamente?
- j) Os períodos de Aluno Aprendiz foram analisados corretamente?
- k) Os períodos de Atividades Especiais por categoria profissional foram enquadrados corretamente?
- l) Os períodos de Ativ. Especiais (agentes nocivos) foram enviados para análise pericial corretamente?
- m) Os períodos em benefício foram informados corretamente?
- n) Os períodos de contagem recíproca, CTC, foram analisados corretamente?
- o) Os períodos de Atividade Rural foram analisados corretamente?
- p) A análise do tempo de contribuição para direito ao benefício está correta?
- q) Consta declaração de inexistência de dependentes preferenciais?
- r) Foram emitidas exigências/diligências/pesquisas desnecessárias?

- s) Respeitou o prazo de cumprimento de exigência?
- t) As informações relacionadas à DIB estão corretas?
- u) As informações relacionadas à DIP estão corretas?

64. A Dirben esclareceu que o questionário não sofreu alterações desde a publicação original e que não há previsão de atualizações normativas para os procedimentos de supervisão técnica.

65. Portanto, evidencia-se o desconhecimento do instituto acerca das inconsistências citadas, decorrentes da fragilidade dos controles de transposição do modelo do Anexo VII da Portaria 411/2020 para a versão eletrônica, bem como da metodologia adotada para documentá-la e implementá-la no referido sistema, contrariando o item 12.1.2 da ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013. Este item dispõe sobre a necessidade de controles para mudanças na organização, nos processos de negócio, nos recursos de processamento da informação e nos sistemas que afetam a segurança da informação. Faltam identificação e registro de mudanças significativas, bem como procedimentos e responsabilidades de gestão formais que garantam controle satisfatório de todas as mudanças. Por exemplo, não é possível verificar se as divergências listadas na Tabela 2, acima, decorrem da implementação ou de modificação posterior no sistema.

66. Por fim, verificou-se que em 58,3% da amostra supracitada os questionários foram respondidos de maneira incompleta, o que contraria o item 11 do Anexo I da Portaria 411/2020, que determina o preenchimento obrigatório de todos os quesitos. A forma como o questionário do Supertec foi incorporado ao GET permitiu que o supervisor deixasse itens em branco, sem que isso impedisse a seleção de parecer e a conclusão da tarefa. Segundo o INSS, trata-se de limitação do sistema, que impossibilita a criação da tarefa de supervisão técnica com as perguntas a serem respondidas pelo supervisor configuradas para inserção obrigatória de respostas sem que haja atribuição de um valor inicial, ou seja, não é possível criar o questionário com perguntas obrigatórias e respostas em branco. A prática de não responder todas as perguntas do questionário foi relatada por entrevistados, por compreenderem que elas não têm relação com a tarefa supervisionada.

67. Diante dos aspectos apontados, houve realização de supervisões que não contemplaram todos os requisitos previstos na norma que trata do Supertec e/ou no RPS, o que reduziu a capacidade do programa de promover melhoria da qualidade dos processos de RD.

68. Propõe-se recomendar ao INSS, portanto, que estabeleça controles para assegurar o alinhamento entre normas legais e infralegais vigentes e os modelos de questionário previstos para as tarefas de supervisão técnica, bem como sua correta transposição para o sistema, promovendo a adequada documentação e registro das alterações realizadas, como também mecanismo para impedir a conclusão das tarefas sem o preenchimento integral do questionário eletrônico.

69. A implantação das medidas recomendadas propiciará melhoria da qualidade do processo de revisão realizado pelo Supertec.

### Houve alto percentual de erros nos pareceres dos supervisores

70. Os supervisores, em 7,5% da amostra probabilística auditada, ratificaram ou não ratificaram a decisão equivocadamente. Em outros 60,8%, erraram em seu parecer por não indicar o processo para correção, em desacordo com o disposto no item 11.3 do Anexo I da Portaria 747/2020. Essa elevada proporção de pareceres equivocados decorreu da falta de ações para mitigar o risco de erro no âmbito do Supertec, gerando prejuízos ao monitoramento da conformidade dos processos de RD, bem como redução da capacidade do programa de promover melhoria da qualidade desses processos.

71. Conforme disposto nos itens 4, 11 e 11.4 do anexo supracitado, a atividade de revisão no âmbito do Supertec abrange aspectos materiais e formais do processo de RD. Para realização da tarefa de supervisão técnica no GET, o supervisor deve responder, obrigatoriamente, a todas as questões previstas nos campos adicionais, inclusive o campo “conclusão da supervisão”, além de emitir despacho conclusivo fundamentado, indicando “claramente as providências necessárias ao saneamento das não conformidades identificadas”. Já o item 11.3 salienta que o encaminhamento para revisão de

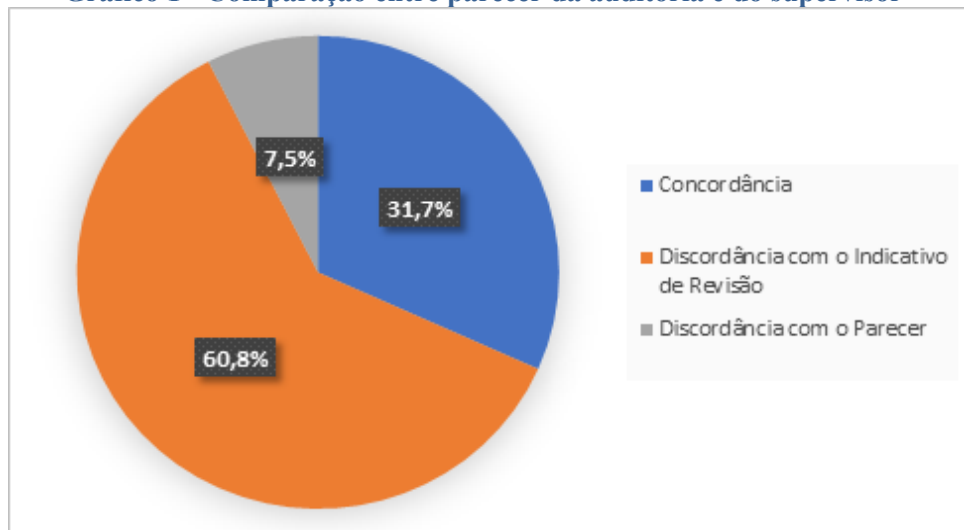
ofício (correção) “pode tratar de aspecto formal indispensável à correta instrução e que requer saneamento, bem como de reanálise do direito e revisão do ato no sistema de benefício”.

72. A fim de avaliar a qualidade da revisão no âmbito do programa, foi selecionada uma amostra probabilística de 120 tarefas de supervisão aleatória das espécies B21, B41 e B42, dentre as 2.042 concluídas, utilizando grau de confiança de 95%.

73. Para essas 120 tarefas, procedeu-se à reexecução do procedimento de revisão, de forma que todos os itens dos questionários eletrônicos foram respondidos pela equipe de auditoria para cada processo inicialmente revisado no âmbito do Supertec. Em seguida, realizou-se o cotejamento das respostas emitidas pelos supervisores e aquelas obtidas pela equipe de auditoria a partir das informações contidas nos sistemas GET, Prisma, CNIS e Plenus. Como resultado, verificou-se que, em 68,3% dos casos examinados, houve divergência entre a conclusão da auditoria e a conclusão do supervisor a respeito da conformidade do processo de RD.

