

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 006.389/2022-8 [Apenso: TC 030.631/2022-0]
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL INTEGRADA COM ASPECTOS DE CONFORMIDADE. AVALIAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE ANÁLISE DE REQUERIMENTOS PARA RECONHECIMENTO INICIAL DE DIREITO PERANTE O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). INTEMPESTIVIDADE NA CONCLUSÃO DE PROCESSOS DE RECONHECIMENTO DE DIREITO. INADEQUAÇÃO DO GERENCIAMENTO DO PROCESSO DE RECONHECIMENTO DE DIREITO. CARÊNCIAS NO SUPORTE À ATUAÇÃO DOS SERVIDORES. DEFICIÊNCIAS NOS RECURSOS DE TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO DO INSS. DISTRIBUIÇÃO DA DEMANDA ACUMULADA ENTRE AS SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS DE FORMA DESPROPORCIONAL À FORÇA DE TRABALHO. INSUFICIÊNCIA DA CAPACIDADE DE PRODUÇÃO DO INSS. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o corpo do relatório de auditoria inserido à peça 138, o qual contou com a anuência do corpo diretivo da então Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (peças 139 e 140):

1. INTRODUÇÃO

1. Esta auditoria de natureza operacional integrada com aspectos de conformidade, que tem como objeto o processo administrativo de análise de requerimentos para reconhecimento inicial de direito perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), foi realizada com fundamento no inciso II do artigo 239 do Regimento Interno/TCU.

2. Sob o número Fiscalis 70/2022, o trabalho foi realizado por três auditores da SecexPrevidência, designados nas Portarias de Fiscalização SecexPrevidência nº 164, de 16/4/2022 – Fase Planejamento, e nºs 292, de 9/6/2022 e 504, de 27/9/2022 – Fases Execução e Relatório, e colaboração do auditor da Auditoria-Geral do INSS Jeferson Dossin (matrícula Siape 1.525.476). O trabalho contou ainda com a supervisão do diretor da Dprev/SecexPrevidência e a supervisão metodológica do Núcleo de Supervisão para o Aprimoramento das Atividades de Controle Externo (NSA/Difisq/Soma).

1.1. Problema identificado

3. Tem-se observado situação crônica de intempestividade na análise do reconhecimento inicial de direitos no âmbito do INSS, o que tem retardado o recebimento dos benefícios por parte dos segurados que deles necessitam para seu próprio sustento e de suas famílias, levando a forte pressão social sobre a autarquia e a elevada quantidade de benefícios concedidos judicialmente a requerentes insatisfeitos com o atraso na concessão administrativa.

1.2. Deliberação que originou a fiscalização

4. A fiscalização decorre de Despacho de 30/3/2022 do Ministro Relator Aroldo Cedraz (TC 003.783/2022-7).

1.3. Objetivo e escopo da auditoria

5. A presente auditoria tem como objetivo geral avaliar a tempestividade da análise do processo administrativo de reconhecimento inicial de direito no INSS, e como objetivos específicos avaliar em que medida a conclusão do referido processo é tempestiva e identificar as causas determinantes da intempestividade que tem sido observada na análise de requerimentos dos principais benefícios previdenciários administrados pelo INSS.

6. Para isso, foi delimitado para a fiscalização o seguinte escopo:

- a) Processos de reconhecimento inicial de direitos de aposentadoria por idade (B41), aposentadoria por tempo de contribuição (B42), pensão por morte (B21) e salário-maternidade (B80);
- b) Período de abrangência: janeiro de 2017 a março de 2022;
- c) Unidades envolvidas: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com foco na Diretoria de Benefícios e Atendimento ao Cidadão (Dirben), nas Superintendências Regionais, nas Gerências-Executivas (GEX) e nas Agências da Previdência Social (APS); e
- d) Sistemas envolvidos: GET, PAT, SUB, Prisma e Sabi.

7. Esta auditoria não teve o escopo de avaliar os seguintes aspectos:

- a) Benefícios de prestação continuada (BPC) ao idoso e a pessoas com deficiência, concessões judiciais e outros benefícios não mencionados no escopo, como os benefícios por incapacidade;
- b) Controles internos da concessão;
- c) Aferição de valores;
- d) Certidão por tempo de contribuição (CTC);
- e) Extratos previdenciários; e
- f) Benefícios concedidos por acordo internacional.

1.4. Questões de auditoria

8. Como forma de satisfazer os objetivos estabelecidos, foram definidas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: A conclusão do processo administrativo de reconhecimento inicial de direito pelo INSS é tempestiva?

Questão 2: Que fatores associados às rotinas de trabalho contribuem para a intempestividade da análise do reconhecimento inicial de direito ao benefício previdenciário?

Questão 3: Que fatores associados à gestão de pessoal do INSS concorrem para a intempestividade da análise do reconhecimento inicial de direito ao benefício previdenciário?

Questão 4: Que fatores associados à tecnologia da informação no INSS concorrem para a intempestividade da análise do reconhecimento inicial de direito ao benefício previdenciário?

1.5. Metodologia

9. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria 280/2010, alterada pela Portaria TCU 185/2020) e com observância ao Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

10. O detalhamento da metodologia, das limitações, das extrações de dados, bem como do questionário aplicado encontra-se no apêndice I deste relatório.

1.6. Organização do relatório

11. Este relatório está organizado em capítulos que apresentam uma breve visão geral do objeto, os seis achados identificados, as conclusões e as propostas de encaminhamento. Nos elementos pós-textuais estão dispostos: o detalhamento da metodologia; os processos conexos; as partes interessadas; a análise dos comentários dos gestores; as listas de gráficos, quadros, tabelas e siglas e, por fim, as referências.

2. VISÃO GERAL

2.1. Considerações gerais

12. Compete ao INSS a concessão, manutenção e demais serviços do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de benefícios assistenciais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e de demais benefícios de legislação especial de responsabilidade da União.

13. Em 2021, o INSS concedeu 4,73 milhões de benefícios. O estoque de benefícios emitidos em dezembro daquele ano foi de 36,4 milhões, sendo 31,5 milhões de benefícios previdenciários e 4,8 milhões de benefícios assistenciais, cujo pagamento consumiu cerca de R\$ 51 bilhões no referido mês.

14. Por outro lado, ainda em 2021, foram indeferidos 4,6 milhões de pedidos de benefícios. Além disso, ao fim daquele ano, existiam 1,78 milhão de requerimentos em análise no INSS, conforme dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de dezembro/2021, publicação mensal da Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, que apresenta coletânea de dados sobre os benefícios administrados pelo INSS.

15. Os números acima evidenciam a relevância do tema, tendo em vista, primeiramente, a materialidade dos recursos públicos despendido no pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais. Além disso, considerando a quantidade de requerimentos analisados, entre concedidos e indeferidos, que superou a marca de nove milhões apenas em 2021, destaca-se a importância social da questão da intempestividade das análises de benefícios, uma vez que afeta expressiva parcela da população brasileira, composta em regra de pessoas de baixa renda.

2.2. Marco regulatório

16. As principais normas que dizem respeito ao objeto da auditoria são as seguintes:

a) Constituição Federal (CF): inclui entre os direitos e garantias fundamentais a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a aposentadoria (arts. 6º, *caput*, e 7º, *caput*, inciso XXIV), assim como assegura a razoável duração do processo, no âmbito judicial e administrativo, e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (art. 5º, *caput*, inciso LXXVIII) e organiza a previdência social sob a forma do RGPS (art. 201);

b) Lei 8.213/1991 e Decreto 3.048/1999, que regulamenta a referida lei: dispõem sobre os planos de benefícios da previdência social e estabelecem que a previdência social, mediante contribuição, tem por fim assegurar a seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção (art. 1º); definem os beneficiários do RGPS, as respectivas espécies de prestações e os requisitos para concessão e critérios de cálculo e de reajustamento do valor dos benefícios (Título III); e estabelecem, também, que o primeiro pagamento do benefício será efetuado até 45 dias após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária a sua concessão (art. 41-A, § 5º);

c) Termo de acordo INSS/MPF/Ministério da Cidadania/DPU celebrado nos autos do Recurso Extraordinário (RE) 1.171.152/SC: firmado em 16/11/2020, com vigência de 24 meses, fixa prazos máximos, de acordo com a espécie e o grau de complexidade do benefício, para que o INSS conclua o processo administrativo de reconhecimento inicial de direitos previdenciários e assistenciais, operacionalizados pelo órgão (cláusula primeira), e estabelece que o descumprimento do acordo acarreta a obrigação do INSS de analisar o requerimento administrativo no prazo de dez dias, e que a partir do encerramento desse prazo, incidirão juros moratórios e correção monetária sobre os pagamentos em atraso (cláusula décima);

d) Instrução Normativa (IN)-PRES/INSS 128/2022: disciplina as regras acerca dos procedimentos e das rotinas sobre cadastro, administração e retificação de informações dos beneficiários, reconhecimento, manutenção, revisão e recursos de benefícios previdenciários e assistenciais, serviços do RGPS, compensação previdenciária, acordos internacionais de previdência social e processo administrativo previdenciário no âmbito do INSS (art. 1º).

17. Outras normas sobre os temas abordados neste trabalho, utilizadas como critérios de auditoria, são apresentadas diretamente na descrição dos achados de auditoria.

2.3. Partes interessadas

18. Os principais atores relacionados à tempestividade na concessão de benefícios previdenciários, além do próprio INSS, e síntese dos respectivos papéis exercidos nessa atividade são apresentados no Apêndice III.

2.4. Histórico do objeto

19. Nos últimos cinco anos, tem-se verificado a proposição perante a Justiça Federal de diversas ações civis públicas com o objetivo de exigir do INSS a análise e conclusão dos processos administrativos em determinado prazo, nas quais foram proferidas decisões judiciais de conteúdo e abrangência territorial diversos (nacional e regional).

20. Em razão disso, e objetivando o estabelecimento de prazo razoável para a conclusão dos processos administrativos de reconhecimento inicial de direitos previdenciários e assistenciais, o INSS, celebrou, em 16/11/2020, no RE 1.171.152/SC, acordo judicial com o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério da Cidadania e a Defensoria Pública da União (DPU), homologado, em 9/12/2020, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em que se comprometeu a concluir os referidos processos administrativos nos prazos máximos mostrados no Quadro 1 (peça 100, p. 7-9 e peça 101, p. 11).

Quadro 1 – Prazos máximos para concluir processos administrativos de reconhecimento inicial de direitos previdenciários e assistenciais – Termo de acordo no RE 1.171.152/SC

Espécie	Prazo para conclusão
Benefício assistencial à pessoa com deficiência	90 dias
Benefício assistencial ao idoso	90 dias
Aposentadorias, salvo por invalidez	90 dias
Aposentadoria por invalidez comum e acidentária (aposentadoria por incapacidade permanente)	45 dias
Salário maternidade	30 dias
Pensão por morte	60 dias
Auxílio reclusão	60 dias
Auxílio-doença comum e por acidente do trabalho (auxílio temporário por incapacidade)	45 dias
Auxílio acidente	60 dias

Fonte: Termo de Acordo no RE 1.171.152/SC – Cláusula primeira. Peça 101, p. 2-14 do processo Recurso Extraordinário 1.171.152/SC número único 5004227-10.2012.4.04.7200, disponível em <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5573573> Acesso em 26/9/2022.

21. Conforme as cláusulas segunda e quinta do termo de acordo mencionado, os prazos devem ser contados a partir da conclusão da perícia médica e avaliação social, para os benefícios que demandarem tais procedimentos, ou a partir do requerimento, para a concessão inicial dos demais benefícios, suspendendo-se a contagem na pendência de apresentação pelo requerente de documentação complementar necessária à instrução do pedido (peça 100, p. 9-11).

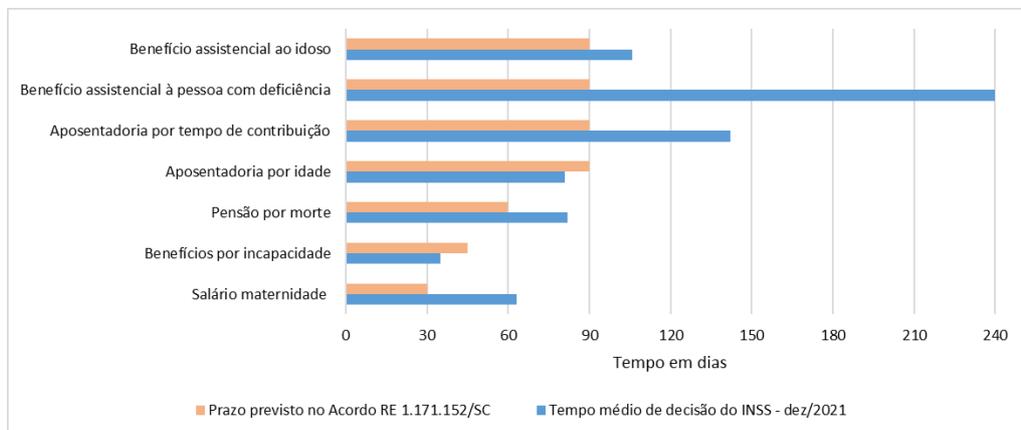
22. O descumprimento do acordo, como prevê a cláusula décima (peça 100, p. 17), acarreta a obrigação do INSS de analisar o requerimento administrativo no prazo de dez dias, sob pena de incidência de juros moratórios correspondentes aos aplicados à caderneta de poupança e correção monetária com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

23. Os prazos máximos acordados passaram a ser aplicáveis a partir de 10/6/2022, seis meses após a homologação do termo de acordo pelo STF, ocorrida em 9/12/2020, nos termos da cláusula sexta do instrumento de acordo (peça 100, p. 13, e peça 101, p.11).

24. Tais prazos, destaque-se, são maiores, exceto nos casos do salário maternidade e dos benefícios por incapacidade, do que o previsto no art. 41-A, § 5º, da Lei 8.213/1991, que determina a realização do primeiro pagamento do benefício até 45 dias após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária para sua concessão.

25. Em seu relatório de gestão do exercício de 2021 (peça 120, p. 28 a 32), o INSS divulgou dados referentes ao tempo médio de decisão (TMD), cujo cálculo desconsidera na contagem os tempos em que o requerimento ficou no aguardo de providências do segurado ou de perícia médica. De acordo com esses dados, o TMD obtido em dezembro de 2021 para as principais espécies de benefícios previdenciários e assistenciais são apresentados no Gráfico 1 em confronto com os prazos previstos no Termo de acordo no RE 1.171.152/SC.

Gráfico 1 – Tempo médio de decisão (TMD) obtido pelo INSS em dezembro de 2021 em comparação com os prazos previstos no Acordo RE 1.171.152/SC

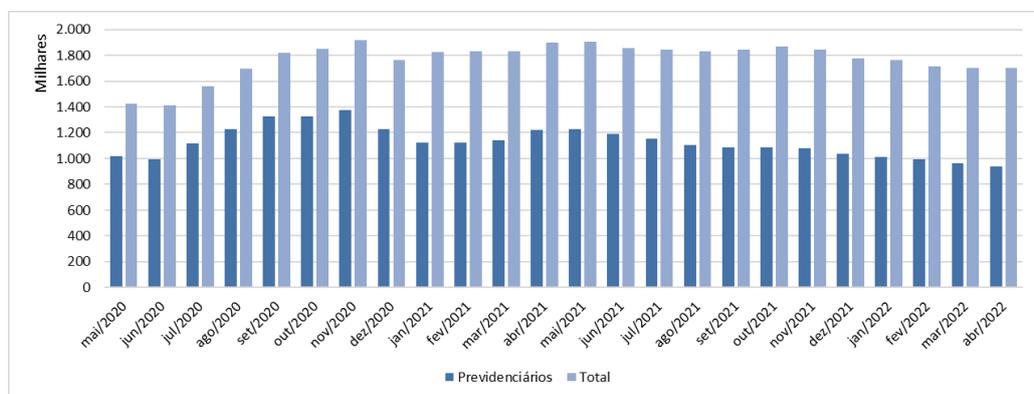


Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório de Gestão do INSS do exercício de 2021 (peça 120, p. 28 a 32).