74. Para 7,5% da amostra examinada, essa divergência se deu em relação à ratificação ou não da decisão que concedeu ou indeferiu o benefício. Ressalte-se que essa proporção é muito próxima da proporção de 7,8% de não ratificação por parte dos supervisores (Tabela 1), corroborando a conclusão de que decisões equivocadas costumam ocorrer com essa frequência, nos processos do INSS relacionados a reconhecimento inicial de direito. Nos outros 60,8% da amostra, essa divergência se limitou ao indicativo de revisão dos procedimentos, com vistas à correção de falha formal ou na análise de mérito, sem impacto na decisão de deferimento ou indeferimento do benefício.

**Gráfico 1 - Comparação entre parecer da auditoria e do supervisor**



Fonte: elaboração própria.

75. O tamanho da amostra permite extrapolação da proporção de 7,5%, para a população de tarefas de onde foi selecionada, com margem de erro de 4,6%. Assim, pode-se afirmar, com 95% de certeza, que os supervisores indevidamente ratificaram ou não ratificaram a decisão em 2,9% a 12,1% das 2.042 tarefas de supervisão aleatória das três espécies supramencionadas, quantidade equivalente a 57% de todas as 3.563 tarefas de supervisão aleatória concluídas por eles.

76. Tendo em vista que em outros 60,8% da amostra os supervisores equivocadamente não indicaram necessidade de correção, contrariando o disposto no item 11.3 do Anexo I da Portaria 747/2020, conclui-se que 68,3% dos pareceres registrados na amostra aleatoriamente auditada estão errados. O tamanho da amostra permite extrapolação destas duas maiores proporções com margem de erro de 8,5%, mantendo-se o grau de confiança de 95%. Mesmo com essa margem maior, trata-se de percentual de erro muito alto dos supervisores.

77. Além disso, em análise da auditoria que confrontou os encaminhamentos dados por supervisores distintos para uma mesma situação de desconformidade (tanto de forma quanto de mérito), foram observados pareceres diferentes. Enquanto um supervisor indicava o retorno da tarefa ao servidor do

RD para correção, outro se limitava a consignar as desconformidades no despacho, concluindo pela ratificação sem ressalvas.

78. Tal falta de alinhamento foi evidenciada também nas entrevistas com supervisores. Nelas, 100% dos 11 participantes afirmam não terem recebido capacitação específica para a tarefa de supervisão técnica, 55% responderam não terem passado por alinhamento técnico após o início de suas atividades, 64% informaram não haver padronização quanto a relação entre o questionário e a conclusão (parecer) e, por fim, 55% responderam que não cabe indicativo de revisão para os casos de falhas que não afetem o mérito do benefício.

79. Cumpre frisar que, segundo o item 11.6 do Anexo I da Portaria 747/2020, o acompanhamento das tarefas de supervisão, a avaliação de seus resultados e a adoção de medidas pertinentes a sua efetiva execução e contribuição para melhoria dos processos de RD competem aos gestores das CES. Já o art. 13, I, da Portaria 411/2020 atribui à Dirben a responsabilidade de “supervisionar e analisar a conformidade” das atividades dessas centrais. A Dirben reforçou que a seleção dos supervisores cabe exclusivamente à Ces, não tendo havido da parte daquela Diretoria ações da capacitação voltadas para esses servidores.

80. De forma geral, de acordo com a Dirben, orientações e alinhamentos, se houve, foram de caráter informal e oriundos do Serviço de Reconhecimento de Direitos das Superintendências, ficando, a princípio, a critério do próprio supervisor selecionar o parecer conforme o problema identificado.

81. Além disso, a partir das manifestações da Dirben, verificou-se que, quanto à avaliação das tarefas de supervisão, o procedimento se restringe a aspectos quantitativos, pois o seu acompanhamento pelas CES se refere a metas institucionais conforme o Programa de Gestão a que tenham aderido os supervisores. Foi declarado que o desempenho deles é avaliado por critérios qualitativos pela Chefia do Serviço de Benefícios de suas respectivas Gerências Executivas, mas não foi demonstrada a periodicidade ou forma de tal avaliação.

82. Ficou demonstrado, portanto, que a falta de formação, desenvolvimento, orientação e alinhamento dos supervisores quanto ao entendimento dos normativos e padronização de procedimentos, bem como a deficiência de acompanhamento em termos qualitativos das tarefas de supervisão, prejudicam o diagnóstico visado pelo programa e reduzem sua capacidade de produzir melhorias no RD.

83. Dessa forma, é importante recomendar ao INSS que adote medidas para aprimorar os controles do processo de trabalho do Supertec.

84. A implantação da recomendação propiciará maior segurança quanto à qualidade dos pareceres, assim como redução do índice de desconformidade dos processos de RD, com difusão e uniformização de conhecimento e de procedimentos.



**CORREÇÃO NOS processos EM DESCONFORMIDADE**

85. Este capítulo apresenta os achados decorrentes da investigação das seguintes questões de auditoria: O Supertec, considerando tarefas concluídas no período de 1/1/2021 a 31/3/2022, foi estruturado com base em evidências que demonstrem sua capacidade de ser eficiente e efetivo, possuindo controles que assegurem o cumprimento das etapas previstas em normativo? Os controles implementados asseguraram que as correções demandadas foram realizadas de acordo com os apontamentos do supervisor e no prazo previsto em normativo?

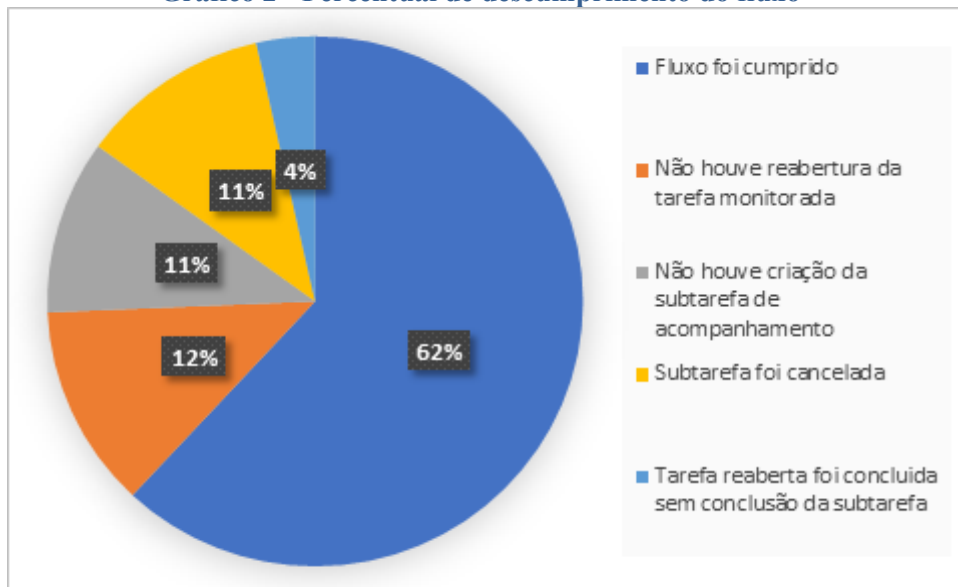
O fluxo e os prazos processuais estabelecidos foram descumpridos

86. Devido à fragilidade do controle dos processos de trabalho do Supertec e da Revisão de Ofício, à falta de capacitação específica para atuar neles e à falta de responsável pela correção no caso das análises automáticas, o fluxo e os prazos processuais, em grande parte dos casos, estavam em desacordo com as normas aplicáveis. Isso levou à não realização de revisões necessárias, assim como prejudicou o monitoramento da qualidade do RD e a efetividade do programa.

87. O Anexo I da Portaria 747/2020 requer que o supervisor cumpra algumas etapas quando não ratifica o indeferimento ou ratifica a decisão com indicação de revisão. Destacam-se as seguintes: reabrir a tarefa analisada e criar subtarefa de acompanhamento da revisão de ofício. A tarefa reaberta deve ser corrigida pelo servidor responsável pela desconformidade. No âmbito da GEX, o coordenador técnico deve verificar se a correção demandada pelo Supertec foi devidamente realizada e, em caso positivo, concluir a subtarefa de acompanhamento. A tarefa reaberta só pode ser concluída após a conclusão da subtarefa, o que caracteriza mecanismo de segregação de funções para mitigar o risco de conclusão da tarefa monitorada sem que a desconformidade tenha sido eliminada.

88. Ocorre que, com base em amostra de 113 tarefas de supervisão com parecer demandando correção, constatou-se que em 38% não foi cumprido o fluxo estabelecido. O Gráfico 2 apresenta mais detalhes sobre a situação encontrada:

**Gráfico 2 - Percentual de descumprimento do fluxo**



Fonte: elaboração própria.

89. Além disso, por falha no desenho do fluxo, que não previu responsável pela correção no caso dos processos de RD analisados automaticamente, as desconformidades identificadas pelo Supertec nesses casos não estão sendo sanadas. Isso ocorreu, por exemplo, no caso do processo 657199582 (número do protocolo gerado pelo GET).

90. Considerando os casos da amostra citada no parágrafo 72 em que o supervisor concluiu pela necessidade de correção, também foi constatado que em 64% o despacho dele não foi cumprido. Nos termos do art. 58 da Portaria Dirben/INSS 952/2021, cabia ao coordenador técnico verificar se o

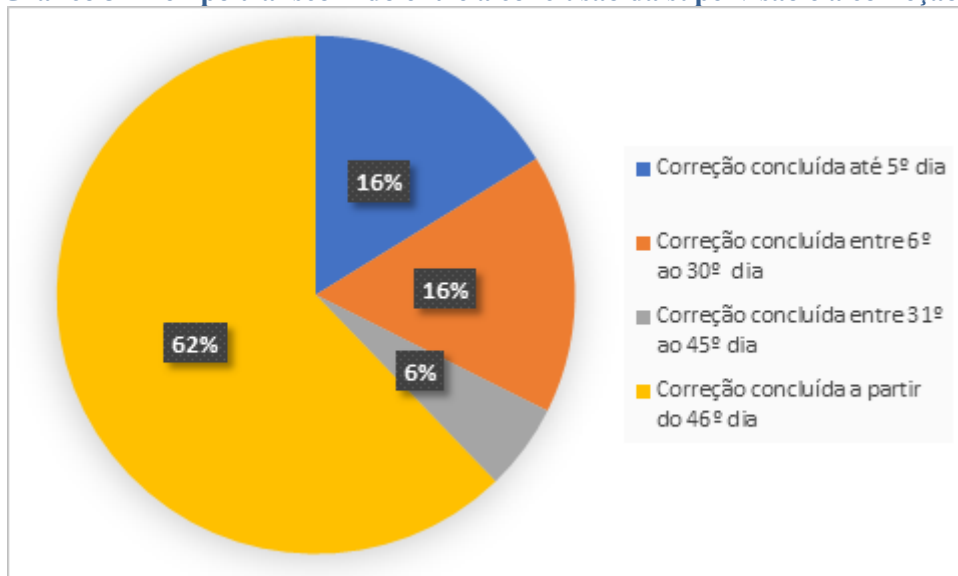
servidor responsável pela tarefa reaberta emitira despacho fundamentado informando o processamento da revisão de ofício conforme os parâmetros apontados pelo Supertec.

91. As falhas nos controles relatadas até aqui não permitem ao INSS fornecer segurança de que as correções têm sido feitas, tampouco que tenham atendido ao solicitado no despacho do supervisor. Ainda, a situação configurou desperdício de recursos humanos, pois, em grande parte dos casos, foi em vão o tempo investido nas etapas do fluxo voltadas para a eliminação das desconformidades identificadas.

92. Ademais, observou-se atraso significativo na conclusão das tarefas, devido à falta de acompanhamento dos prazos estabelecidos em norma. Em média, as tarefas do Supertec duraram 76 dias e as revisões de ofício levaram 74 dias para serem realizadas. A Portaria Dirben/INSS 952/2021 estabeleceu no art. 63 que o requerimento reaberto para correção deve ser analisado no prazo de 5 dias. Já a Portaria Dirben/INSS 747/2020 estabeleceu prazo de 30 dias para conclusão das tarefas de supervisão. Essa demora prejudicou ainda mais os cidadãos cujo requerimento, segundo o programa, fora considerado indevidamente indeferido. Além disso, o atraso para concluir as tarefas do programa, se persistir, dificultará a generalização dos resultados das suas amostras de supervisão aleatória para a população de processos de RD.

93. A equipe de auditoria segregou, por faixa de tempo, a duração média de 74 dias para correção. Utilizou como parâmetro o prazo de 30 dias estabelecido na Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo) para análise de pedidos dos administrados e o prazo de 45 dias estabelecido na Instrução Normativa INSS 128/2022 para análise de requerimentos de benefício. O Gráfico 3 mostra que, mesmo considerando esses critérios, houve intempestividade em no mínimo 62% dos casos.

**Gráfico 3 - Tempo transcorrido entre a conclusão da supervisão e a correção**



Fonte: elaboração própria.

94. O descumprimento dos prazos e do fluxo estabelecidos pelo próprio INSS também prejudicou a efetividade do Supertec, a imagem institucional da autarquia, por não ter capacidade de fazer cumprir seus próprios normativos, e outras partes interessadas. Por exemplo, os servidores responsáveis por desconformidade detectada pelo programa que não receberam o despacho do supervisor, ou o receberam com muito atraso, provavelmente continuaram cometendo os mesmos erros em outros processos. As deficiências de controle demonstradas nos parágrafos 78 a 82 levaram a esse descumprimento.

95. Ante o exposto, propõe-se recomendar ao INSS a adoção de medidas para aprimorar os controles dos processos de trabalho do Supertec e da Revisão de Ofício, de forma a conferir segurança razoável para as partes interessadas de que as revisões de ofício estejam sendo feitas corretamente e tempestivamente. O aprimoramento dos controles deve visar sanar, entre outras deficiências, a falta de

correção nos processos automáticos de RD em que o Supertec identificou desconformidade, além de promover a melhoria contínua dos algoritmos dos processos automáticos.

Os indícios de irregularidade identificados no Supertec não foram apurados

96. Devido à fragilidade do controle dos processos de trabalho e à falta de capacitação específica de servidores atuantes no Supertec, bem como do ritmo insuficiente das análises de demandas associadas a irregularidades identificadas no curso do programa, o fluxo definido para a conclusão “Não ratifica a concessão - indício de irregularidade” foi descumprido em 22% das tarefas examinadas. Além disso, não houve qualquer revisão em 29 dos 31 casos em que a admissibilidade do indício de irregularidade foi acatada, gerando distorção nos números do Supertec, prejuízo a sua efetividade e manutenção de pagamentos com indícios de irregularidade.

97. O conceito de indício de irregularidade em matéria de benefícios no INSS, nos termos do art. 2º da Portaria Dirben/INSS 887/2021, não engloba toda e qualquer falha identificada. Segundo esse dispositivo, a constatação do indício de irregularidade é decorrente de desconformidade legal ou normativa, em virtude de indício de fraude ou de vício não passível de convalidação. Os itens 3 e 4 do Anexo I dessa Portaria trazem exemplos de situações que podem ou não ser enquadradas como indício de irregularidade.