26. Conforme os dados divulgados pelo INSS, a autarquia, em dezembro de 2021, somente conseguiu alcançar os prazos acordados nas decisões referentes aos benefícios por incapacidade e na aposentadoria por idade.

27. No que se refere à evolução da fila de requerimentos, o Gráfico 2 mostra a trajetória do estoque de requerimentos de benefícios previdenciários em comparação com a fila do total de requerimentos de benefícios (previdenciários e assistenciais) entre maio de 2020 e abril de 2022.

Gráfico 2 – Estoque de requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais para análise



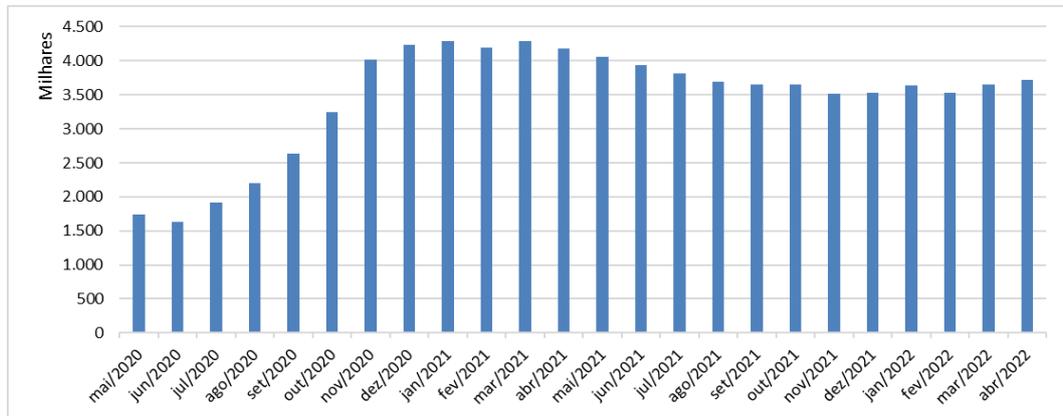
Fonte: Elaboração própria com base em dados do INSS - Painel de Eficiência (dados baixados em 24/5/2022).

28. Observa-se redução gradual do estoque total de requerimentos previdenciários e assistenciais, com algumas oscilações, desde novembro de 2020. As seções 3.1 e 3.2 discorrem com maior profundidade sobre a tempestividade do INSS na concessão de benefícios previdenciários e sobre o gerenciamento do processo de reconhecimento de direitos a partir das análises desenvolvidas na presente auditoria.

29. Além da análise de requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais, o INSS tem sob seu encargo diversos outros serviços essenciais de suporte ao reconhecimento de direitos de segurados, à concessão de auxílios a pessoas hipossuficientes, bem como ao correto pagamento e ao controle de fraudes e outras irregularidades relacionadas a benefícios previdenciários e assistenciais.

30. O Gráfico 3 apresenta a evolução, de maio de 2020 a abril de 2022, do estoque de tarefas desses serviços, conforme dados disponibilizados no Painel de Eficiência do INSS.

Gráfico 3 – Estoque de outros serviços de responsabilidade do INSS (diferentes de benefícios previdenciários e assistenciais) – maio de 2020 a abril de 2022



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INSS - Painel de Eficiência (dados baixados em 24/5/2022).

31. Observa-se também redução gradual do estoque total desses serviços a partir de março de 2021 até fevereiro de 2022 e crescimento nos meses de março e abril de 2022. A análise sobre a capacidade de produção do INSS para dar vazão ao conjunto de serviços sob seu encargo consta da seção 3.6.

2.5. Sistemas e bases de dados

32. Os sistemas e bases de dados mais relevantes relacionados ao processo de concessão de benefícios previdenciários são listados abaixo, acompanhados de breve descrição.

a) GET – Sistema de Gerenciamento de Tarefas e PAT – Portal de Atendimento: sistemas que tratam de informações sobre benefícios (decisões, requerimentos, evolução do tempo médio de concessão). Os requerimentos de todas as espécies de benefício passaram a tramitar no GET/BG (aposentadorias, benefícios assistenciais, pensões, salário maternidade, entre outros), de modo que quase todos os benefícios passaram a ser monitorados e acompanhados nesse sistema. Quando estiver plenamente implementado, o sistema PAT deverá substituir o GET;

b) Prisma – Projeto de Regionalização de Informações e Sistemas: sistema de reconhecimento de direitos e atualização de benefícios;

c) Sibe – Sistema Integrado de Benefícios e Sibe-PU – Sistema Integrado de Benefícios-Processo Único;

d) Sabi - Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade: administra benefícios por incapacidade. É constituído por um conjunto de aplicações que têm por objetivo o reconhecimento inicial de direito aos benefícios que necessitam de perícia médica para serem concedidos e mantidos;

e) SUB/Plenus – Sistema único de benefícios e ferramenta de consulta de informações cadastrais dos beneficiários da previdência social e de dados técnicos sobre os benefícios concedidos;

f) BG – Base de Gestão: monitora e acompanha benefícios (exceto benefícios por incapacidade);

g) Suibe – Sistema Único de Informação de Benefícios: trata de informações sobre benefícios (decisões, requerimentos, evolução do tempo médio de concessão). Os benefícios por incapacidade continuam monitorados exclusivamente pelo Suibe;

h) Cnis – Cadastro Nacional de Informações Sociais: reúne dados cadastrais de pessoas físicas, de vínculos e remunerações dos trabalhadores, além de contribuições efetuadas pelos contribuintes individuais e facultativos;

i) Sirc – Sistema Nacional de Informações de Registros Cíveis: reúne, em plataforma digital, os dados dos registros cíveis de nascimento, casamento, óbito e natimortos, consolidando e armazenando as informações de forma segura, propiciando que os dados de registro civil estejam protegidos e sejam recuperáveis em meio digital;

j) Painel de Eficiência do INSS: reúne dados, com interface gráfica, para acompanhamento da evolução histórica dos principais números relacionados com o estoque de requerimentos represados e com o fluxo de requerimentos protocolados e concluídos referentes aos benefícios previdenciários e assistenciais e a outros serviços de responsabilidade do INSS.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

33. Esta seção detalha os achados de auditoria identificados e evidenciados durante a fase de execução de auditoria. As questões de auditoria são abordadas nos achados conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 – Relação das questões de auditoria com os achados

Questões	Achados
Questão 1	Seção 3.1
Questão 2	Seções 3.2 e 3.3
Questão 3	Seções 3.5 e 3.6
Questão 4	Seção 3.4

3.1. Intempestividade na conclusão de processos de reconhecimento inicial de direitos

34. Constatou-se que há intempestividade na conclusão dos processos de reconhecimento de direito dos benefícios de pensão por morte (21), aposentadoria por idade (41), aposentadoria por tempo de contribuição (42) e salário-maternidade (80) tendo como referência o tempo máximo acordado pelo INSS junto ao MPF/DPU no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC.

35. Como critério, destaca-se o acordo AGU/MPF/Ministério da Cidadania/DPU/PGF/INSS no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, que fixa os seguintes prazos máximos, de acordo com a espécie e o grau de complexidade do benefício, para que o INSS conclua o processo administrativo de reconhecimento inicial de direitos previdenciários e assistenciais, operacionalizados pelo órgão: 30 + 10 dias para conclusão do salário maternidade - espécie 80; 90 + 10 dias para as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição - espécies 41 e 42; e 60 + 10 dias para a pensão por morte - espécie 21, contados entre a data da conclusão do benefício e a data de entrada do requerimento, decrescido do tempo em exigência.

36. É importante também mencionar a Lei 8.213/1991, art. 41-A, e o Decreto 3.048/1999, art. 174, os quais determinam que o primeiro pagamento do benefício seja efetuado até 45 após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária à sua concessão, mas que estão na prática temporariamente flexibilizados em função do referido acordo.

37. Entretanto, as análises desenvolvidas revelaram que o percentual médio (período de doze meses entre 7/2021 e 6/2022) de intempestividade para as quatro espécies previdenciárias (espécies 21, 41, 42 e 80) foi de 39,3%, considerando os prazos fixados no Acordo AGU/MPF/Ministério da Cidadania/DPU/PGF/INSS no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, e utilizando como parâmetro o tempo de conclusão do benefício decrescido do tempo em exigência. Por sua vez, o tempo de conclusão do benefício, concedido ou indeferido, compreendeu o período transcorrido entre a data de entrada do requerimento e a data da conclusão do benefício. A Tabela 1 traz os dados consolidados do período por espécie.

Tabela 1 – Percentuais de intempetividade por espécie - 7/2021 a 6/2022.

Espécie		21	41	42	80	Conjuncto das espécies
Competência	7/21	32,3%	25,2%	59,8%	52,7%	40,7%
	8/21	33,0%	27,6%	51,6%	41,2%	37,0%
	9/21	30,2%	27,4%	55,2%	34,8%	34,5%
	10/21	25,8%	33,1%	59,3%	33,6%	36,4%
	11/21	34,3%	20,9%	53,7%	42,1%	35,0%
	12/21	37,0%	17,1%	45,2%	47,0%	33,8%
	1/22	34,8%	21,4%	45,9%	51,2%	37,4%
	2/22	40,7%	27,4%	47,8%	51,6%	40,9%
	3/22	47,4%	32,5%	48,7%	52,5%	44,3%
	4/22	47,9%	34,0%	42,2%	54,0%	44,0%
	5/22	39,8%	27,1%	48,5%	63,7%	44,8%
	6/22	43,5%	24,0%	48,9%	57,9%	42,4%
Média anual		37,2%	26,5%	50,6%	48,5%	39,3%

Fonte: Elaboração própria com dados Suibe/WEB Focus/Qlik Sense.

38. Dos 3.724.776 benefícios concedidos e indeferidos consolidados no período, 1.468.998 foram concedidos intempetivamente.

39. O Gráfico 4 demonstra tendência de alta para o período avaliado, e as variações oscilaram de um mínimo de 33,8 % em 12/2021 ao máximo de 44,8% em 5/2022.

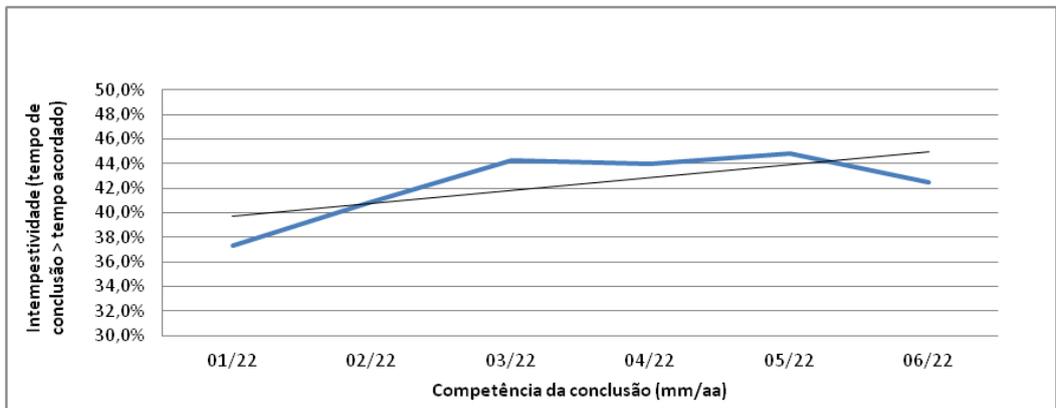
Gráfico 4 - Percentual de intempetividade – Brasil – 7/2021 a 6/2022 – espécies 21, 41, 42 e 80



Fonte: Elaboração própria com dados Suibe/WEB Focus/Qlik Sense.

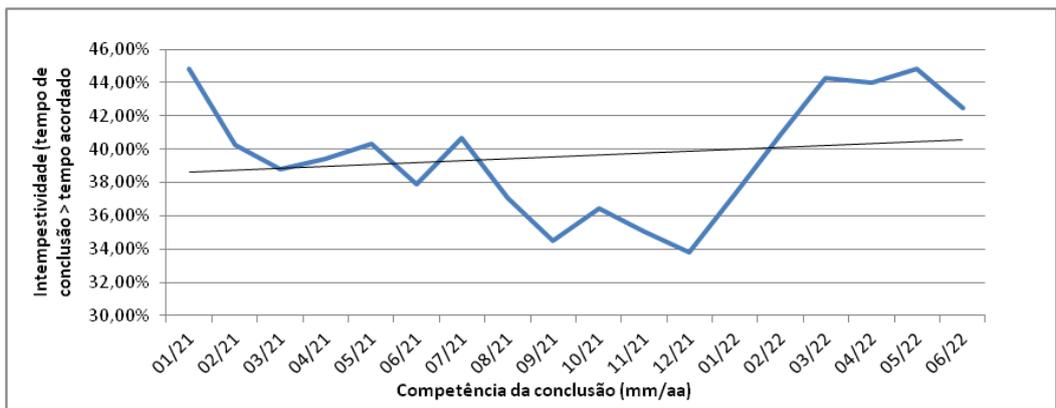
40. Os Gráficos 5 a 7 apresentam os resultados de percentuais de intempetividade mensais compreendidos em períodos diversos para as quatro espécies avaliadas.

Gráfico 5 - Percentual de intempetividade – Brasil 1/2022 a 6/2022 (seis meses) – espécies 21, 41, 42 e 80



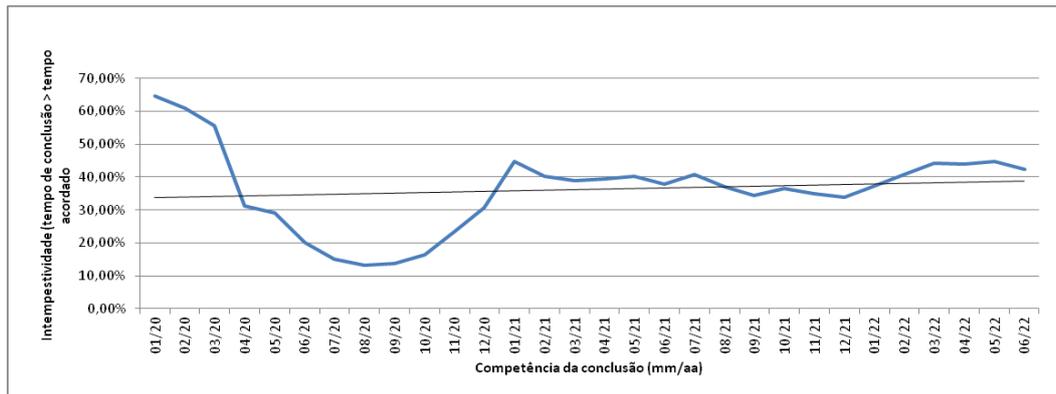
Fonte: Elaboração própria com dados Suibe/WEB Focus/Qlik Sense.

Gráfico 6 - Percentual de intempetividade – Brasil – 1/2021 a 6/2022 (dezoito meses) – espécies 21, 41, 42 e 80



Fonte: Elaboração própria com dados Suibe/WEB Focus/Qlik Sense.

Gráfico 7 - Percentual de intempetividade – Brasil - de 1/2020 a 6/2022 (trinta meses) – espécies 21, 41, 42 e 80



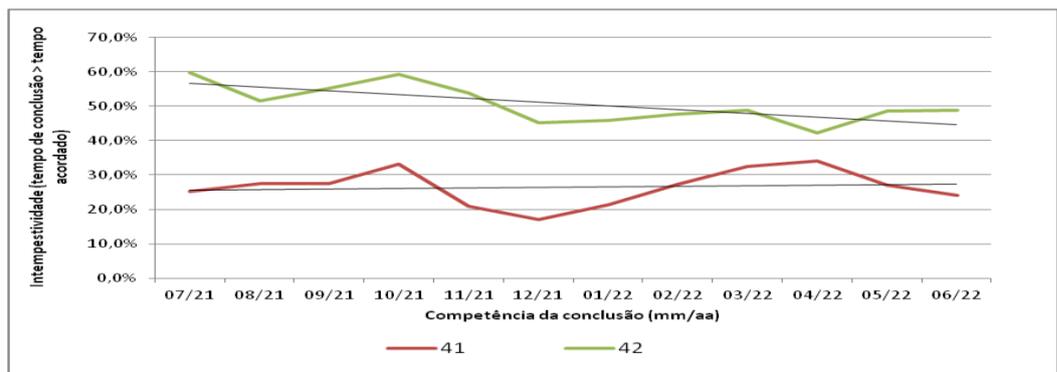
Fonte: Elaboração própria com dados Suibe/WEB Focus/Qlik Sense.

41. Observa-se, nos Gráficos 5 a 7, a mesma tendência de alta demonstrada pelas linhas de tendência, indicando crescimento no percentual de benefícios concluídos intempestivamente nos últimos trinta meses.

42. Quando considerados os benefícios deferidos ou indeferidos no período de janeiro a junho de 2022, chega-se ao percentual de 44,8% dos benefícios concluídos de modo intempestivo. A média, de 1/2020 até 6/2022, foi de 36,3% benefícios concluídos intempestivamente.

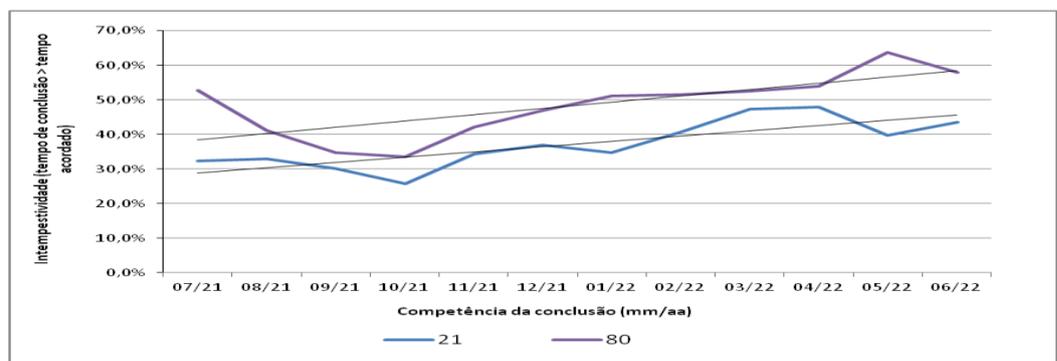
43. O Gráfico 8 apresenta as variações dos percentuais de intempestividade para as espécies 41 - Aposentadoria por idade e 42 - Aposentadoria por tempo de contribuição e o Gráfico 9 para as espécies 21 - Pensão por morte e 80 - Salário maternidade.

Gráfico 8 - Percentual de intempestividade - Brasil – 7/2021 a 6/2022 - espécies 41, 42



Fonte: Elaboração própria com dados Suibe/WEB Focus/Qlik Sense.

Gráfico 9 - Percentual de intempestividade - Brasil – 7/2021 a 6/2022 - espécies 21, 80



Fonte: Elaboração própria com dados Suibe/WEB Focus/Qlik Sense.

44. No período de 7/2021 a 6/2022, observa-se que a espécie 42 – aposentadoria por tempo de contribuição é a que apresenta maior percentual de intempestividade, com média de 50,6% e pico de 59,8% em 7/2021. Essa espécie apresentou linha de tendência indicando baixa conforme o Gráfico 8,

enquanto as espécies 21 - Pensão por morte e 80 - Salário maternidade apresentaram tendência de alta para a intempestividade demonstrada pelas respectivas linhas presentes no Gráfico 9. A espécie 41 foi a única dentre as analisadas cuja linha de tendência indicou estabilidade, como demonstrado no Gráfico 8, e é a espécie que possui o menor percentual de intempestividade, de 26,5%.

45. A Tabela 2 apresenta a média em dias do tempo de conclusão desses benefícios intempestivos, ou seja, dos benefícios que foram concluídos após o prazo acordado.

Tabela 2 – Tempo médio mensal de conclusão dos benefícios intempestivos das espécies 21, 41, 42 e 80 – 7/2021 a 6/2022

Espécie		21	41	42	80	Conjunto das espécies
Competência	7/21	106,0	164,9	201,9	86,1	139,7
	8/21	109,6	159,1	219,2	72,0	140,0
	9/21	111,5	362,0	228,6	67,1	192,3
	10/21	113,0	145,5	231,9	79,2	142,4
	11/21	111,2	156,5	240,1	93,0	150,2
	12/21	115,6	149,6	231,3	87,4	146,0
	1/22	114,8	145,8	229,6	85,2	143,9
	2/22	120,4	154,4	231,7	91,2	149,4
	3/22	126,0	163,4	221,8	93,1	151,1
	4/22	118,6	170,7	226,2	90,8	151,6
	5/22	120,7	158,6	214,3	80,4	143,5
	6/22	129,6	159,9	216,2	77,0	145,7
Média anual		116,4	174,2	224,4	83,5	149,6

Tempo máximo fixado	70,0	100,0	100,0	40,0	-
Percentual acima do tempo máximo	66,3%	74,2%	124,4%	108,8%	93,4%

Fonte: Elaboração própria com dados Suibe/WEB Focus/Qlik Sense.

46. Pode-se observar que a média mensal foi superior ao prazo máximo em todos os meses, sendo que a média geral, calculada para doze meses, foi de 149,6 dias. Os benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição concluídos após o prazo acordado tiveram média de 224,4 dias, 124,4% acima do prazo máximo acordado à espécie. Os benefícios concluídos intempestivamente das demais espécies apresentaram tempo médio de conclusão de 83,5 dias para o salário maternidade (prazo de quarenta dias – 108,8% acima do tempo máximo acordado), 116,4 para a pensão por morte (prazo de setenta dias – 66,3% acima do tempo máximo acordado) e 174,2 para a aposentadoria por idade (prazo de cem dias – 74,2 % acima do tempo máximo acordado).

47. O tempo médio de conclusão desses benefícios intempestivos ficou 93,4%, em média, acima dos tempos máximos fixados para cada uma das quatro espécies no Acordo AGU/MPF/Ministério da Cidadania/DPU/PGF/INSS no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC.

48. É importante salientar que as análises até aqui desenvolvidas obedecem ao prazo definido na cláusula décima do acordo, que concede um prazo adicional de dez dias para que o INSS providencie os pagamentos de todos os benefícios cuja concessão encontra-se fora dos prazos definidos na cláusula primeira, a qual não considera os dez dias adicionais. Portanto, o critério até aqui adotado é favorável ao INSS. Caso se respeite apenas os prazos definidos na cláusula 1ª, os percentuais de inconformidade se elevam.

49. A Tabela 3 apresenta, para fins de comparação, os valores percentuais de benefícios concluídos após os prazos máximos fixados pelo Acordo na Cláusula Primeira, ou seja, sem o acréscimo de dez dias para conclusão prevista na Cláusula Décima.

Tabela 3 – Percentuais de intempestividade em relação aos prazos fixados na Cláusula Primeira do Acordo AGU/MPF/Ministério da Cidadania/DPU/PGF/INSS no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC

Espécie		21	41	42	80	Conjunto das espécies
Competência	7/21	41,5%	36,6%	63,9%	56,1%	48,0%
	8/21	39,3%	34,4%	56,3%	48,3%	43,5%
	9/21	39,4%	32,5%	58,1%	39,9%	40,3%
	10/21	30,7%	45,9%	63,6%	43,5%	45,3%
	11/21	39,0%	33,6%	58,3%	48,0%	42,9%
	12/21	44,4%	22,0%	47,7%	51,6%	38,6%
	1/22	48,0%	37,0%	51,0%	55,4%	47,2%
	2/22	51,7%	43,6%	50,8%	58,8%	51,0%
	3/22	54,4%	44,6%	51,2%	56,8%	51,3%
	4/22	53,0%	40,8%	43,7%	57,1%	48,4%

	2					
	5/2					
	2	44,4%	34,9%	52,6%	65,6%	49,5%
	6/2					
	2	49,4%	31,3%	54,7%	60,7%	47,9%
Média anual		44,6%	36,4%	54,3%	53,5%	46,1%

Fonte: Elaboração própria com dados Suibe/WEB Focus/Qlik Sense.

50. Na Tabela 3, percebe-se que a desconsideração do prazo extraordinário de dez dias acresce 6,8 pontos percentuais no quantitativo de benefícios das espécies 21, 41, 42 e 80 que são concluídos após o prazo fixado, ou seja, o percentual de intempetividade na conclusão sobe de 39,3% para 46,1%.

51. Por fim, considerando a vigência do acordo até 12/2022, foi realizada também avaliação relacionada ao prazo para o primeiro pagamento, fixado em 45 dias de acordo com o §5º do art. 41-A da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991. A Tabela 4 apresenta a porcentagem de análises intempetivas com relação ao tempo máximo de 45 dias, estabelecido em lei.

Tabela 4 – Percentuais de intempetividade em relação ao tempo máximo de 45 dias.

Espécie		21	41	42	80	Conjunt o das espécies
Competênci a	7/21	62,0 %	78,8 %	88,9 %	51,0 %	68,0%
	8/21	57,6 %	76,2 %	90,2 %	34,1 %	59,5%
	9/21	59,8 %	68,2 %	85,0 %	30,5 %	58,3%
	10/2 1	48,5 %	76,8 %	88,9 %	31,2 %	61,5%
	11/2 1	53,7 %	77,1 %	86,1 %	40,5 %	64,0%
	12/2 1	55,9 %	69,5 %	75,6 %	45,5 %	62,0%
	1/22	56,7 %	72,6 %	74,8 %	48,4 %	62,9%
	2/22	60,5 %	72,2 %	71,3 %	48,8 %	63,1%
	3/22	70,2 %	71,6 %	64,4 %	49,0 %	63,6%
	4/22	70,9 %	67,9 %	57,3 %	51,9 %	61,7%
	5/22	69,7 %	71,3 %	65,7 %	61,5 %	66,9%
	6/22	71,0 %	62,5 %	67,9 %	45,2 %	60,1%
Média anual		61,4 %	72,0 %	76,4 %	44,8 %	62,6%

Fonte: Elaboração própria com dados Suibe/WEB Focus/Qlik Sense.

52. Pode-se observar que no período de 7/2021 a 6/2022 houve intempetividade média anual, calculada para todas as quatro espécies de benefícios, de 62,6%, utilizando o tempo limite para pagamento fixado em 45 dias, estabelecido em lei, como parâmetro.

53. As seguintes causas foram identificadas para este achado: demora na atualização dos manuais da parte operacional do processo de concessão; constante alteração da legislação; demora na atualização dos sistemas; dificuldade de parametrização de sistemas na ocorrência de alterações normativas; falta de

tempestividade da Dataprev para atendimento das demandas do INSS; redução do quadro de servidores; e operacionalização de outros serviços previdenciários, assistenciais e trabalhistas.

54. Cumpre ressaltar que essas causas são também encontradas nos relatos dos demais achados de auditoria, nos quais serão exploradas com maior profundidade.

55. O primeiro efeito potencial da intempestividade observada refere-se ao fato de os segurados não receberem seus benefícios dentro do prazo, impossibilitando-os de assegurar o sustento próprio e de suas famílias.

56. Outro efeito relevante é a ocorrência de despesas com pagamento de encargos e multas por demora na concessão de benefícios aos quais os beneficiários fazem jus.

57. Desse modo, na linha da deliberação 9.1 do Acórdão 1968-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas (TC 016.830/2020-0 referente ao acompanhamento da Covid no âmbito da Previdência Social e INSS), que já recomendava a adoção de medidas para monitoramento da situação dos requerimentos de benefícios, propõe-se determinar ao INSS que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao art. 6º, I, e ao art. 8º, § 1º, V, da Lei 12.527/2011 c/c o art. 4º, XI, do Decreto 9.203/2017, no sentido de publicar em seu relatório de gestão, bem como em seu sítio oficial na internet, o índice de descumprimento dos prazos estabelecidos na Lei 8.213/1991, art. 41-A c/c o Decreto 3.048/1999, art. 174, os quais determinam que o primeiro pagamento do benefício seja efetuado em até 45 após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária à sua concessão, decrescido do tempo em exigência, ou ainda o índice de descumprimento de outro prazo estabelecido que afaste temporariamente estes dispositivos legais, a exemplo do Acordo AGU/MPF/Ministério da Cidadania/DPU/PGF/INSS no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, das principais espécies de benefícios concedidas pela instituição mensalmente.

58. Além disso, propõe-se também recomendar ao INSS que implemente mecanismos de controle para gerenciamento do tempo de conclusão dos benefícios a fim de minimizar a intempestividade e o tempo médio de conclusão, que deverão contemplar indicadores que avaliem os tempos de concessão fixados na Lei 8.213/1991, como também no Acordo AGU/MPF/Ministério da Cidadania/DPU/PGF/INSS no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC e caso o acordo não venha a ser renovado, outro critério que vier a ser adotado.

59. Assim, como benefício, espera-se que o INSS possa gerenciar melhor o processo de reconhecimento inicial de direitos, de forma a assegurar o cumprimento dos prazos definidos. Com isso, deverá ocorrer diminuição na quantidade e no tempo de conclusão dos requerimentos finalizados fora do prazo acordado ou estabelecido em lei, e no pagamento de encargos e multas por demora na concessão de benefícios.

3.2. Gerenciamento do processo de reconhecimento de direitos inadequado

60. A partir das análises desenvolvidas, constatou-se que a sistemática adotada para gerenciar e controlar a tempestividade do processo de reconhecimento de direitos é inadequada.

61. O INSS possui indicadores para o gerenciamento da fila de requerimentos pendentes de conclusão e para aferir o tempo médio de espera (ou previstos para serem monitorados), contudo, não tem indicadores que permitam uma aferição fidedigna acerca da quantidade de benefícios que são concluídos de forma intempestiva, seja para os prazos previstos pelo acordo ou pelo estabelecido em lei.

62. Ademais, as análises desenvolvidas demonstraram que o Programa Especial, criado para viabilizar a análise de processos administrativos de requerimento inicial, recurso e de revisão de benefícios administrados pelo INSS com prazo legal para conclusão expirado, privilegia a conclusão de processos relativamente mais recentes e favorece a ocorrência de atrasos na conclusão de processos mais antigos.

63. Para fins de acompanhamento dos termos do Acordo AGU/MPF/Ministério da Cidadania/DPU/PGF/INSS no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, que fixa prazos máximos de conclusão do processo administrativo de reconhecimento inicial de direitos previdenciários e assistenciais, primeiramente, houve solicitação do TCU para que o INSS informasse a base de dados e/ou sistemas de extração dos quais poderiam ser levantadas as informações (I) para fins de comprovação da adequação do tempo de conclusão de cada benefício aos fixados no Acordo; e (II) para aferição do tempo

médio de conclusão dos benefícios. Nesse mesmo expediente, indagou-se também sobre a metodologia de cálculo para aferição de ambos.

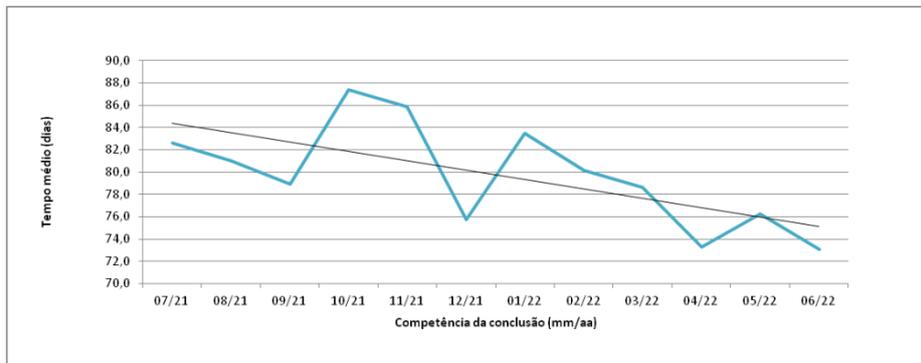
64. Na resposta (peça 27, p. 3-5) o INSS apresentou como indicadores o tempo médio de concessão (TMC) e o tempo médio de indeferimento (TMI) para fins de acompanhamento do tempo médio de conclusão dos benefícios e para fins de aferição do enquadramento do benefício como tempestivo ou intempestivo em relação aos prazos fixados no Acordo.