98. Mais especificamente, o referido item 3 define que “não devem ser encaminhadas para admissibilidade e nem admitidas para apuração de irregularidade as situações que não configuram desconformidade legal ou normativa nem impossibilidade de convalidação”. Como exemplo dessas situações, são citadas falha de instrução processual (ausência de juntada de documentos e análise não integral de documentos) e revisão de ofício (correção) em benefício concedido e/ou mantido com erro material, que apresenta defeito sanável, passível de convalidação, que importe na correção do ato defeituoso.

99. Nesse contexto, o subitem 11.2 do Anexo I da Portaria 411/2020 define ritos distintos para os casos de ratificação da concessão com indicativo de revisão (subitem 11.2.2) e de não ratificação com indício de irregularidade (subitem 11.2.4). No caso de indício de irregularidade, o procedimento previsto é a conclusão da tarefa de supervisão sem o registro de interessado, a emissão de despacho conclusivo no GET, apontando de forma expressa os indícios de irregularidade identificados, e a criação da tarefa de “Admissibilidade de Indícios de Irregularidades Apontados pela Área de Benefícios” (código 8619 - Admirreg), a ser avaliada pela Central Especializada de Suporte em Monitoramento de Benefícios (CES/MOB).

100. Para avaliar o cumprimento desse fluxo em relação à população de 67 tarefas GET de supervisão técnica concluídas entre 1/1/2021 e 31/12/2021 com parecer “Não ratifica a concessão - indício de irregularidade”, foi realizado teste de auditoria que contemplou consultas aos sistemas GET, Plenus e MOB Digital. Essas consultas tinham por objetivo verificar se o supervisor seguiu o fluxo previsto no Anexo I da Portaria 411/2020, e se houve revisão dos benefícios em virtude das irregularidades apontadas. Além disso, o INSS foi instado a complementar as informações que eventualmente não estivessem registradas nos citados sistemas.

101. Ao analisar essas informações disponíveis nos sistemas e as manifestações da Dirben, foi possível observar descumprimento do fluxo em 15 das 67 tarefas analisadas (22,4%): em 5 (7,5%) não houve a criação da supracitada tarefa de admissibilidade; em 8 (11,9%) houve encaminhamento para Revisão de Ofício; e 2 tarefas (3,0%) apresentaram erro no cadastro. No que se refere à avaliação dos indícios, havia, em 22/7/2022, 13 tarefas de admissibilidade aguardando conclusão, em média, há 288 dias. Esse prazo de espera corresponde a cerca de nove vezes o previsto no item 29 do Anexo IV da Portaria 747/2020.

102. Mesmo nos casos em que a tarefa de admissibilidade foi concluída com parecer favorável ao prosseguimento da apuração (31 das 67 tarefas examinadas, ou seja, 46,3%), não se identificou a conclusão do procedimento apuratório para nenhum benefício ou CTC. A Dirben esclareceu que duas dessas 31 tarefas prescindiram de apuração (CTC 130XXXXXXXXXXXX205, cancelada por requerimento do interessado, e NB 197XXX722, revisado de ofício). No entanto, não houve comprovação da conclusão do procedimento de apuração para nenhuma das 29 tarefas restantes, sendo que 18 delas só tiveram o encaminhamento da apuração – com o cadastramento no sistema MOB

Digital (no caso de benefícios) e no GET (no caso de CTC) – após a equipe de auditoria requisitar informações sobre elas.

103. No que se refere à atuação dos supervisores nos casos de indícios de irregularidade, destaca-se que apenas um dos entrevistados reconheceu a utilidade da Portaria 887/2021 no âmbito do Supertec. Outro a citou explicitamente, mas informou que não a utiliza. Relativamente à identificação de situações que caracterizam irregularidades para fins de encaminhamento à CES/MOB, foram explicitados entendimentos variados: erros insanáveis; qualquer falha que impacte o direito, mesmo sanável; falta de documentação comprobatória de informações do processo; situações incompatíveis com a condição de segurado ou do benefício. Portanto, não há uniformidade de entendimento quanto às situações que caracterizam irregularidade e ensejam apuração.

104. Em que pese a apuração das irregularidades apontadas pelo Supertec não estar incluída no escopo da presente auditoria, cabe referência ao Acórdão 1465/2022-TCU-Plenário (Min. Relator Aroldo Cedraz), resultante de fiscalização que constatou ser o ritmo atual de análise do INSS insuficiente para a demanda de monitoramento operacional de benefícios. Entre os resultados da referida fiscalização, constatou-se ausência de controle dos estoques, de medição da produtividade das equipes responsáveis pela atividade, bem como a redução do número de servidores alocados no MOB, reduzindo a capacidade de apuração dos indícios.

105. Portanto, devido ao problema supracitado e à falta de preparo das equipes de supervisores, houve descumprimento do fluxo relativo à identificação e encaminhamento de casos com indícios de irregularidade ou sua execução intempestiva, o que gerou manutenção de pagamentos indevidos, além de certificação indevida de tempo de contribuição para uso na concessão de benefícios em regimes próprios de previdência.

106. Dessa forma, conforme já proposto no achado anterior, é necessário que o INSS aprimore os controles do processo de trabalho do Supertec. Isso permitirá a identificação adequada dos casos com indícios de irregularidades, com o devido envio para sua apuração.

107. Como o MOB não fez parte do escopo desta auditoria, não haverá proposta de encaminhamento para solucionar o problema relacionado à apuração.

### **resultados do supertec**

108. Este capítulo discorre sobre a investigação da seguinte questão de auditoria: Os instrumentos de monitoramento e avaliação do Supertec asseguraram a comunicação e utilização dos resultados do programa, contribuindo para o alcance dos seus objetivos e metas, no período de 1/1/2021 a 31/3/2022, conforme previsto nas normas aplicáveis?

**Não há evidências de que houve monitoramento ou avaliação dos resultados do Supertec**

109. Devido ao INSS não ter definido um nível máximo tolerável de desconformidade nas análises de RD e não ter previsto forma de mensuração do cumprimento do objetivo do Supertec, não se encontrou evidência de monitoramento e avaliação (M&A) dos resultados do programa, o que é exigido inclusive por normativo interno. Em decorrência disso, não houve divulgação dos resultados nem desenvolvimento de ações orientadas à melhoria da qualidade das referidas análises.

110. A ausência de um efetivo processo de M&A, o que será evidenciado mais a frente, decorreu principalmente da falta de definição do nível de risco de desconformidade nos processos de RD que o INSS está disposto a aceitar (apetite a risco).

111. A IN Conjunta MP/CGU 01/2016 dispõe que os órgãos e entidades do poder Executivo Federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança. Ela também estabelece que devem ser implementadas atividades de controle que contribuam para a obtenção de níveis aceitáveis de riscos. Segundo o art. 23, § 2º, X, o Comitê de Governança, Riscos e Controles do INSS deveria ter estabelecido o apetite ao risco em questão.

112. Em parte, como efeito de a autarquia não ter definido esse nível de risco, mas também como consequência de falhas no desenho do Supertec, verificou-se que não foram desenvolvidos indicadores de efetividade, de eficácia nem de eficiência do programa. Assim, não foi previsto, por exemplo, como

deveria ser mensurado o cumprimento do seu objetivo: aferir a qualidade do RD e promover sua melhoria. Exemplos de indicadores para o Supertec seriam: índice de cobertura do programa, índice de não ratificação de decisões, índice de ratificação com indicação de revisão, tarefas de supervisão técnica concluídas, qualidade dessas tarefas, tempo médio de conclusão, índice de cumprimento dos despachos dos supervisores. O gestor informou que os indicadores para aferir a qualidade das análises dos servidores estão em fase de desenvolvimento.

113. De acordo com a prática 2.5 do Referencial Básico de Governança Organizacional (TCU, 2020), os processos de monitoramento implicam em implantação de indicadores de desempenho, elaboração de relatórios periódicos e divulgação deles.

114. Essa ausência de indicadores gerou não apenas falta de mensuração do cumprimento do objetivo do Supertec de melhorar a qualidade do RD, como também de estabelecimento de metas de melhoria e de planos de ação para alcançá-las. Ressalte-se que um dos objetivos estratégicos do auditado é assegurar a melhoria contínua da qualidade do atendimento ao cidadão.

115. O INSS possui objetivo claro quanto à qualidade dos processos de reconhecimento inicial de direitos, além de ter instituído programa com potencial de diagnosticar a situação desses processos e promover a mitigação de riscos que possam afetar o alcance do objetivo. Contudo, a ausência de uma definição do apetite a risco no RD, aliada à falta de indicadores para o referido diagnóstico, prejudicaram o impacto almejado pelo Supertec.

116. Além disso, foram apresentados pelo gestor somente dois relatórios de acompanhamento, abrangendo o período de novembro de 2020 a abril de 2021. Eles não contêm informações sobre o Supertec e, nem de modo geral, tratam de aspectos relacionados à qualidade de análises dos requerimentos. Consequentemente, não desencadearam ações alinhadas ao objetivo do programa. Cumpre ressaltar que não abarcam a maior parte do período abrangido pela auditoria, 1/1/2021 a 31/3/2022.

117. Essa situação também está em desacordo com a Portaria Dirben/INSS 411/2020, que, no art. 12, VI, estabeleceu que cada CES deve elaborar relatórios trimestrais de acompanhamento, contendo avaliação dos efeitos e resultados alcançados em cada atividade, o que inclui as tarefas de supervisão técnica executadas no âmbito do Supertec. Ainda, em seu art. 13, definiu que a Dirben deve acompanhar e avaliar os resultados das Ces, sobretudo quanto aos fluxos de trabalho, com vistas ao incremento da produtividade e da eficiência, além de avaliar os mencionados relatórios e adotar, quando for o caso, as melhorias que entender pertinentes.

118. As situações reportadas resultaram na limitação da efetividade do programa auditado. Não se verificou nenhum tipo de mapeamento de erros mais comuns no RD ou ações direcionadas à melhoria da qualidade das análises. Nesse sentido, vale transcrever as informações prestadas pela Chefe da Divisão de Revisão de Direitos, em resposta aos questionamentos dos auditores sobre quais foram as ações desenvolvidas com base nos resultados das avaliações do Supertec, como os resultados do Supertec são comunicados aos servidores que atuam no reconhecimento de direitos e se existe algum tipo de comunicação aos servidores do reconhecimento de direitos dos erros recorrentes detectados pelo Supertec:

Nos fluxos e procedimentos existentes atualmente, quando um erro é detectado no processo de supervisão técnica, tanto o servidor supervisionado, quanto o seu coordenador técnico (suporte técnico da área de benefícios da Equipe Local de Análise - ELAB), são notificados. O erro deve ser corrigido no prazo de 5 dias úteis. É de responsabilidade do coordenador técnico o acompanhamento dessas revisões de ofício, e do monitoramento da qualidade de sua equipe, solicitando a área de benefícios da Gerência Executiva ações específicas de capacitações ou reuniões técnicas de alinhamento, sempre que entender ser necessário. Esses fluxos e competências estão na Seção VIII de PORTARIA Dirben/INSS Nº 952, DE 1 DE DEZEMBRO DE 2021. Atualmente essas são as formas de controle, monitoramento e comunicação.

119. Registre-se que a conclusão sobre a ausência de relatórios relativos ao Supertec foi baseada na não identificação de outros relatórios, além dos apresentados pelo INSS em resposta aos ofícios de requisição que trataram desse assunto. Tendo em vista as frequentes mudanças na gestão das áreas



responsáveis pelo Supertec, existe o risco de desconhecimento de ações desenvolvidas no período abrangido pela auditoria.

120. Outro efeito da situação encontrada foi a ausência de transparência e prestação de contas do INSS sobre a qualidade do RD, seu principal processo finalístico, o que deveria ter sido feito a partir de informações geradas pelo Supertec. O relatório de gestão de 2021 não apresentou informações do programa no período ou de outras ações relacionadas.

121. A Lei 12.527/2011, no art. 6º, I, estipula que cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação. Já o art. 7º acrescenta que o acesso a informação compreende, entre outros, informações sobre o acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos.

122. Além disso, segundo o art. 10, parágrafos 2º e 3º, do Decreto 6.493/2008, as metas de desempenho institucional e os resultados apurados a cada período devem ser amplamente divulgados pelo INSS, “inclusive no seu sítio eletrônico”, e devem contemplar “indicadores que visem aferir a qualidade dos serviços relacionados à atividade finalística”.

123. Embora os exercícios de 2019 e 2020 estejam fora do período abrangido pela auditoria, impende registrar que os respectivos relatórios de gestão apresentaram informações do programa, com destaque para a proporção de casos por tipo de parecer do supervisor. No entanto, as proporções divulgadas não possuíam relevância estatística, pois o monitoramento por amostragem aleatória somente iniciou-se em 2021.

124. Conclui-se que os problemas retratados neste último achado prejudicaram a avaliação, de forma clara e objetiva, da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais para atender às necessidades de informação dos cidadãos e seus representantes, dos usuários de serviços públicos e dos provedores de recursos, e dos órgãos do Poder Legislativo e de controle para fins de transparência, responsabilização e tomada de decisão.

125. Assim, a equipe de auditoria propõe recomendar ao INSS que: em atendimento à Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, defina nível máximo aceitável de desconformidade nos processos de RD; adote medidas para assegurar que o desempenho do Supertec seja monitorado, conforme a prática 2.5 do Referencial Básico de Governança Organizacional (TCU, 2020), incluindo a definição de indicadores e metas, bem como que seus resultados sejam divulgados para a sociedade e utilizados para promover a melhoria da qualidade dos processos de RD.

126. Espera-se que a implementação das medidas sugeridas promova a adequada gestão do risco de desconformidade do reconhecimento inicial de direitos. Também é esperado que elas contribuam no processo de prestação de contas do INSS e, no caso de atingimento de metas de qualidade, na melhoria da imagem institucional.

## Conclusão

127. Foi avaliada, no âmbito do INSS, a estrutura de supervisão técnica dos processos de reconhecimento inicial de direitos dos cidadãos, com enfoque no exame de normas e atividades de revisão da conformidade desses processos. A auditoria abrangeu o período de 1/1/2021 a 31/3/2022.

128. Constatou-se que os servidores alocados no processo de RD não tiveram suas entregas sistematicamente revisadas devido à falta de priorização do controle de qualidade. Cerca de 57% daqueles que em 2021 concluíram processo não tiveram entrega alguma revisada quanto à qualidade. E os que passaram por revisão tiveram, em média, menos de dois processos revisados, o que equivale a 0,2% das entregas no ano por essa parcela dos servidores.