65. Posteriormente, o INSS esclareceu que, antes do mês de agosto de 2022, o TMC vinha sendo utilizado sem a dedução dos períodos em que os benefícios permaneciam em exigência, em função das dificuldades para tratamento de tais dados, e que o Sistema Suíbe não possuía método para calcular o TMI. Acrescentou que os indicadores que são apresentados ao Comitê Executivo do termo de ajuste de conduta (TAC) para fins de acompanhamento são: a evolução do estoque dos requerimentos de reconhecimento inicial de direitos e o tempo médio de concessão (TMC). Segundo o INSS, o TMC é o somatório dos tempos de concessão dos benefícios (diferença entre a data de entrada do requerimento – DER e data de despacho do benefício – DDB) dividido pela quantidade de benefícios concedidos no período, com base em dados obtidos do Suíbe com despachos diferentes de recursal e judicial. Os gestores vêm considerando apenas espécies que não realizam perícia médica, até que o sistema de cálculo de juros seja implementado (peça 88, p. 5-6).

66. Portanto, para acompanhamento e comprovação do atendimento do INSS aos prazos fixados no Acordo, estava sendo utilizado pela autarquia, até 7/2022, indicador que abrange somente os benefícios concedidos, sendo considerado pela instituição a “melhor representação do cumprimento por parte do INSS”. A partir de agosto houve a incorporação do desconto do tempo médio em exigência sobre o tempo de concessão, ou seja, manteve-se a avaliação do cumprimento dos termos do acordo baseada na conclusão de uma parcela dos benefícios, que correspondem a aproximadamente 49% do total de benefícios concluídos, deixando de considerar os benefícios indeferidos que compõem os outros 51% do universo.

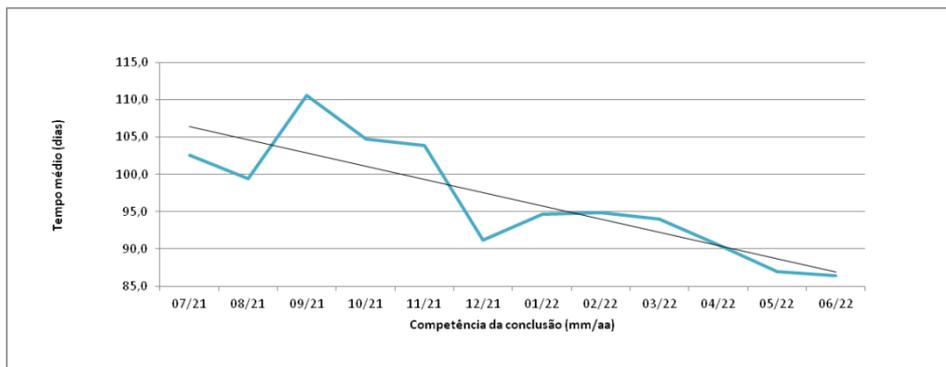
67. Os Gráficos 10, 11 e 12 representam indicadores que consideram as quatro espécies analisadas de benefícios (espécies 21, 41, 42 e 80) para o período de julho de 2021 a junho de 2022. No Gráfico 10, é apresentado o comportamento anual do tempo médio de concessão, indicador que foi utilizado pelo INSS para acompanhamento do acordo até a competência junho de 2022 (peça 88, p.5). O Gráfico 11 apresenta a evolução do tempo médio de conclusão (que corresponde à soma do TMC e do TMI), indicador calculado nesta auditoria em que são considerados os tempos de conclusão dos benefícios indeferidos além dos tempos de conclusão dos benefícios concedidos. Já o Gráfico 12 apresenta o "Estoque" de requerimentos de reconhecimento de direitos aguardando conclusão.

Gráfico 10 - Tempo Médio de Concessão – Brasil – 7/2021 a 6/2022 – espécies 21, 41, 42 e 80



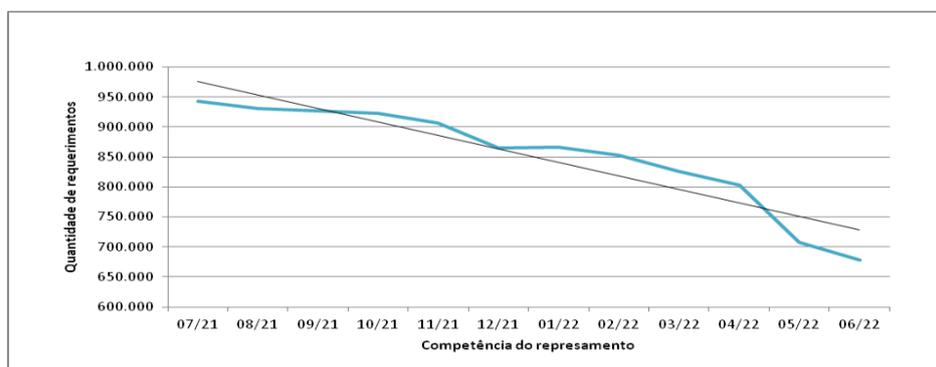
Fonte: Elaboração própria com dados Suíbe/WEB Focus/Qlik Sense.

Gráfico 11 - Tempo Médio de Conclusão – Brasil – 7/2021 a 6/2022 – espécies 21, 41, 42 e 80



Fonte: Elaboração própria com dados Suibe/WEB Focus/Qlik Sense.

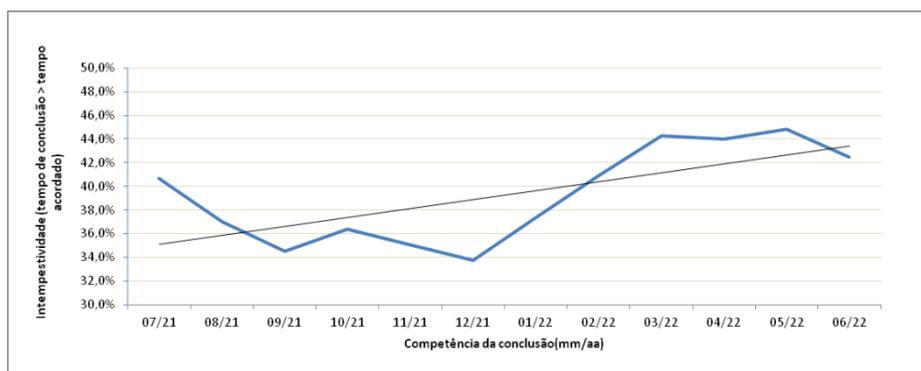
Gráfico 12 – Estoque de requerimentos aguardando conclusão – Brasil – 7/2021 a 6/2022 – espécies 21, 41, 42 e 80



Fonte: Elaboração própria com dados Suibe/WEB Focus/Qlik Sense.

68. Por fim, o Gráfico 13, apresenta os percentuais de intempetividade dos benefícios das quatro espécies analisadas no período de 6/2021 a 7/2022.

Gráfico 13 – Percentual de intempetividade – Brasil – 6/2021 a 7/2022 – espécies 21, 41, 42 e 80



Fonte: Elaboração própria com dados Suibe/WEB Focus/Qlik Sense.

69. Com relação aos Gráfico 10, 11 e 12, observa-se que há linha de tendência de diminuição nos tempos médios de concessão, conclusão e no número de processos pendentes de conclusão (estoque). Em contrapartida, o Gráfico 13, que retrata o percentual de benefícios concluídos de forma intempetiva das quatro espécies, a reta indica tendência de alta.

70. Dessa forma, os três indicadores utilizados pelos gestores podem apresentar distorções para o efetivo gerenciamento dos prazos. A ocorrência de tempos médios dentro dos prazos acordados ou próximos a esses prazos, não significa que o acordo está sendo cumprido ou próximo de ser. É importante considerar que o acordo prevê que todos os benefícios sejam analisados dentro dos prazos máximos estabelecidos. Portanto, os indicadores que aferem o tempo médio podem levar a uma falsa percepção da realidade em termos de benefícios concluídos de forma intempetiva.

71. Quanto ao outro indicador, “Evolução do estoque dos requerimentos de reconhecimento inicial de direitos”, demonstrado no Gráfico 12, nota-se que também não permite mensurar o volume de benefícios concluídos intempestivamente, pois retrata somente a evolução do quantitativo de requerimentos pendentes de conclusão.
72. No período avaliado, verificou-se que os indicadores que mensuram o tempo médio apresentam tendência de queda. A mesma tendência é apontada pelo indicador que quantifica o estoque de requerimentos aguardando conclusão. Todos os três são contrários ao que foi confirmado quando se avalia o percentual de benefícios concluídos de forma intempestiva, conforme pode ser observado no Gráfico 13.
73. Portanto, os indicadores utilizados pelo INSS não são adequados para o acompanhamento do cumprimento dos termos acordados junto ao MPF/DPU. Eles não permitem inferir que a diminuição do tempo médio ou do número de processos pendentes está correlacionada com um decréscimo no número de benefícios concluídos intempestivamente.
74. Além dos indicadores analisados, o INSS possui outros previstos para o planejamento estratégico da instituição. A Resolução CEGOV/INSS 6/2020 (aprova o Sistema de Monitoramento de Desempenho Organizacional – SMD e o rol de indicadores que serão utilizados para acompanhamento do desempenho do INSS), estabelece, em seu art. 8º, o rol de indicadores constantes no Anexo I, prevendo que para cada ação e serviço previstos no Plano Estratégico do INSS deverá ter um indicador de monitoramento associado.
75. Dentre os indicadores arrolados no Anexo I, constam dois que tratam do tempo médio de análise/conclusão: (i) tempo médio de espera por resposta do INSS em dias, por tipo de solicitação (pendentes + despachados); e (ii) tempo médio de espera por resposta de requerimentos de reconhecimento inicial em dias. Outros dois, tratam do controle de estoques: (iii) quantidade de solicitações aguardando conclusão – estoque pendente; e (iv) requerimentos de reconhecimento inicial aguardando conclusão – estoque pendente RI. Esses quatro indicadores, contudo, não contemplam o gerenciamento e o controle sobre a intempestividade dos benefícios concluídos pela autarquia.
76. Outra questão analisada envolvendo o gerenciamento do processo de reconhecimento de direitos foi o Programa Especial, criado com o propósito de viabilizar a análise de processos administrativos de requerimento inicial e de revisão de benefícios que estejam pendentes de conclusão há mais de 45 dias, conforme estabelece a Portaria PRES/INSS 1.440/2022, que alterou a Resolução-PRES/INSS 675/2019.
77. A Resolução-PRES/INSS 675/2019 estabelece que a adesão ao programa é facultativa aos servidores do INSS, sendo que o pagamento do bônus de desempenho será devido apenas quando concluída a análise de processos de forma extraordinária, ou seja, nos casos em que excedem as atividades regulares do cargo de que o servidor for titular.
78. Para os servidores que atuam exclusivamente na análise dos processos administrativos, a capacidade operacional ordinária é medida por meio de pontos. Assim, será devido um bônus ao servidor a cada processo que ultrapasse noventa pontos mensais. Para os servidores que não atuam exclusivamente na análise dos processos administrativos, a capacidade operacional ordinária é aquela executada na jornada de trabalho e o bônus será devido a cada processo concluído além da sua jornada de trabalho regular.
79. Ocorre que os processos transferidos para o Programa Especial são os processos mais antigos que ainda estão pendentes de análise. Contudo, eles só serão analisados após o atingimento das metas ordinárias do servidor.
80. Segundo a autarquia, em reunião realizada em 17/8/2022, cada Ceab é responsável pelo gerenciamento dos processos que integrarão o Programa Especial e, inclusive, pode acontecer de um processo estar sob a responsabilidade de um servidor e ser transferido para a fila do programa.
81. Essa situação indica que processos recentes estão sendo analisados antes, na medida em que os processos que se encontram com um prazo acima de 45 dias integrarão uma nova fila e que somente serão analisados após o trabalho ordinário dos servidores. Dessa forma, a sistemática do Programa Especial

pode induzir os servidores a priorizarem a análise dos processos menos onerosos, como forma de obter sua pontuação mínima exigida com maior facilidade em detrimento dos processos mais complexos, os quais acabam saindo de sua responsabilidade quando ingressam no mencionado Programa. Como resultado, acaba-se gerando um incentivo para a priorização dos processos mais recentes e menos complexos, em detrimento dos mais custosos, retardando a conclusão de processos mais antigos e complexos.

82. Portanto, as causas do gerenciamento inadequado do processo de reconhecimento de direitos estão relacionadas à falta de indicadores apropriados para a avaliação da conclusão tempestiva dos benefícios de reconhecimento inicial de direitos, bem como o sistema utilizado incentiva que os servidores privilegiem os processos menos complexos e protelem a conclusão dos de maior complexidade, por saberem que esses últimos serão retirados de sua responsabilidade em função das regras do Programa Especial.

83. Isso gera dificuldades de gerenciamento dos processos de forma objetiva, despesas com pagamento de encargos e multas por demora na concessão de benefícios aos quais os beneficiários fazem jus, dificuldade de comprovação pelo INSS da observação dos prazos máximos acordados, além de dificultar que os segurados recebam seus benefícios dentro dos prazos.

84. Diante do exposto, conclui-se que as propostas de recomendação e determinação apresentadas ao final da subseção 3.1, no sentido de implementar mecanismos de controle para gerenciamento do tempo de concessão e de dar ampla publicidade aos indicadores de tempestividade dos prazos estabelecidos, também são necessárias para a solução dos problemas ora descritos.

85. Com a implementação dessas medidas, espera-se a diminuição do tempo de concessão dos benefícios previdenciários e a melhora no gerenciamento dos processos.

3.3. Carências no suporte à atuação dos servidores

86. Constatou-se a existência de carências no suporte à atuação dos servidores, em especial na normatização e na capacitação, as quais têm contribuído para a falta de tempestividade nos processos de reconhecimento inicial de direitos.

87. A legislação previdenciária traz muitas regras e particularidades que devem ser observadas no processo de reconhecimento inicial de direito. Nos últimos anos, aconteceram algumas alterações legislativas no que tange aos benefícios previdenciários, tais como a Emenda Constitucional 103/2019 e o Decreto 10.410/2020 (atualizou o Regulamento da Previdência Social), que modificaram as regras de direitos aos benefícios, prevendo, por exemplo, regras de transição para a concessão dos benefícios de aposentadoria, regras de acumulação para o benefício de pensão por morte, regulamentação do trabalhador intermitente e alteração nas regras de cômputo do tempo de contribuição (peça 32, p. 1).

88. No entanto, além de demorar a atualizar os manuais que orientam a atuação dos servidores, o INSS não ofereceu nos últimos dois anos treinamentos que atendam às necessidades de capacitação dos servidores para o bom desempenho de suas atividades.

89. Segundo os gestores do INSS, as alterações legislativas impactam os prazos de conclusão dos requerimentos de benefícios, na medida em que, além de implicarem na modificação das regras de funcionamento dos sistemas, provocam a necessidade de alteração de normativos internos que orientam a atuação dos servidores, bem como a elaboração de comunicações e manuais que visam indicar o passo a passo e os fluxos necessários para o andamento e conclusão dos requerimentos (peça 32, p. 2).

90. Na percepção dos gestores, há constante trabalho de atualização e capacitação dos servidores, que tem atendido às necessidades da instituição nesse aspecto. Ainda de acordo com os gestores, em razão dos impactos da pandemia de Covid-19, foram aprimoradas as plataformas digitais para ações de capacitação e passou-se a fazer ampla utilização dos meios remotos disponíveis, com realização de reuniões virtuais visando transmitir os conhecimentos necessários, além dos cursos disponibilizados por meio da escola virtual do INSS (escolavirtual.inss.gov.br) e do desenvolvimento de materiais/manuais, que são constantemente atualizados, para dar condições para o correto desempenho das atividades executadas pelos servidores.