129. Isso contribuiu para o alto índice de desconformidade identificado nesse processo pelo Programa de Supervisão Técnica de Benefícios (Supertec): 20% a 26%. Houve revisão exclusivamente no âmbito desse programa de monitoramento, porém foram encontrados diversos problemas em seu funcionamento.

130. O método de amostragem empregado em 2021 no Supertec permite generalização da conclusão de suas revisões para os 2,5 milhões de processos da população. Entretanto, devido à referida falta de priorização, assim como à falta de integração entre sistemas e a erro operacional, as amostragens não foram geradas segundo a periodicidade prevista e não abrangeram grande parte da população objeto do programa.

131. Outro problema relacionado a cobertura foi a ausência de previsão normativa de monitoramento da conformidade no caso do seguro defeso, o que levou à não realização de revisão sistemática de grande parte dos processos sob responsabilidade do auditado. O volume de processos dessa espécie de benefício representou aproximadamente 36% da população abrangida pela primeira amostragem aleatória do Supertec.

132. Quanto à qualidade da revisão, a equipe evidenciou que os questionários utilizados no Supertec para padronizar a revisão dos processos estavam desatualizados, incompletos e preenchidos parcialmente no sistema devido à falta de rotina para atualização, fragilidade no controle de sua implementação no sistema e limitação deste.

133. Além disso, em 60,8% das 2.042 tarefas de supervisão aleatória de processos de pensão por morte (B21), aposentadoria por idade (B41) e aposentadoria por tempo de contribuição (B42), os supervisores do Supertec, equivocadamente, emitiram parecer pela inexistência de desconformidade e deixaram de solicitar correções necessárias nos processos revisados. Isso ocorreu em função do fraco controle para mitigar o risco de erro desses servidores. Cabe salientar que essa quantidade equivale a 57% de todas as 3.563 tarefas de supervisão aleatória concluídas por eles.

134. No que concerne à etapa de correção nos processos em desconformidade, devido à fragilidade do controle do processo de trabalho voltado para esse fim (Revisão de Ofício), assim como do próprio Supertec, ocorreu elevada incidência de descumprimento do fluxo e dos prazos processuais estabelecidos.

135. Considerando as amostras auditadas de tarefas de supervisão que possuíam parecer pela necessidade de correção sem identificação de indício de irregularidade, constatou-se que em 38% não foi cumprido o fluxo. Em média, as tarefas do Supertec duraram 76 dias e as revisões de ofício levaram 74 dias para serem realizadas, sendo que os prazos previstos em norma interna são de 30 e 5 dias, respectivamente.

136. No caso das tarefas que possuíam parecer pela apuração de indício de irregularidade, o fluxo foi descumprido em 22% das tarefas. Além disso, não houve qualquer revisão em 29 dos 31 casos em que a admissibilidade do indício foi acatada, em razão do ritmo insuficiente das análises de demandas no âmbito do Monitoramento Operacional de Benefícios, gerando manutenção de pagamentos com indícios de irregularidade, entre outros efeitos.

137. O último achado da auditoria retratou a ausência de monitoramento e avaliação dos resultados do Supertec, o que decorreu da falta de definição de nível máximo tolerável de desconformidade do RD e da falta de previsão de como será mensurado o cumprimento do objetivo programa.

138. Os achados comprovam que houve prejuízo relevante à aferição da qualidade do reconhecimento inicial de direitos e à capacidade do Supertec de promover a melhoria desse processo. As situações reportadas também contribuíram para a baixa expectativa de controle dos servidores quanto à qualidade das suas entregas, assim como para a ausência de divulgação de informações sobre esse importante aspecto do desempenho institucional.

139. A equipe concluiu pela necessidade de recomendações com vistas a aumentar a cobertura e a qualidade da revisão dos processos de RD, bem como a promover a gestão do risco de desconformidade deles. Ainda, cabe determinação para solucionar falha de integração entre sistemas do INSS a qual gerou descumprimento do art. 50 da Lei 9.784/1999, além de ter reduzido a abrangência do Supertec.

140. Futuramente, é importante a realização não só de monitoramento do cumprimento do acórdão que vier a ser prolatado pelo TCU, como também de auditorias periódicas do Supertec. O objetivo dessas ações é promover a confiabilidade do resultado da aferição de conformidade realizada pelo programa, assim como a qualidade do reconhecimento inicial de direitos, que se constitui no principal processo do INSS. Sem um equilíbrio entre produtividade e qualidade do RD, a autarquia não alcançará seus objetivos estratégicos de “assegurar a melhoria contínua da qualidade do atendimento ao cidadão” e “fortalecer os controles internos, o combate às fraudes e a gestão de riscos”.

### Proposta de Encaminhamento

141. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

- I. **Determinar** ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e o art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que adote medidas, no prazo de 180 dias, para impedir a concessão ou o indeferimento de benefício sem a correspondente formalização do processo eletrônico de requerimento no sistema gerenciador de tarefas, de forma a assegurar que seja respeitado o art. 50, I, da Lei 9.784/1999.
- II. **Recomendar** ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
  - a. adote medidas para assegurar que os servidores alocados no processo de reconhecimento inicial de direitos tenham suas respectivas entregas sistematicamente revisadas quanto à qualidade, por exemplo por meio de amostragem, a fim de reduzir o elevado índice de desconformidade observado nesse processo, em consonância com o art. 13, “a”, do Decreto-Lei 200/1967, o art. 3º da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016 e as atividades de revisão previstas no item 2.3 da Intosai Gov 9100;
  - b. adote medidas para assegurar que a revisão aleatória abranja o exercício inteiro e o Seguro Defeso para Pescador Artesanal, assim como seja feita de forma regular, conforme o item “b” do Acórdão 456/2010-TCU-Plenário e o art. 16, inciso III, alínea “a” do Anexo I do Decreto 10.995/2022, o que contribuirá para o adequado monitoramento da qualidade do reconhecimento inicial de direitos e para a redução do índice de desconformidade;
  - c. adote medidas para aprimorar os controles dos processos de trabalho do Programa de Supervisão Técnica de Benefícios (Supertec) e da Revisão de Ofício, conforme a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016 e o art. 16, inciso III, alínea “a”, do Anexo I do Decreto 10.995/2022, de forma a assegurar:
    1. o alinhamento entre normas legais e infralegais vigentes e os modelos de questionário previstos para as tarefas de supervisão técnica, bem como sua correta transposição para o questionário eletrônico, promovendo a adequada documentação e registro das alterações realizadas;

2. o preenchimento integral do questionário eletrônico das tarefas de supervisão técnica;
  3. a qualidade dos pareceres dos supervisores;
  4. que as revisões de ofício estejam sendo feitas corretamente e tempestivamente, inclusive no caso dos processos automáticos de reconhecimento inicial de direitos;
- d. estabeleça nível máximo tolerável de desconformidade dos processos de reconhecimento inicial de direitos, em atendimento à Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, a fim de promover a adequada gestão dos riscos associados a esses processos;
  - e. adote medidas para assegurar que o desempenho do Supertec seja monitorado, incluindo a definição de indicadores e metas, bem como que seus resultados sejam divulgados para a sociedade e utilizados para promover a melhoria da qualidade dos processos de reconhecimento inicial de direitos, conforme a prática 2.5 do Referencial Básico de Governança Organizacional (TCU, 2020) e o art. 16, inciso III, alínea “a”, do Anexo I do Decreto 10.995/2022.
- III. **Dar conhecimento** do inteiro teor do Acórdão que vier a ser prolatado e do Relatório da Unidade Técnica que integra os autos, à Secretariaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, para ampla divulgação interna junto às unidades interessadas.
- IV. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de autorizar a SecexPrevidência a:
- a. monitorar as deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo;
  - b. arquivar os autos.