91. Constatou-se, contudo, que as atualizações normativas não vêm sendo tempestivas. Em 28 de março de 2022, o INSS publicou a Instrução Normativa (IN) PRES/INSS 128, com o objetivo de

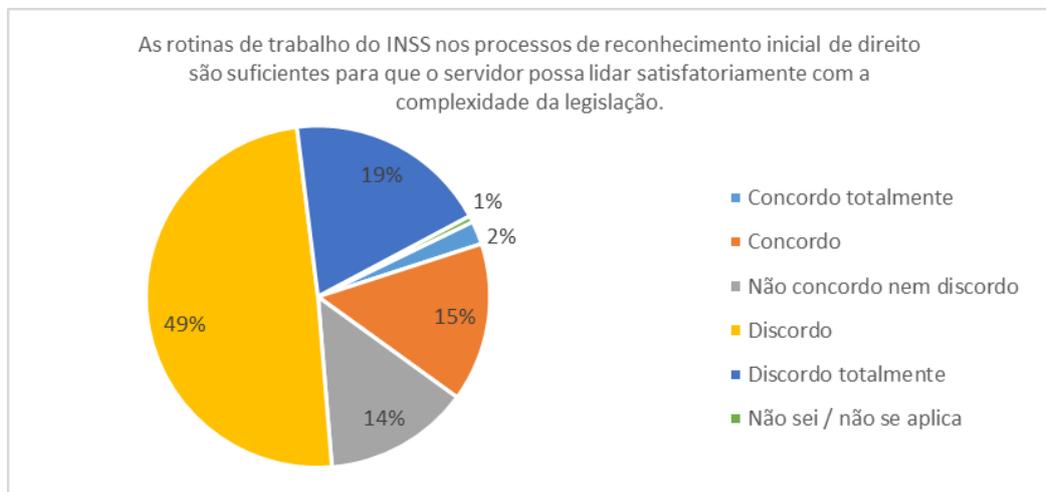
disciplinar e sistematizar em normativo único as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário, em função da Emenda Constitucional 103. Junto com a IN, a autarquia publicou dez portarias com Normas Procedimentais em Matéria de Benefícios, cada uma delas detalhando os procedimentos referentes aos diversos capítulos da IN 128, na tentativa de agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social.

92. Portanto, considerando que a Emenda Constitucional 103, que alterou o sistema de previdência social, foi publicada em novembro de 2019, o INSS demorou mais de dois anos para publicar um normativo único que orientasse a atuação dos servidores. Durante esse período, os servidores precisavam consultar diversos atos normativos, tanto que a IN mencionada revogou outros 103 atos.

93. De acordo com a autarquia, foram publicados, também, dois Guias Práticos, no primeiro semestre de 2022. O primeiro sobre implementações das versões Extrato Cnis, evento do Sistema Simplificado de Escrituração Digital das Obrigações Previdenciárias, Trabalhistas e Fiscais (eSocial) e Portal Cnis 4.14. O segundo, sobre a Versão 4.15 do Cnis. Ambos informam as mudanças nos sistemas para atender às necessidades advindas das alterações oriundas da Emenda Constitucional 103/2019, da alteração do Regulamento da Previdência Social - RPS, pelo Decreto 10.410, de 2020, e das mudanças trazidas pela versão S-1.0 do leiaute do eSocial. Houve também a publicação do guia do Benefício de Prestação Continuada, contendo as informações necessárias para operacionalização do benefício. E, segundo os gestores, estão programados para serem publicados, ainda esse ano, os guias dos despachos automáticos, de Certidão de Tempo de Contribuição, Juros de Mora e Auxílio-Inclusão à Pessoa com Deficiência (B18) (peça 88, p. 2).

94. As carências em termos de normatização são corroboradas por respostas ao questionário dirigido a servidores, onde, 19% dos respondentes discordam totalmente e 49% discordam que as rotinas de trabalho do INSS nos processos de reconhecimento inicial de direitos são suficientes para que o servidor possa lidar satisfatoriamente com a complexidade da legislação, enquanto 15% dos servidores concordam e 2% concordam totalmente com a afirmativa, conforme se observa no gráfico abaixo.

Gráfico 14 – Percentual de respostas ao questionário sobre rotinas de trabalho



Fonte: Questionário aplicado aos servidores das Ceabs/RD, cujos resultados estão descritos no Apêndice I deste relatório.

95. No questionário observa-se, ainda, que 10% dos respondentes discordam totalmente e 31% discordam da afirmativa “o detalhamento dos manuais é adequado para facilitar o processo de reconhecimento inicial de direito”. Concordam totalmente com essa afirmativa 6% dos servidores e 31% concordam. Portanto, observa-se maior equilíbrio nas respostas. Dos respondentes que concedem o benefício de Aposentadoria por tempo de Contribuição (B42), cujo total foi de 370, para a pergunta se há um *checklist* ou roteiro padronizado disponibilizado pelo INSS descrevendo os principais pontos a serem seguidos pelos concessores na análise desse benefício, 16,8% responderam que sim, 49,5% responderam que não e 33,8% não souberam responder.

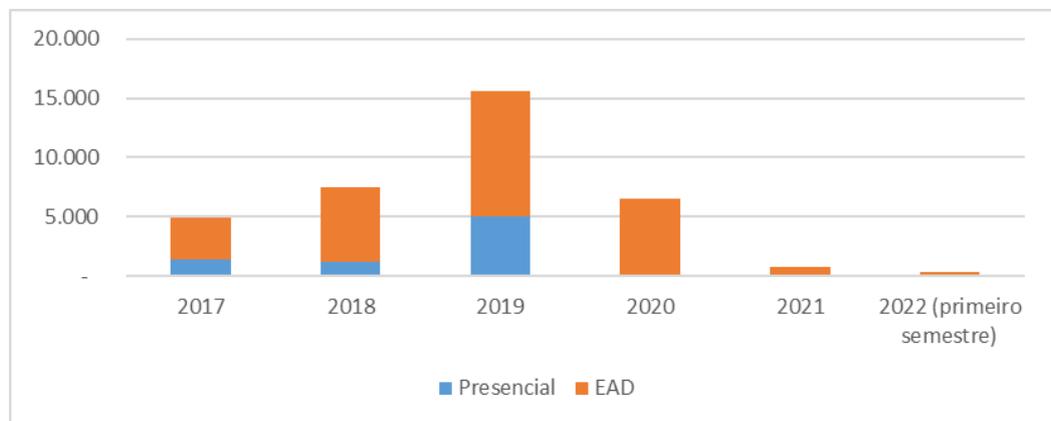
96. No que tange à capacitação dos servidores, a Resolução CEGOV/INSS 15, que altera a Resolução 2/CEGOV/INSS (aprova o Mapa Estratégico para o quadriênio 2020 – 2023) e aprova o Plano de Ação para 2022, juntamente com a Resolução 18/2022 dispõem como objetivo estratégico promover o desenvolvimento contínuo de competências com ação de Execução do Plano Anual de Desenvolvimento de Pessoas para promover a capacitação e desenvolvimento de pessoas, com foco no alcance dos objetivos institucionais, visando o desenvolvimento integral do servidor, identificação dos *gaps* de conhecimento e de um processo de educação continuada, em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento e ação de Execução da Política de Capacitação para servidores e colaboradores com objetivo de promover o desenvolvimento de pessoas que compõem a força de trabalho do INSS.

97. Entretanto, observou-se, sobretudo nos últimos dois anos, em relação aos anos iniciais do período examinado, redução acentuada no número de servidores capacitados em ações de treinamento voltadas para a análise de requerimentos de benefícios previdenciários, tanto na modalidade à distância como na presencial, conforme dados fornecidos pelo INSS (peças 59, 60 e 65, itens não digitalizáveis) sobre as ações de capacitação presenciais e de ensino à distância (EAD) ofertadas aos servidores de 2017 a 2022 (primeiro semestre de 2022).

98. Com base nos dados apresentados, percebe-se que houve queda no número de servidores capacitados no período de vigência das novas regras previdenciárias trazidas pela EC 103/2019.

99. Considerando as ações presenciais e EAD em conjunto, o número de servidores capacitados foi de 4.958 em 2017, de 7.512 em 2018, 15.599 em 2019, 6.554 em 2020, 792 em 2021 e 284 em 2022 (primeiro semestre), conforme se observa no gráfico abaixo. Desse modo, verifica-se que os servidores capacitados em 2021 representaram cerca de 16,9% da média de servidores capacitados no período de 2017 a 2019 e os servidores capacitados no primeiro semestre de 2022 corresponderam a 3% da média das capacitações realizadas nos primeiros semestres dos mesmos anos. Registrou-se também queda menos acentuada em 2020, quando o número de servidores capacitados foi de 70% da média do triênio 2017-2019.

Gráfico 15 – Ações de capacitação presenciais e de EAD de 2017 a 2022 (primeiro semestre)



Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pelo INSS (peça 65).

100. Quando se considera apenas as ações de EAD, a quantidade total de servidores capacitados em ações voltadas para a concessão de benefícios previdenciários, foi de 3.581, 6.343, 10.589, 6.553 nos anos de 2017 a 2020, respectivamente, passando para 774 em 2021 e 167 no primeiro semestre de 2022. Em comparação com a média observada no período de 2017 a 2019, o percentual de capacitados foi de 11,3% em 2021 e de 5,6% no primeiro semestre de 2022 (comparação feita com a média dos primeiros semestres dos anos de 2017 a 2019).

101. Quanto às ações presenciais na mesma área de conhecimento, o número de servidores capacitados que obtiveram direito ao certificado de conclusão foi de 1.377 em 2017, 1.169 em 2018, 5.010 em 2019, um em 2020, dezoito em 2021 e 117 no primeiro semestre de 2022. Na comparação com a média observada no período 2017 a 2019, verifica-se que o percentual de servidores capacitados foi de 0,7% em 2021 e de aproximadamente 9,3% no primeiro semestre de 2022 (comparação feita com a média dos anos

de 2017 a 2019 dividida por dois, uma vez que os dados fornecidos não discriminam as ações presenciais por semestre).

102. Além disso, parcela significativa dos servidores consideram que os treinamentos ofertados não atendem às necessidades. Em questionário aplicado durante os trabalhos de campo com servidores das Ceab/RD, 65% dos respondentes discordaram da seguinte assertiva: “Os treinamentos oferecidos pelo INSS atendem às necessidades de capacitação dos servidores para o bom desempenho de suas atividades”, enquanto 17% manifestaram concordância e os 18% restantes responderam de forma neutra ou não souberam responder.

103. Fatores que acabam contribuindo para as carências de suporte à atuação dos servidores são as constantes alterações da legislação, que exigem frequentes modificações dos normativos e atualizações dos treinamentos dos servidores. Há que se considerar, ainda, que, em 2020 e 2021, conviveu-se com as restrições para prevenção de contágio decorrentes da emergência sanitária da pandemia de Covid-19, o que explica a queda das ações presenciais nesses anos.

104. Assim, os servidores demoram mais tempo buscando orientações, o que prejudica a tempestividade das concessões dos direitos dos segurados, que podem não receber seus benefícios dentro do prazo. Podem, ainda, ocorrer deferimento de benefícios com incorreções e benefícios indeferidos incorretamente, o que gera insatisfação dos segurados, com possível aumento de recursos administrativos e/ou judiciais.

105. As carências de treinamento e capacitação tendem a produzir análises de requerimentos de benefícios concluídas que demandam do INSS providências adicionais de saneamento ou de apuração de indícios de irregularidades, conforme apurado pela auditoria do TCU realizada no Programa de Supervisão Técnica de Benefícios do INSS (Supertec) no âmbito do TC 006.265/2022-7.

106. A auditoria supramencionada apontou um percentual geral de desconformidade de 23,01% encontrado nas amostras monitoradas. Considerando-se a população de origem dessas amostras, de 2,5 milhões de tarefas concluídas entre dezembro de 2020 e maio de 2021, e levando-se em conta, ainda, a margem de erro de 3%, estimou-se que entre 500 mil e 650 mil processos dessa população apresentaram não conformidades que requerem do INSS procedimentos adicionais de análise de início de irregularidade ou de saneamento, bem como reanálise do direito e revisão do ato no sistema de benefício.

107. Citam-se, ainda, deficiências na qualidade das análises de requerimentos, mais especificamente nos despachos de concessão e indeferimento da aposentadoria urbana por tempo de contribuição, conforme o TCU identificou em auditoria financeira integrada com conformidade nas demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2021 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), tratado no TC 030.739/2021-7.

108. No que se refere à concessão desse benefício previdenciário, a partir da análise de conformidade de amostra estatística extraída da população de processos de concessões automáticas e manuais realizadas entre janeiro e outubro de 2021, a referida auditoria constatou que 69% dos processos de concessão manual testados estavam em desconformidade com critérios legais e regulamentares essenciais, enquanto para as concessões automáticas, o percentual de desconformidade foi de 98% (subseção 3.3.2 do relatório de auditoria transcrito no relatório que embasou o Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, proferido em sessão de 22/6/2022).

109. Quanto aos despachos pelo indeferimento do benefício considerado, também mediante a avaliação de amostra estatística da população de indeferimentos efetuados entre janeiro e outubro de 2021, a auditoria do TCU detectou que 62% dos processos da amostra estavam em desconformidade com os critérios verificados (subseção 3.3.3 do relatório de auditoria mencionado).

110. Diante do que foi levantado, considera-se pertinente recomendar ao INSS que desenvolva planejamento que aumente e melhore a capacitação dos concessores especificamente voltada para a análise de requerimentos de benefícios previdenciários, com ênfase naqueles de maior demanda.

111. Cabe recomendar, ainda, ao Instituto que publique os Guias Práticos faltantes sobre rotinas relevantes para o reconhecimento inicial de direitos, ou material equivalente, cujas informações são necessárias para a operacionalização mais célere dos procedimentos a cargo dos servidores envolvidos.

112. Com a implementação dessas medidas, espera-se que haja diminuição do tempo de concessão dos benefícios previdenciários, bem como a redução da quantidade de análises de benefícios previdenciários que necessitem de revisão ou que foram concedidos de forma irregular, ou indeferidos com erros, de forma a minimizar a interposição de recursos administrativos e/ou judiciais contra decisões do INSS.

3.4. Deficiências nos recursos de tecnologia de informação do INSS

113. A auditoria identificou que os meios de tecnologia de informação (TI) disponibilizados pelo INSS aos seus servidores apresentam deficiências que dificultam a análise tempestiva do reconhecimento inicial de direitos.

114. Para a realização da atividade de reconhecimento inicial de direitos, os servidores do INSS que trabalham na área de concessão atualizam e processam informações dos requerentes nos sistemas de Gerenciamento de Tarefas (GET), no Cnis (identificação e levantamento de vínculos e contribuições dos segurados), no sistema Prisma (para realização das tarefas de análise do requerimento) e por fim no Plenus/Sub para processamento final das tarefas.

115. A realização dessas tarefas depende de sistemas e equipamentos informatizados que funcionem adequadamente e em sua plenitude. Por meio das análises desenvolvidas, constatou-se a existência de falhas e inconsistências nesses meios de tecnologia de informação que impactam diretamente as atividades de análise de requerimentos de reconhecimento inicial de direitos.

116. Como critérios a serem observados, em primeiro lugar, para a realização da atividade de reconhecimento inicial de direito, deve-se sempre buscar o melhor uso dos meios disponíveis, com foco na otimização do custo-benefício para esse fim, em consonância com o princípio da eficiência, previsto na Constituição Federal, art. 37, *caput*.

117. Outro critério a ser verificado, especificamente quanto ao gerenciamento de tecnologia de informação no INSS é o cumprimento de seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) para o período de 2020 a 2022. Esse documento define as necessidades tecnológicas e de informação da instituição para o período, bem como norteia e acompanha a atuação da área de TI, definindo estratégias e plano de ações indispensáveis para os objetivos estratégicos da instituição (peça 36).

118. Também, cabe mencionar o Decreto 7.579/2011, art. 7º, inciso I, o qual dispõe que compete aos Órgãos Seccionais do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) cumprir e fazer cumprir, por meio de políticas, diretrizes, normas e projetos seccionais, as políticas, diretrizes e normas emanadas do Órgão Setorial do Sisp a que estão vinculados.

119. Como forma de evidenciar problemas com os meios de tecnologia da informação foram analisados os relatórios de incidentes de sistemas para concessão (GET, Cnis, Prisma, Sibe e Sabi). Nesses relatórios, elaborados para períodos de dez dias corridos, é possível verificar a quantidade de tempo que esses sistemas apresentaram instabilidades ou indisponibilidade no período, afetando diretamente a atividade de análise e reconhecimento de direitos.

120. Nesse sentido, o quadro abaixo destaca cinco períodos recentes sobre as instabilidades ou indisponibilidades dos sistemas utilizados na concessão, cujo impacto foi considerado pela própria Dataprev como alto nas atividades de concessão do INSS:

Quadro 3 – Instabilidades e indisponibilidades de TI no INSS

Período	Impacto no negócio (atividade de concessão)	Quantidade total de tempo indisponível e/ou instável
11 a 20/6/2022	Alto	7 h: 02 min
21 a 30/6/2022	Alto	3 h: 58 min
1 a 10/7/2022	Alto	5 h: 02 min
11 a 20/7/2022	Alto	5 h: 05 min
1 a 10/8/2022	Alto	1 h: 08 min

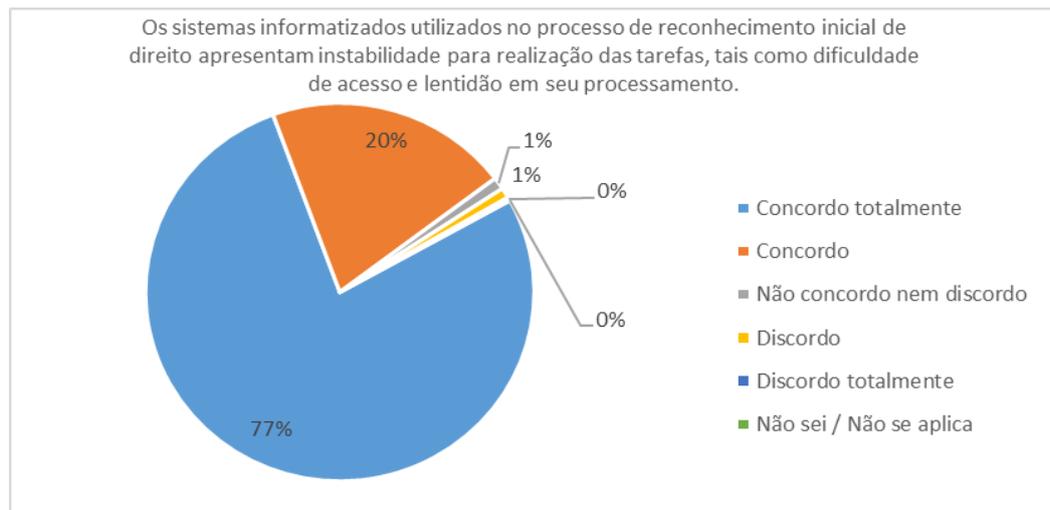
Fonte: Relatórios de Incidentes de Sistemas elaborados pela Dataprev (peça 89, p. 5-24).

121. Analisando os dados apresentados, observa-se que os sistemas de concessão apresentam períodos elevados de instabilidade e/ou indisponibilidade, principalmente considerando que os dados levantados ocorreram durante dias úteis e em horários das 08:00h às 20:00h (ou seja, em horários normalmente de uso intensivo dos sistemas pelos seus usuários). Por exemplo, no período de 11 a 20/6/2022, o período somado de instabilidades e/ou indisponibilidade foi de mais de sete horas, representando quase um dia útil de trabalho para os servidores, o que obviamente prejudica bastante as atividades de análise de requerimentos.

122. Ademais, a própria avaliação de desempenho dos servidores sofre alterações em função da instabilidade e/ou indisponibilidade dos sistemas. Conforme exposto pelo próprio gestor, esses eventuais incidentes de rede lógica e sistemas do INSS impactam nas metas de desempenho dos servidores, haja vista a impossibilidade de o servidor acessar os sistemas corporativos responsáveis pelas análises de requerimentos. Assim, a meta mensal do servidor é reduzida quando ocorrem casos de incidente graves de indisponibilidade e instabilidade, conforme estabelecido na Portaria Pres/INSS 1.268, de 15 de janeiro de 2021 (peça 88, p. 4).

123. Além, disso, em questionário aplicado aos servidores, 97% dos respondentes concordam ou concordam totalmente com a afirmação de que “Os sistemas informatizados utilizados no processo de reconhecimento inicial de direito apresentam instabilidade para realização das tarefas, tais como dificuldade de acesso e lentidão em seu processamento”, conforme gráfico abaixo.

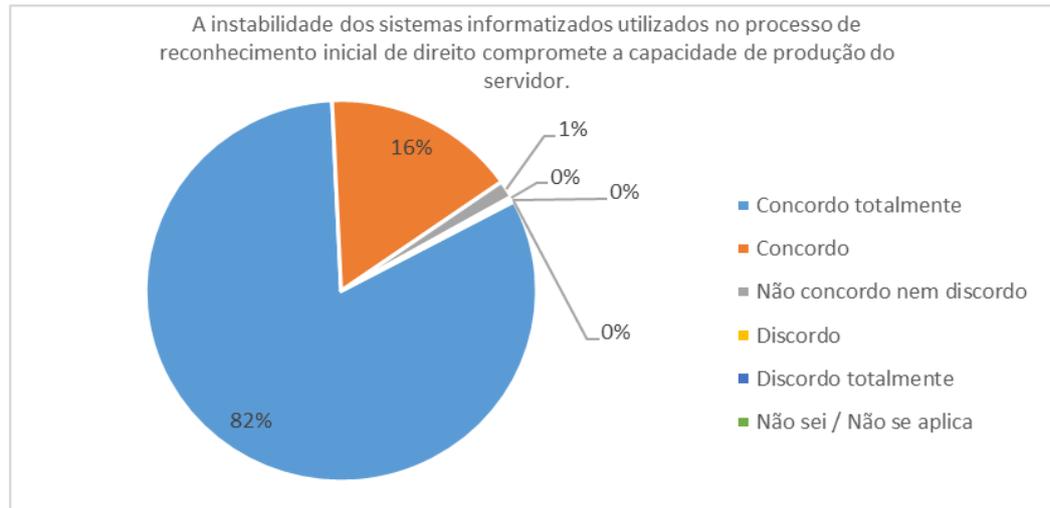
Gráfico 16 – Percentual de respostas sobre instabilidade dos sistemas para realização das tarefas



Fonte: Questionário aplicado aos servidores das Ceabs/RD cujos resultados estão descritos no Apêndice I deste relatório.

124. Também foi questionado aos servidores se “a instabilidade dos sistemas informatizados utilizados no processo de reconhecimento inicial de direito compromete a capacidade de produção do servidor”, e como resultado 98% dos respondentes concordaram ou concordaram plenamente com a citada afirmação, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 17 - Percentual de respostas sobre instabilidade dos sistemas comprometendo capacidade de produção dos servidores



Fonte: Questionário aplicado aos servidores das Ceabs/RD, cujos resultados estão descritos no Apêndice I deste relatório.

125. Outrossim, em reuniões realizadas com os gestores do INSS durante o planejamento da auditoria, eles reconhecem que a indisponibilidade de sistemas em determinados momentos é um fator crítico para o sucesso da atividade de reconhecimento inicial de direitos.

126. Por outro lado, cabe destacar que o INSS segue o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTI) do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp), e o monitoramento do PDTI é uma atividade trimestral da Coordenação de Governança e Planejamento de TI (COGPL) da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) e é reportado na reunião subsequente do Comitê Temático de Governança Digital (CTGD) do INSS (peça 33, p. 2 e peça 35), os quais acompanham as necessidades tecnológicas da instituição, tais como modernização de parque tecnológico, contratação de serviços de TI, plano de estabilização de sistemas críticos, dentre outros.

127. Nesse sentido, o relatório de acompanhamento do PDTI 2020-2022 – Execução do 1º trimestre de 2022 destaca em uma de suas metas (meta 3 – ação 14) como desenvolver e aprimorar soluções de Tecnologia da Informação, conforme plano anual de execução de projetos. Essa meta envolve as seguintes ações: redução de filas no Sibe, redução de filas para qualificar requerimento (PAT e Meu INSS), redução de filas Workflow, e redução de filas - Evoluir novo Portal de Atendimento (PAT) – GET para automatização; sendo que as primeiras ações estão em execução e a última encontra-se já finalizada, as quais são metas diretamente relacionadas às atividades de TI que dão suporte ao reconhecimento inicial de direitos (peça 35, p.22). Porém, esse relatório não evidencia em maiores detalhes se os problemas de TI da instituição, no seu conjunto, têm sido solucionados eficazmente.

128. Portanto, conforme as evidências acima apontadas e apesar do acompanhamento das atividades de TI do INSS por meio do PDTI, verifica-se que os recursos de tecnologia de informação disponibilizado pelo INSS para análise dos requerimentos de reconhecimento inicial de direitos apresentam inconsistências que impactam diretamente, de forma negativa, nessas atividades-fim.

129. Diversas foram as causas identificadas durante a fiscalização, conforme descrição nos parágrafos seguintes.

Dificuldade de parametrização de sistemas na ocorrência de alterações normativas

130. O INSS informa que essa dificuldade ocorre justamente dada a extensão que determinada alteração normativa e/ou legislativa impacta seus sistemas, sendo que em muitas ocasiões alterações de legislações demandam modificações paramétricas em mais de um sistema, sendo que, para realizar as devidas atualizações paramétricas, faz-se necessário realizar ajustes em planejamentos anuais de desenvolvimentos, impactando em outras agendas de implementações e/ou melhorias previstas (peça 32, p. 11-12).

Existência de poucos desenvolvedores de sistemas no âmbito do INSS (apenas seis servidores atualmente com essa competência na Diretoria de Tecnologia da Informação)

131. Outro ponto que chama atenção refere-se à existência de poucos desenvolvedores de sistemas no âmbito do INSS. O INSS alega que procura desobrigar-se da realização de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista no mercado a possibilidade de realização dessas atividades. Além disso, o INSS argumenta que a Dataprev existe justamente para a finalidade específica de desenvolver, sustentar e processar os sistemas de informação finalísticos da previdência social, e assim a autarquia dispõe de um número restrito de servidores, no caso seis servidores, que desenvolvem e sustentam sistemas administrativos, não finalísticos, sendo atualmente lotados na Coordenação-Geral de Dados e Sistemas de Informação (peça 33, p.2).

Apesar dos pregões realizados para comprar equipamentos, poucos efetivamente foram adquiridos, deixando ainda uma demanda reprimida

132. Em relação às melhorias de equipamentos, o INSS argumenta que apesar dos pregões realizados para comprar equipamentos, poucos efetivamente foram adquiridos, deixando ainda uma demanda reprimida a ser substituída conforme disponibilidade orçamentária. (peça 52, p.1)

Equipamentos de hardware com idade média avançada

133. O INSS esclarece que a idade média dos microcomputadores à disposição dos servidores é de dez anos e que, apesar de ter realizado pregões e registrado ata para aquisição de equipamentos, as contratações nos últimos anos têm ficado abaixo de 5% do quantitativo de equipamentos disponíveis.

134. Porém, o instituto alega que há equipamentos disponíveis para todos os servidores. O parque tecnológico da autarquia dispõe atualmente de 28.818 microcomputadores, mas precisa ser atualizado, haja vista que os equipamentos possuem idade avançada e impactam as atividades finalísticas.

135. Em relação à periodicidade de troca dos equipamentos, o INSS informa que sua Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) planeja as aquisições juntamente com integrante da área de negócio da autarquia (área solicitante) e a cada dois anos realiza processo licitatório para compra de equipamentos, de tal modo que o INSS disponha de uma ata de registro de preços a qual supra suas necessidades. Esclarece, ainda, que o último pregão ocorreu em 2020 e a ata de registro de preços vigeu até dezembro/2021, mas, devido à indisponibilidade de recursos orçamentários, não foi possível adquirir o total de equipamentos previstos na ata de registro de preços e, por conseguinte, atualizar o parque tecnológico da autarquia.

136. Quanto ao ano de 2022, o INSS esclarece que sua DTI aderiu a ata de equipamento da central de compras e a aquisição de novos equipamentos que está sendo realizada pela Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística (DIROFL), de acordo com a disponibilidade orçamentária (peça 32, p. 1)

Dificuldade de obtenção de dados de outros órgãos

137. O INSS argumenta que com o advento do Decreto 10.046/2019, o qual disciplina o compartilhamento de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal, pretende-se auferir uma melhora da qualidade e da fidedignidade dos dados e melhor acesso à base de dados de outras entidades do governo.

138. Ademais, o INSS informa que o Decreto 10.047/2019 determina aos órgãos e entidades da administração pública federal a disponibilização ao INSS de dados necessários para a análise, concessão, e a manutenção de benefícios por ele administrado, sendo inclusive dispensada a celebração de convênios, acordo de cooperação e instrumentos congêneres.

139. No entanto, os gestores do INSS argumentam que ainda existe uma preocupação muito grande dos órgãos responsáveis por base de dados quanto à forma de tratamento de dados pessoais, principalmente em função da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018), resultando em morosidade no processo de compartilhamento de dados.

140. O INSS alega também que o período de pandemia prejudicou as iniciativas para esse compartilhamento de dados, pois muitas entidades da administração foram impactadas por novas demandas, principalmente relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde, dificultando as respostas às solicitações do INSS para acesso a bases de dados das outras entidades governamentais. (peça 32, p. 11).

141. Por ora, o INSS já conseguiu incorporar ao Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis) as bases do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico - consulta *on-line*), do Cadastro Nacional de Eleitores (Etapa 1), da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), da consulta direta às bases do CPF da Receita Federal do Brasil, dos Documentos de Arrecadação de Receitas Federais (Darf) para recolhimentos previstos na Emenda Constitucional 103. Outras bases de dados de dados já foram recepcionadas, mas aguardam desenvolvimento para utilização, tais como Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir), Registro Nacional de Carteiras de Habilitação (Renach), Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) e base do CadÚnico. Outras bases de dados estão em negociação, como a do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Cadastro da Agricultura Familiar (CAF), do Cadastramento de Usuários do SUS (Cadsus) e de vacinados e imunizados.

Escassez de recursos para TI

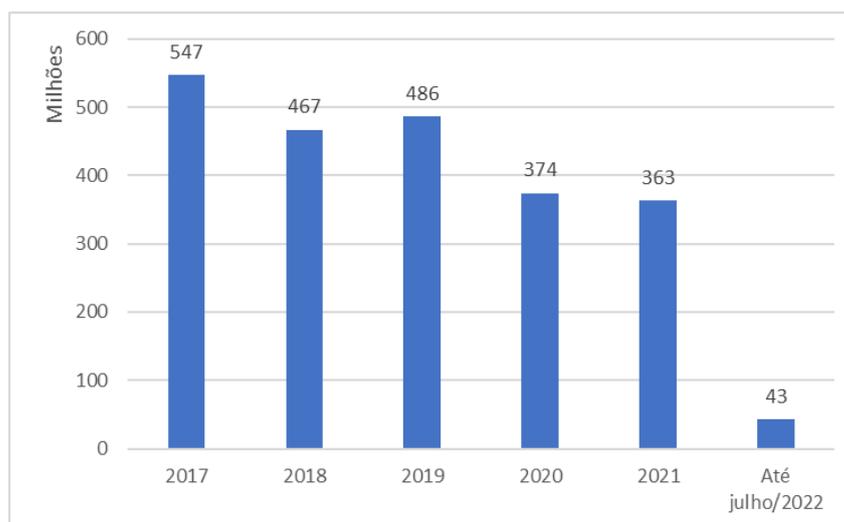
142. O orçamento de TI disponível para o INSS é insuficiente para atendimento das demandas existentes.