É o relatório.

## VOTO

Cuidam os autos de auditoria operacional integrada com conformidade no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), abrangendo o período de 1/1/2021 a 31/3/2022, para avaliar a adequação, a eficácia e a efetividade da estrutura de supervisão técnica dos processos de reconhecimento inicial de direitos (RD).

2. Cabe destacar que o trabalho, realizado em conjunto com a Auditoria-Geral da autarquia, foi motivado pelo alto risco de desconformidade apontado em outros trabalhos acerca desses processos.

3. Antes de comentar os achados, cabe fazer breve resumo da forma como a supervisão e monitoramento da conformidade de processos de RD é realizada no INSS, já detalhado no relatório precedente.

4. Na prática, a supervisão e monitoramento é realizada por meio do programa Supertec, que tem objetivo monitorar processos dos servidores vinculados à Central de Análise de Benefícios – Reconhecimento de Direitos (Ceab/RD) e dos participantes do Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade (Grupo de Trabalho para Acompanhamento e Avaliação do Programa Especial – GTAPE) que fossem objeto de denúncia.

5. Esses processos são documentados pelo INSS por meio do Gerenciador de Tarefas (GET), que documenta os processos administrativos de RD e os de revisão por parte do programa, todos chamados de “tarefa”.

6. Em suma, são criadas tarefas de “supervisão técnica” de forma amostral e distribuídas entre as Centrais Especializadas de Suporte – CES, que são unidades virtuais centralizadas responsáveis pela operacionalização do programa. Cabe ressaltar que tarefas de supervisão não aleatórias também são distribuídas pelas Gerências Executivas (GEX) a partir de solicitação de outras áreas.

7. Ao analisar o benefício, o supervisor da CES responde questões acerca das fases do reconhecimento do direito (fase inicial, cadastro, instrução e análise e fase decisória), emitindo, por meio de despacho, parecer fundamentado acerca de sua decisão: ratificar a concessão ou indeferimento, com ou sem indicativo de revisão; não ratificar o indeferimento; não ratificar a concessão por indício de irregularidade. O servidor que instruiu o processo de RD é notificado do despacho, à exceção dos casos que envolvem indícios de irregularidade.

8. Quando o supervisor não ratifica a decisão ou ratifica com indicativo de revisão, deve adotar medidas adicionais. No caso de não ratificar por haver indício de irregularidade, deve promover a apuração no âmbito de outro programa, o Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB). Nos demais casos, as medidas são voltadas para que o servidor responsável pelo erro o corrija, o que também ocorre por intermédio de outro processo de trabalho, denominado Revisão de Ofício.

9. Feita essa breve contextualização, passo ao exame das inconsistências identificadas na abrangência da supervisão e do monitoramento da conformidade; na qualidade da revisão de processos realizada no Supertec; na correção nos processos em desconformidade e nos resultados do Supertec.

\*\*\*

10. No primeiro aspecto, cabe destacar a falta de revisão sistemática das entregas dos servidores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) alocados no Reconhecimento de Direitos (RD) em 2021.



11. Esta falta de controle de qualidade contribuiu para um alto índice de desconformidade, variando de 20% a 26%, conforme indicado pelo Supertec, um programa de monitoramento da qualidade.

12. As normas aplicáveis enfatizam a necessidade de implementar controles internos adequados para reduzir o risco de desconformidade a um nível aceitável, destacando a revisão sistemática como uma atividade de controle amplamente adotada para esse fim. No entanto, cerca de 57% dos servidores que concluíram um processo (tarefa) de RD em 2021 não tiveram suas entregas revisadas quanto à qualidade (conformidade) da análise e da decisão. Aqueles que passaram por revisão tiveram, em média, menos de dois processos revisados, o que equivale a 0,2% dos processos concluídos no ano por essa parcela dos servidores.

13. Cabe destacar que a atividade de revisão foi realizada exclusivamente no âmbito do Supertec, cujo objetivo não é garantir que os servidores mencionados tenham todo ou parte de seu trabalho revisado, uma vez que de acordo com o art. 13, “a”, do Decreto-Lei 200/1967, o controle de conformidade do reconhecimento de direitos deveria ser exercido pela “chefia competente”.

14. Assim, apesar do Supertec ter como objetivo apenas monitorar a qualidade, na prática, constitui-se no único instrumento de controle sistemático das atividades realizadas pelos servidores na concessão de direitos.

15. Conforme explicado no relatório precedente, a situação ideal seria a existência de controles internos efetivos na própria área competente pelo RD (1ª linha de defesa) para reduzir o risco de desconformidade a um nível aceitável, bem como um monitoramento adequado (2ª linha de defesa) para avaliar o desempenho dos controles e corrigir tempestivamente quaisquer deficiências neles.

16. Essa situação contribuiu para o elevado índice de inconformidade estimado em 23% dos 2,5 milhões de processos objeto do Supertec concluídos no período de 12/2020 a 5/2021.

17. Ressalta-se que a auditoria constatou que a proporção de casos com estas falhas é bem superior à observada no Supertec.

18. Devido à falta de priorização do controle de qualidade, à falta de integração entre sistemas e a um erro operacional, as amostragens não foram geradas segundo a periodicidade prevista e não abrangeram grande parte da população objeto do programa. Isso prejudicou o monitoramento da qualidade do Reconhecimento de Direitos (RD) e a expectativa de controle dos servidores.

19. Apesar da previsão de amostragem mensal, houve apenas duas amostragens em 2021: em abril, que abrangeu o período de dezembro de 2020 a fevereiro de 2021, e em setembro, que abrangeu o período de março a maio do mesmo ano. Isso significa que não houve supervisão aleatória de qualquer processo concluído no período de junho a dezembro de 2021.

20. Ademais, houve falhas também na delimitação da população da amostra, seja por deficiência nos dados, seja pela desconsideração de processos de reconhecimento de direito ao salário-maternidade da clientela rural.

21. Nesse ponto, cabe destacar a falta de monitoramento do Seguro Defeso para Pescador Artesanal (SDPA) pelo INSS, que resultou na ausência de revisão sistemática de muitos processos relacionados a este benefício. Esta situação está em desacordo com o Acórdão 456/2010-TCU-Plenário e prejudicou a avaliação da qualidade do reconhecimento inicial de direitos. Apesar de haver um grande número de análises de requerimentos de SDPA, a Divisão de Revisão de Direitos confirmou que as 345 tarefas de supervisão técnica encontradas pela equipe de auditoria não eram revisões propriamente ditas, mas decorrentes de uma ação específica da Polícia Federal.

22. Assim, anuo a proposta de recomendar ao INSS a adoção de medidas para assegurar que os servidores alocados no processo supracitado tenham suas respectivas entregas sistematicamente revisadas, por exemplo por meio de amostragem, o que requer periodicidade e padronização da revisão.

23. Ademais, cabe recomendar ao INSS que assegure que a revisão aleatória do Supertec abranja o exercício inteiro e seja feita de forma regular, bem como que o INSS regulamente o monitoramento da qualidade dos processos de reconhecimento inicial de direito ao seguro defeso, para gerenciar adequadamente o risco de desconformidade nesses processos e garantir transparência.

\*\*\*

24. A auditoria abrangeu também a qualidade da revisão de processos realizada no Supertec.

25. Nesse ponto cabe destacar a desconformidade e desatualização dos questionários utilizados pelos supervisores no sistema GET, que é usado para monitorar a conformidade dos processos de reconhecimento de direitos.