143. O INSS esclarece que não possui um orçamento específico para custeio e investimento em tecnologia da informação, sendo os recursos financeiros para tal área advindos do orçamento geral de funcionamento da autarquia.

144. Conforme o contido no PDTI 2020-2022 do INSS, as necessidades orçamentárias de investimento ou custeio que envolvam tecnologia da informação concorrem com as demais despesas da autarquia, disputando recursos com outras atividades da instituição comprometendo a autonomia para a execução das atividades de tecnologia da informação e a comunicação, causando a baixa execução das metas postas nas ações do PDTI (peça 36, p.21).

145. Uma planilha disponibilizada pelo INSS (peça 37 - item não digitalizável Anexo GERENCIAL_PLURIANUAL_PADRA_TI) expõe as informações de gastos de TI do INSS no período de 2017 até julho/2022. Chama a atenção que o gasto está em processo de redução nominal. Em 2017, o gasto foi de R\$ 546,8 milhões e vem reduzindo sistematicamente, sendo que, em 2021 caiu, para R\$ 363,15 milhões, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 18 – Despesas de Tecnologia da Informação do INSS



Fonte: INSS (peça 37 - item não digitalizável Anexo GERENCIAL_PLURIANUAL_PADRA_TI)

146. No âmbito dessas despesas, cumpre destacar que as duas ações orçamentárias mais importantes são “2292 – Serviços de processamento de dados de benefícios” que de 2017 para 2021 apresentou redução em sua execução orçamentária de R\$ 416,0 milhões para R\$ 262,4 milhões, e ação “2564 – Gestão de Cadastros para Previdência Social, cuja execução orçamentária caiu de R\$ 128,47 milhões para R\$ 94,26

milhões em 2021 (peça 37 - planilha de item não digitalizável Anexo GERENCIAL_PLURIANUAL_PADRA_TI).

147. Além disso, os gestores mencionaram a existência de contingenciamento de recursos que impactam os pagamentos à Dataprev, como os decorrentes do contrato vigente (30/22), que inicialmente foi desenhado para vigor por um período de doze meses, porém, em função do contingenciamento, foi assinado por quatro meses, com vencimento em setembro de 2022 (peça 33, p.2).

Falta de tempestividade da Dataprev para atendimento das demandas do INSS

148. Outro ponto importante é que, segundo os gestores, a Dataprev não tem atendido tempestivamente o INSS para solução das demandas existentes, impactando negativamente os trabalhos de análise do reconhecimento inicial de direitos;

149. O INSS informa que as demandas cadastradas, desenvolvidas e homologadas perante a Dataprev só entram em produção após o seu aval, e normalmente são atendidas com qualidade. Entretanto, o INSS afirma que muitas demandas não são atendidas tempestivamente, em virtude de limitação de força de trabalho daquela empresa. Por fim, o INSS acrescenta que há necessidades acumuladas de desenvolvimento de sistemas para os próximos meses e anos (peça 32, p. 12).

150. As deficiências nos recursos de tecnologia de informação contribuem significativamente para a redução da produtividade dos servidores que trabalham com concessão de benefícios e, conseqüentemente, para o aumento da demora na análise dos processos de reconhecimento inicial de direitos. Além disso, acabam acarretando aumento de despesas suportadas pelo INSS, com pagamento de encargos e multas por demora na concessão de benefícios aos quais os beneficiários fazem jus.

151. Desse modo, propõe-se recomendar ao INSS, que inclua em seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) as seguintes ações e adote medidas concretas para a sua execução:

- a) atualização de seu parque tecnológico de equipamentos de tecnologia da informação;
- b) metas da redução de eventuais indisponibilidades e instabilidades em seus sistemas corporativos, principalmente aqueles dedicados às atividades-fim da instituição;
- c) priorização de recursos orçamentários e financeiros para atendimento das demandas existentes de tecnologia de informação, mormente desenvolvimento e atualização de sistemas e aquisição de equipamentos de informática, voltadas para área-fim da instituição, em especial o reconhecimento inicial de direitos;
- d) implementação de condições junto às outras instituições públicas federais para acesso às bases de dados necessárias às atividades de reconhecimento inicial de direitos, em conformidade com os Decretos 10.046/2019 e 10.047/2019;
- e) inclusão nos contratos celebrados com a Dataprev de cláusulas que permitam seu acionamento com o propósito de obter agilidade no atendimento de serviços relacionados às atividades fim da instituição, tais como o desenvolvimento e atualização de sistemas, diminuição de instabilidades e indisponibilidades de sistemas, dentre outros.

152. Nesse sentido, com a implementação das deliberações propostas, espera-se que haja melhorias nos recursos de tecnologia da informação do INSS à disposição dos servidores para execução das atividades-fim da instituição.

153. Além disso, espera-se que haja melhora na produtividade dos servidores que trabalham com reconhecimento inicial de direitos, redução dos estoques de requerimentos pendentes de análise e dos tempos despendidos para a execução dessas atividades.

3.5. Distribuição da demanda acumulada entre as superintendências regionais não é proporcional à força de trabalho

154. Observou-se que o critério de organização das filas de requerimentos de benefícios adotado pelo INSS consiste em atribuir a cada uma de suas Superintendências Regionais (SR) responsabilidade pela demanda relativa a determinado estado ou região do país. Entretanto, a auditoria verificou que a distribuição da força de trabalho especializada na atividade de reconhecimento de direito não é proporcional à quantidade acumulada de requerimentos pendentes de análise. Essa discrepância tem

resultado em falta de isonomia entre os segurados de diferentes regiões do país no que se refere ao tempo consumido para conclusão de seu benefício.

155. Tal ocorrência conflita, em primeiro lugar, com o princípio da igualdade previsto na Constituição Federal, art. 5º, *caput*, uma vez que se dispensam tratamentos diferentes a pessoas em igual situação, na medida em que as respostas a requerimentos de benefícios da mesma espécie serão oferecidas em tempos distintos, a depender da região em que residirem os requerentes.

156. Deixam de ser observados também os princípios da razoável duração do processo e da eficiência na administração pública (art. 5º, *caput*, inciso LXXVII, e art. 37, *caput*, da Constituição Federal), considerando que há aumento da intempestividade da análise de requerimentos para determinadas regiões do país em relação à média nacional e que se deixa de otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (princípio da eficiência conforme o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, p. 141).

157. Cabe registrar que as superintendências regionais (SR) são unidades descentralizadas com competência para a gestão das atividades do INSS nas respectivas bases geográficas de sua circunscrição, e atualmente são em número de seis (Portaria PRES/INSS 1.429/2022, art. 3º e Anexo VIII, peça 107, p. 1 e 138):

- a) Sudeste I (SR SE I), com circunscrição no estado de São Paulo;
- b) Sudeste II (SR SE II), com circunscrição nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo;
- c) Sudeste III (SR SE III), unidade criada em março de 2022, com circunscrição no estado do Rio de Janeiro, que anteriormente integrava a circunscrição da SR Sudeste II (Portaria-MPS 547/2011, Anexo I);
- d) Sul (SR Sul), com circunscrição na região Sul do país;
- e) Nordeste (SR NE), com circunscrição na região Nordeste;
- f) Norte/Centro-Oeste (SR N/CO), com circunscrição nas regiões Norte e Centro-Oeste.

158. Ao se observar o período de janeiro a junho de 2022, constatou-se grande variação entre as SR no que diz respeito ao estoque de requerimentos represados para cada servidor da Ceab/RD (servidor habilitado para a análise de benefícios). Observa-se, também, disparidade acentuada entre as SR quanto ao percentual de benefícios concluídos de maneira intempestiva (percentual de intempestividade) em relação aos prazos pactuados no termo de acordo INSS/MPF/Ministério da Cidadania/DPU firmado no RE 1.171.152/SC (peça 100, p. 7-9 e 17).

159. A fim de verificar em que medida o referido percentual de intempestividade está associado ao estoque de requerimentos represados por servidor, examinou-se o comportamento médio dessas variáveis, assim como dos fluxos mensais de requerimentos apresentados (requeridos/servidor) e com análise concluída (concluídos/servidor, com concessão ou indeferimento do pedido) no primeiro semestre de 2022, para os benefícios pensão por morte (B21), aposentadoria por idade (B41), aposentadoria por tempo de contribuição (B42) e salário-maternidade (B80), os quais respondem, em conjunto, por cerca 85% do estoque de requerimentos de benefícios previdenciários represados (média nos últimos doze meses até junho de 2022).

160. Não foi incluída na análise a SR Sudeste III, por ter sido criada em março de 2022 e ainda não dispor de série suficiente de dados alimentados nos sistemas consultados para comparação. Além disso, de acordo com informação do INSS, somente a partir de junho de 2022 foi formado o corpo de servidores de sua central de análise de benefícios (peça 88, p. 3).

161. O percentual de requerimentos analisados de forma intempestiva foi calculado com base em dados das concessões e indeferimentos de benefícios extraídos de sistema especializado do INSS (Suibe), conforme exposto no item 37 e Tabela 1 deste relatório, enquanto os dados de estoque, requerimentos protocolados e despachos de benefícios foram extraídos do Painel de Eficiência do INSS, repositório de monitoramento também mantido em ambiente eletrônico interno da autarquia.

162. O quadro de servidores que serviu de parâmetro para cálculo se refere aos servidores designados para as Ceab/RD (peça 88, p. 3), unidades de suporte para análise de solicitações encaminhadas ao INSS,

subordinadas às SR, voltadas à gestão centralizada da fila em sua jurisdição e à análise de requerimentos de reconhecimento de direitos, o que inclui a conclusão de análise de requerimentos de benefício previdenciários (despacho de concessão ou indeferimento do pedido), entre outros serviços (arts. 1º, inciso I-“c”, e 4º, inciso I, da Portaria-PRES/INSS 1.372/2021).

163. Para poder considerar conjuntamente benefícios com graus de complexidade diferentes, os quantitativos de estoque de requerimentos represados, e de requeridos e de concluídos mensalmente foram convertidos em pontos, conforme sistemática adotada no INSS, que consiste em atribuir pontos aos processos de acordo com a complexidade da análise de cada espécie de benefício requerido. No caso dos benefícios objeto desta análise, a pontuação é a seguinte, por processo concluído: 0,95 ponto para o B21; um ponto para o B41; 1,45 ponto para o B42 e 0,75 ponto para o B80 (Anexo I, Tabela 05 da Portaria PRES/INSS 1.286/2021, alterada pela Portaria PRES/INSS 1.373/2021).

A Tabela 5 mostra síntese dos resultados encontrados na comparação do percentual de intempetividade (isto é, percentual de análises concluídas com atraso em relação aos prazos previstos no termo de acordo) com o estoque, ponderado pela pontuação referida, por servidor da Ceab/RD, assim como os índices de correlação entre o percentual de intempetividade e o estoque represado nas diversas SR. Tabela 5 - Comparativo do percentual de intempetividade com o estoque de requerimentos (B21, B41, B42 e B80) por servidor da Ceab/RD nas SR – janeiro a junho de 2022

SR	Janeiro/2022		Fevereiro/2022		Março/2022		Abril/2022		Maio/2022		Junho/2022	
	% Intemp	Estoque/servidor	% Intemp	Estoque/servidor	% Intemp	Estoque/servidor	% Intemp	Estoque/servidor	% Intemp	Estoque/servidor	% Intemp	Estoque/servidor
SR NE	55,3%	160,03	59,1%	155,21	57,5%	147,20	59,7%	148,03	54,7%	121,69	54,2%	113,93
SR N/CO	30,8%	195,04	35,0%	196,13	41,5%	200,47	42,6%	195,42	39,0%	149,83	31,5%	154,83
SR SE I	6,8%	105,65	8,7%	96,81	10,2%	86,39	8,3%	78,37	12,5%	71,75	17,0%	77,18
SR SE II ⁽¹⁾	57,9%	229,52	57,3%	221,69	65,5%	202,99	69,2%	187,90	61,6%	163,23	57,0%	211,56
SR Sul	40,2%	215,02	43,2%	210,36	48,0%	207,76	44,7%	210,21	54,6%	200,13	55,1%	182,88
Correlações – Variáveis ⁽²⁾	Índice		Índice		Índice		Índice		Índice		Índice	
% Intempetividade e Estoque/servidor	0,7		0,7		0,7		0,7		0,8		0,7	

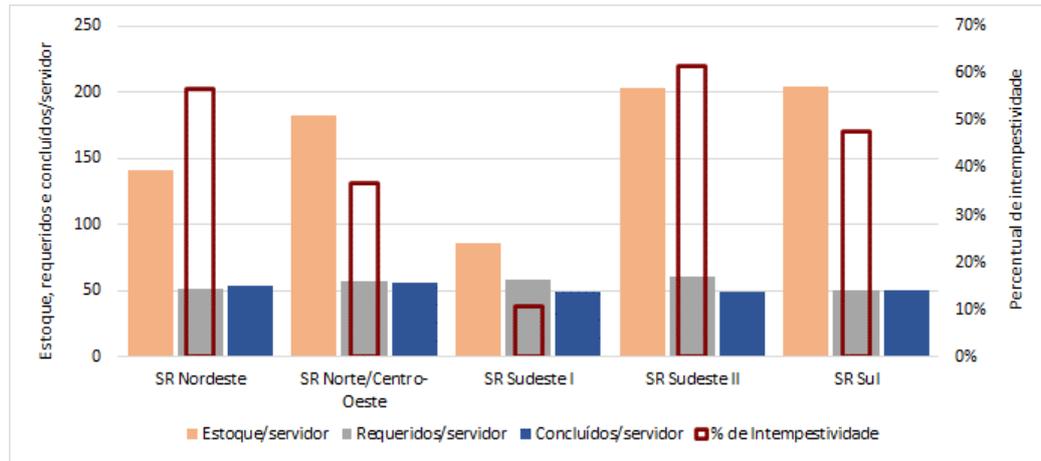
Fonte: Elaboração própria com base em dados do INSS (resposta a requisição, sistema Suibe/WEB Focus/Qlik Sense e Painel de Eficiência).

Nota: (1) Considerando que a SR Sudeste III foi criada a partir do desmembramento da base geográfica que anteriormente integrava a circunscrição da SR Sudeste II e que somente a partir de junho de 2022 foram designados servidores para sua central de análise de benefícios, incluíram-se no estoque da SR de origem (SR Sudeste II) os quantitativos atribuídos no Painel de Eficiência do INSS à SR Sudeste III nos meses de janeiro a maio de 2022, a fim de evitar distorções nos dados desses meses.

(2) De acordo com Fávero e Belfiore (2017, p. 118), o coeficiente de correlação de Pearson (**p**) é uma medida que varia entre -1 e 1. Por meio do sinal, é possível verificar o tipo de relação entre duas variáveis: quanto mais próximo dos valores extremos, mais forte é a correlação entre elas. Logo: Se **p** for positivo, existe uma relação diretamente proporcional entre as variáveis; se **p** = 1, tem-se uma correlação linear positiva perfeita. Se **p** for negativo, existe uma relação inversamente proporcional entre as variáveis; se **p** = - 1, tem-se uma correlação linear negativa perfeita. Se **p** for nulo, não existe correlação entre as variáveis.

164. No Gráfico 19, visualizam-se as médias obtidas pelas SR no período de janeiro a junho de 2022 para o estoque represado, requeridos e concluídos por servidor da Ceab/RD e do percentual de intempetividade, todos referentes aos benefícios B21, B41, B42 e B80.

Gráfico 19 - Estoque, requeridos e concluídos por servidor e do percentual de intempetividade das SR (B21, B41, B42 e B80) – médias mensais de janeiro a junho de 2022



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INSS (resposta a requisição, sistema Suibe/WEB Focus/Qlik Sense e Painel de Eficiência).

165. Com base na análise comparativa dos números mostrados na Tabela 5, observou-se que o percentual de conclusões de análises intempestivas está fortemente associado ao estoque de requerimentos represados por servidor, de forma que as SR com maior incidência de atrasos nas análises de requerimentos têm, em geral, também os maiores estoques de requerimentos represados por servidor, conforme indicam os coeficientes de correlação positivos e significantes ($p \geq 0,6$) apresentados na última linha da tabela (CALLEGARI-JACQUES, 2007, p. 90).

166. No que se refere à intempestividade na análise de requerimentos dos benefícios citados, constataram-se, ao longo do período examinado, grandes diferenças entre as SR. Na média do primeiro semestre de 2022, a diferença entre a unidade de maior percentual de intempestividade (SR Sudeste II, com 61,4% de análises intempestivas) e a de menor percentual (SR Sudeste I, com 10,6%) foi de 50,9 pontos percentuais (Gráfico 19).

167. A Tabela 5 mostra que a SR Sudeste I permaneceu todo o período observado com o menor percentual de intempestividade, variando de 6,8% em janeiro de 2022 a 17% em junho de 2022, enquanto a SR Norte/Centro-Oeste obteve o segundo menor percentual também durante todo o período.

168. De outro lado, a SR Sudeste II apresentou o maior percentual de intempestividade em todos os meses do período, exceto em fevereiro de 2022, quando o percentual de análises intempestivas mais elevado coube à SR Nordeste. No restante do período, a SR Nordeste ficou com o segundo maior percentual de intempestividade em todos os meses, exceto em junho de 2022, em que a SR Sul teve a segunda maior intempestividade.

169. Quanto ao estoque de requerimentos represados por servidor, há igualmente grandes diferenças entre as unidades nos seis meses analisados. No primeiro semestre de 2022, a diferença entre a SR de maior estoque médio por servidor (SR Sul, com 204,4) e a de menor estoque médio (SR Sudeste I, com 86) foi de 118,4 requerimentos por servidor, o que corresponde a uma diferença de 138% entre essas duas unidades (Gráfico 19).

170. Ainda conforme a Tabela 5, a SR Sudeste I se manteve com o menor estoque por servidor em todos os meses do período, variando entre 71,75 requerimentos por servidor (maio de 2022) e 105,65 (janeiro de 2022). Como já registrado acima, foi também essa SR que apresentou o menor percentual de intempestividade durante todo o primeiro semestre de 2022.

171. Os maiores estoques por servidor no período foram encontrados nas SR Sudeste II e na SR Sul, cada uma em três meses diferentes. Essas duas SR tiveram no período médias de estoque muito próximas, na casa dos duzentos requerimentos por servidor, e se revezaram com o maior e o segundo maior estoque por servidor em todos os meses, exceto em abril de 2022, quando o segundo maior estoque por servidor ficou com a SR Norte/Centro-Oeste. A SR Sudeste II, como já visto, foi a unidade que apresentou o maior percentual de conclusões intempestivas de benefícios em cinco dos seis meses do período analisado, enquanto a SR Sul teve o segundo maior percentual em um mês (junho) e a terceira nos demais.

172. No que diz respeito aos fluxos mensais de benefícios requeridos e de conclusão de análises de requerimentos por servidor, no entanto, os números registrados pelas SR se mostraram mais próximos entre si e mais equilibrados do que os relativos ao percentual de intempestividade e ao estoque por servidor.

173. No caso dos requerimentos recebidos mensalmente, como mostrado no Gráfico 19, a diferença entre a SR de maior quantidade média mensal de requeridos (SR Sudeste II, com 61 requeridos por servidor) e a de menor quantidade (SR Sul, com 50,4) foi de 10,6 requerimentos mensais por servidor no primeiro semestre de 2022, o que corresponde a uma diferença de 21% entre as duas SR.

174. Para os concluídos, a distância entre a SR de maior quantidade média mensal (SR Norte/Centro-Oeste, com 56,4) e a de menor número (SR Sudeste I, com 49) foi em média de 7,4 requerimentos mensais por servidor no mesmo período, o que representa diferença de 15% entre as duas unidades.

175. Cabe ressaltar que uma SR que tenha estoque por servidor mais elevado tende a acumular quantidade maior de requerimentos mais antigos do que outras unidades de menor estoque, o que eleva naquela o tempo médio de análise, fazendo com que uma quantidade maior de benefícios deferidos ou indeferidos seja concluída após os prazos acordados.

176. Sobre a comparação do percentual de intempestividade com a quantidade de requeridos por servidor, a correlação encontrada foi fraca ou muito fraca em todos os meses do período.

177. O que causa a alta correlação entre os estoques de requerimentos e a quantidade de concessões intempestivas é que os critérios utilizados para a distribuição de servidores entre as unidades descentralizadas não são baseados no estoque de requerimentos de benefícios previdenciários represados.

178. Nesse sentido, as Centrais de Análise de Benefícios (Ceab/RD) de cada uma das seis SR possuem a incumbência de analisar os requerimentos de reconhecimento de direitos, no âmbito da circunscrição, em todas as suas fases e realizar outros serviços relacionados com o reconhecimento de direito (art. 4º, inciso I, da Portaria-PRES/INSS 1.372/2021).

179. Ceab é a denominação das unidades de suporte voltadas à gestão centralizada da fila nas respectivas bases geográficas de sua circunscrição. As Ceab foram instituídas conforme a área de especialização, e as SR mantêm uma Ceab de cada área, como segue (arts. 1º e 5º da Portaria-PRES/INSS 1.372/2021):

- a) por Demandas Judiciais - Ceab/DJ;
- b) em Manutenção e Cadastro - Ceab/MAN; e
- c) para Reconhecimento de Direitos - Ceab/RD.

180. As Ceab/RD são as unidades encarregadas da análise inicial dos requerimentos dos benefícios previdenciários, além de outras tarefas relacionadas com o reconhecimento de direito dos segurados, tais como análise de requerimentos de benefícios assistenciais, compensação previdenciária, emissão de certidão de tempo de contribuição (CTC), seguro defeso, entre outras (Anexo I, Tabelas 4 e 5, da Portaria-PRES/INSS 1.286/2021).

181. A designação de servidores para a composição das Ceabs cabe às SR no caso de servidor lotado em agência da previdência social (APS), em GEX ou na própria SR. Em se tratando de servidor lotado na Administração Central, a designação cabe à respectiva diretoria. No caso de remoção a pedido de servidor entre SR, haverá desligamento da Ceab de origem e designação para a Ceab de destino (arts. 9º e 12 da Portaria-PRES/INSS 1.372/2021).

182. Instituídas em outubro de 2018 no âmbito das GEX (Resolução-PRES/INSS 661/2018), as Ceab foram posteriormente vinculadas às SR, tendo entre suas diretrizes o adequado aproveitamento dos recursos humanos, pela equalização da carga de trabalho entre os servidores e unidades, sendo as Ceab/RD integradas por todos os servidores da SR, das GEX e das APS da respectiva região dedicados exclusivamente à análise de requerimentos de reconhecimento de benefícios assistenciais, de aposentadorias, de pensões, de auxílio-reclusão e de salário maternidade, em todas as suas fases, de requerimentos de CTC e de compensação previdenciária (arts. 3º, inciso III, e 6º, § 1º, da Resolução-PRES/INSS 691/2019).

183. Assim, enquanto as filas das SR refletem diretamente a demanda represada acumulada (estoque) por benefícios dos segurados da respectiva área de circunscrição, a distribuição da força de trabalho entre as Ceab/RD das SR não está subordinada necessariamente a essa demanda, uma vez que decorre, em regra, da disponibilidade de recursos humanos lotados nas unidades situadas na circunscrição de cada SR.

184. A Tabela 6 compara a participação percentual de cada SR no total de servidores das Ceab/RD e nas somas dos estoques (demanda represada acumulada) e das entradas de requerimentos (fluxo de demanda mensal), ponderados com base na pontuação atribuída pelo INSS, referentes ao mês de junho de 2022.

Tabela 6 - Distribuição dos servidores das Ceab/RD e demanda de requerimentos dos benefícios B21, B41, B42 e B80 entre as SR do INSS – junho de 2022

Superintendência Regional	Servidores da Ceab/RD		Estoque ao final do mês		Requerimentos mensais	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
SR Nordeste	1.640	31,8%	186.849	26,3%	84.171	28,0%
SR Norte/Centro-Oeste	650	12,6%	100.639	14,2%	42.308	14,1%
SR Sudeste I	1.093	21,2%	84.357	11,9%	65.030	21,7%
SR Sudeste II	560	10,9%	118.476	16,7%	41.065	13,7%
SR Sudeste III	275	5,3%	48.077	6,8%	16.907	5,6%
SR Sul	934	18,1%	170.813	24,1%	50.864	16,9%
Soma das SR	5.152	100,0%	709.210	100,0%	300.346	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INSS (peça 88, p.3, e Painel de Eficiência).

185. Observa-se que a distribuição da força de trabalho especializada entre as SR, em junho de 2022, não era proporcional aos estoques de requerimentos represados para os quatro benefícios considerados, embora mostrasse maior proporcionalidade em relação ao fluxo de entrada de requerimentos durante o mês.

186. Cabe registrar que a adoção das filas regionalizadas pelo INSS representou avanço em relação à sistemática anterior, que estabelecia filas locais e causava distorções ainda maiores na distribuição da carga de trabalho, mas, como visto, essa distribuição ainda carece de mecanismos de ajuste que permitam flexibilizar, de forma temporária e enquanto for necessário, a redistribuição dos estoques de acordo com a força de trabalho das unidades.

187. A situação descrita resulta em falta de isonomia entre os segurados de diferentes regiões do país quanto ao tempo necessário para conclusão do seu benefício.

188. Essa falta de isonomia se caracteriza pelo fato de que as SR têm diferentes percentuais de benefícios analisados de forma intempestiva, o que importa dizer que os segurados esperam tempos significativamente diferentes para obter resposta do INSS sobre requerimentos protocolados para o mesmo benefício, a depender da região em que se encontram.

189. Diante disso, cabe propor recomendação ao INSS para que planeje e adote, em caráter temporário e enquanto for necessário, mecanismos que permitam acelerar a redução do estoque de requerimentos represados, a exemplo da flexibilização da distribuição desses estoques entre as unidades descentralizadas e da formação de forças tarefas ou grupos de trabalho com missão específica para esse fim, com vistas a dar cumprimento aos prazos máximos de conclusão das análises de processos administrativos de

reconhecimento de direito e dispensar tratamento mais isonômico aos segurados das diferentes regiões do país.

190. Com a implementação das medidas propostas, espera-se que haja distribuição mais equitativa da carga de trabalho referente à análise de requerimentos previdenciários entre as unidades descentralizadas do INSS, com a consequente promoção de tratamento das demandas dos segurados com maior isonomia entre as regiões do país, assim como redução dos estoques de requerimentos de benefícios previdenciários represados de forma a compatibilizar a demanda por esses benefícios com a capacidade de produção regular do INSS.

3.6. Capacidade de produção do INSS é insuficiente

191. As análises realizadas revelaram que a capacidade de produção do INSS é insuficiente para dar vazão em curto prazo aos requerimentos de benefícios previdenciários represados, especialmente quando são considerados os demais serviços sob o encargo do instituto.

192. O INSS tem represamento de serviços sob sua responsabilidade em quantidade superior à atual capacidade operacional da autarquia. Os principais serviços do INSS incluem a análise de requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais e outras atividades essenciais ao reconhecimento de direitos de segurados e de pessoas hipossuficientes, ao correto pagamento e ao controle de fraudes e outras irregularidades referentes a benefícios previdenciários e assistenciais.

193. Tais atividades formavam, em agosto de 2022, estoque de cerca de 4,6 milhões de tarefas pendentes, sendo 1,3 milhão referentes a requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais e 3,3 milhões a tarefas de outros serviços.

194. O estoque de requerimentos previdenciários e assistenciais teve redução de 25,6% nos últimos doze meses, contados de setembro de 2021 a agosto de 2022, enquanto o estoque de outros serviços represados caiu em torno de 10,9% no mesmo período. Mantido esse ritmo de redução, estima-se que para reduzir os estoques a níveis que permitam ao INSS atender à demanda de forma sustentável e nos prazos estabelecidos na legislação serão necessários cerca de um ano e dois meses para os requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais e de cinco anos e dez meses para os outros serviços referidos.

195. É importante considerar que essas análises foram realizadas levando-se em conta os indicadores que o INSS tem utilizado para gerenciar as atividades de reconhecimento de direitos. Contudo, como ficou demonstrado nas seções 3.1 e 3.2, a tendência de redução ora considerada não se observa nos indicadores de tempestividade das concessões, o que pode estar associado ao aumento da idade média do estoque. Portanto, estimativas como a acima, realizadas para mensurar o tempo necessário para a solução do represamento de serviços hoje observado com base em indicadores que mostrem uma tendência de normalização futura, somente podem ser consideradas viáveis se houver modificação na forma de gerenciamento dos esforços que têm sido empreendidos para que se possa obter diminuições consistentes nos percentuais de concessão fora dos prazos estabelecidos.

196. A situação descrita, que contribui para a intempestividade da análise de requerimentos de benefícios pelo INSS, representa inobservância do postulado constitucional que assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (art. 5º, *caput*, inciso LXXVIII, da Constituição Federal).

197. A aplicação do princípio acima referido, no caso específico examinado, deve se concretizar no contexto das competências do INSS estabelecidas no art. 2º do Decreto 10.995/2022, entre as quais se incluem as atribuições de operacionalizar o reconhecimento do direito, a manutenção e o pagamento de benefícios e os serviços previdenciários do RGPS e de benefícios assistenciais previstos na legislação.

198. Importa ressaltar que além da análise para reconhecimento inicial de direito a benefícios previdenciários e assistenciais, objeto principal do termo de acordo celebrado com o MPF, o Ministério da Cidadania e a DPU nos autos do Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, o INSS tem sob sua responsabilidade diversos outros grupos de serviços essenciais de suporte ao reconhecimento de direitos de segurados, à concessão de auxílios a pessoas hipossuficientes, bem como ao correto pagamento e ao controle de fraudes e outras irregularidades relacionadas a benefícios previdenciários e assistenciais.

199. Os outros grupos de serviços em questão concorrem em necessidade de força de trabalho com a análise de requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais, os quais o INSS tem priorizado, em virtude da obrigação assumida no acordo citado no sentido de cumprir prazos máximos para a conclusão dos processos administrativos respectivos, sob pena de aplicação de sanções pecuniárias à autarquia.

200. Os principais serviços não incluídos no termo de acordo referido estão classificados nos seguintes grupos:

a) Manutenção de benefícios: ações realizadas após o reconhecimento do direito, fundamentais para a conservação do benefício ativo, garantindo o pagamento mensal da renda ao beneficiário até que ocorra a cessação pela extinção do direito, tais como gestão da folha de pagamento, comprovação de vida, reativação de benefícios, atualização de dados do benefício etc.;

b) Revisão de benefícios: procedimento administrativo utilizado para reavaliação dos atos praticados pelo INSS, observadas as disposições relativas à prescrição e à decadência, processado para benefícios já concedidos ou indeferidos, com ou sem apresentação de novos elementos;

c) Cadastro: procedimentos de atualização de dados cadastrais, atualização de vínculos e remunerações, inclusão e atualização de atividades do segurado, entre outros;

d) Certidão de tempo de contribuição (CTC): procedimentos relativos à emissão da CTC, instrumento que permite que o tempo de contribuição vertido para o RGPS seja aproveitado por RPPS ou Regimes de Previdência Militar, para fins de contagem recíproca;

e) Seguro defeso: serviço que permite ao pescador profissional artesanal solicitar ao INSS o pagamento do benefício de Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal durante o período de defeso, ou seja, quando fica impedido de pescar em razão da necessidade de preservação das espécies;

f) Acordo internacional: acordos internacionais em matéria de previdência social têm como objetivo a coordenação das legislações nacionais dos países signatários para a aplicação da norma internacional, garantindo o direito aos benefícios previstos no campo material de cada acordo, com previsão de deslocamento temporário de trabalhadores;

g) Monitoramento operacional de benefícios (MOB): procedimentos voltados para a apuração de irregularidades em processos administrativos de concessão de benefícios;