26. A falta de rotina para atualização normativa do questionário, a fragilidade no controle da incorporação ao sistema GET, a metodologia de registro de versões e a limitação sistêmica que permite a conclusão de tarefas com campos sem resposta resultaram em incompatibilidade entre o modelo definido pelo Anexo VII da Portaria 411/2020 e o questionário eletrônico implantado no sistema GET. Isso fez com que as tarefas de supervisão examinadas não contemplassem todos os quesitos previstos nos normativos que tratam do Supertec e/ou no Decreto 3.048/1999 (Regulamento da Previdência Social – RPS), reduzindo a capacidade do programa de promover a melhoria na qualidade dos processos de RD.

27. Identificou-se, também, que o Anexo VII da Portaria 411/2020 faz referência a normativos que já estavam revogados quando da publicação da portaria, bem como a outros posteriormente revogados. Além disso, o questionário não contempla avaliação acerca de acumulação de benefícios, prevista no artigo 167-A do RPS. A transposição do modelo normativo para o sistema GET também apresentou incompatibilidades, com divergências entre a norma e o sistema GET em relação às questões a serem respondidas pelo supervisor. Ademais, em 58,3% da amostra examinada, os questionários foram respondidos de maneira incompleta, contrariando o item 11 do Anexo I da Portaria 411/2020, que determina o preenchimento obrigatório de todos os quesitos.

28. Cabe destacar também o alto percentual de erros nos pareceres dos supervisores no sistema GET, que é usado para monitorar a conformidade dos processos de reconhecimento de direitos. Os supervisores, em 7,5% da amostra probabilística auditada, ratificaram ou não ratificaram a decisão equivocadamente. Em outros 60,8%, erraram em seu parecer por não indicar o processo para correção, em desacordo com o disposto no item 11.3 do Anexo I da Portaria 747/2020. Essa elevada proporção de pareceres equivocados decorreu da falta de ações para mitigar o risco de erro no âmbito do Supertec, gerando prejuízos ao monitoramento da conformidade dos processos de RD, bem como redução da capacidade do programa de promover melhoria da qualidade desses processos.

29. Em 68,3% dos casos examinados, houve divergência entre a conclusão da auditoria e a conclusão do supervisor a respeito da conformidade do processo de RD. Além disso, em análise da auditoria que confrontou os encaminhamentos dados por supervisores distintos para uma mesma situação de desconformidade, foram observados pareceres diferentes. A falta de alinhamento foi evidenciada também nas entrevistas com supervisores, onde 100% dos 11 participantes afirmaram não terem recebido capacitação específica para a tarefa de supervisão técnica, 55% responderam não terem passado por alinhamento técnico após o início de suas atividades, 64% informaram não haver padronização quanto a relação entre o questionário e a conclusão (parecer) e, por fim, 55%

responderam que não cabe indicativo de revisão para os casos de falhas que não afetem o mérito do benefício.

30. Diante desses problemas, é necessário que o INSS aprimore os controles do processo de trabalho do Supertec e estabeleça controles para assegurar o alinhamento entre normas legais e infralegais vigentes e os modelos de questionário previstos para as tarefas de supervisão técnica, bem como sua correta transposição para o sistema.

31. Além disso, deve promover a adequada documentação e registro das alterações realizadas, além da implementação de mecanismo para impedir a conclusão das tarefas sem o preenchimento integral do questionário eletrônico.

\*\*\*

32. A implantação das recomendações resumidas neste voto trará mais segurança a todo o processo de controle da qualidade dos pareceres, bem como visa estabelecer a redução do índice de desconformidade dos processos de RD, com difusão e uniformização de conhecimento e de procedimentos.

33. Ademais, essas recomendações têm o potencial de promover o aumento da expectativa de controle dos servidores, reduzindo, não só erros, mas também fraudes no sistema.

34. Enfatizo, também, que o controle da qualidade também visa buscar a redução do número de indeferimento indevidos no sistema, uma vez que estes causam danos, muitas vezes permanentes, na dignidade daqueles que contribuem para a manutenção do sistema de previdência.

Ante o exposto, incorporo a instrução da então Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social reproduzida no relatório precedente às minhas razões de decidir e VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de março de 2024.

AROLDO CEDRAZ  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 458/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.265/2022-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional integrada com conformidade no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com o objetivo de avaliar a adequação, a eficácia e a efetividade da estrutura de supervisão técnica dos processos de reconhecimento inicial de direitos (RD).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 157 e 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e o art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que adote medidas, no prazo de 180 dias, para impedir a concessão ou o indeferimento de benefício sem a correspondente formalização do processo eletrônico de requerimento no sistema gerenciador de tarefas, de forma a assegurar que seja respeitado o art. 50, I, da Lei 9.784/1999.

9.2. recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. adote medidas para assegurar que os servidores alocados no processo de reconhecimento inicial de direitos tenham suas respectivas entregas sistematicamente revisadas quanto à qualidade, por exemplo por meio de amostragem, a fim de reduzir o elevado índice de desconformidade observado nesse processo, em consonância com o art. 13, “a”, do Decreto-Lei 200/1967, o art. 3º da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016 e as atividades de revisão previstas no item 2.3 da Intosai Gov 9100;

9.2.2. adote medidas para assegurar que a revisão aleatória abranja o exercício inteiro e o Seguro Defeso para Pescador Artesanal, assim como seja feita de forma regular, conforme o item “b” do Acórdão 456/2010-TCU-Plenário e o art. 16, inciso III, alínea “a” do Anexo I do Decreto 10.995/2022, o que contribuirá para o adequado monitoramento da qualidade do reconhecimento inicial de direitos e para a redução do índice de desconformidade;

9.2.3. adote medidas para aprimorar os controles dos processos de trabalho do Programa de Supervisão Técnica de Benefícios (Supertec) e da Revisão de Ofício, conforme a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016 e o art. 16, inciso III, alínea “a”, do Anexo I do Decreto 10.995/2022, de forma a assegurar:

9.2.3.1. o alinhamento entre normas legais e infralegais vigentes e os modelos de questionário previstos para as tarefas de supervisão técnica, bem como sua correta transposição para o questionário eletrônico, promovendo a adequada documentação e registro das alterações realizadas;

9.2.3.2. o preenchimento integral do questionário eletrônico das tarefas de supervisão técnica;

9.2.3.3. a qualidade dos pareceres dos supervisores;

9.2.3.4. que as revisões de ofício estejam sendo feitas corretamente e tempestivamente, inclusive no caso dos processos automáticos de reconhecimento inicial de direitos;

9.2.4. estabeleça nível máximo tolerável de desconformidade dos processos de reconhecimento inicial de direitos, em atendimento à Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, a fim de promover a adequada gestão dos riscos associados a esses processos;

9.2.5. adote medidas para assegurar que o desempenho do Supertec seja monitorado, incluindo a definição de indicadores e metas, bem como que seus resultados sejam divulgados para a sociedade e utilizados para promover a melhoria da qualidade dos processos de reconhecimento inicial de direitos, conforme a prática 2.5 do Referencial Básico de Governança Organizacional (TCU, 2020) e o art. 16, inciso III, alínea “a”, do Anexo I do Decreto 10.995/2022.

9.3. dar conhecimento desta deliberação, acompanhada do Relatório da Unidade Técnica que integra os autos, ao Ministério da Previdência Social, para ampla divulgação interna junto às unidades interessadas.

9.4. orientar a Segecex que monitore a determinação e as recomendações exaradas por meio desta deliberação.;

9.5. com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 10/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/3/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0458-10/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Vital do Rêgo e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral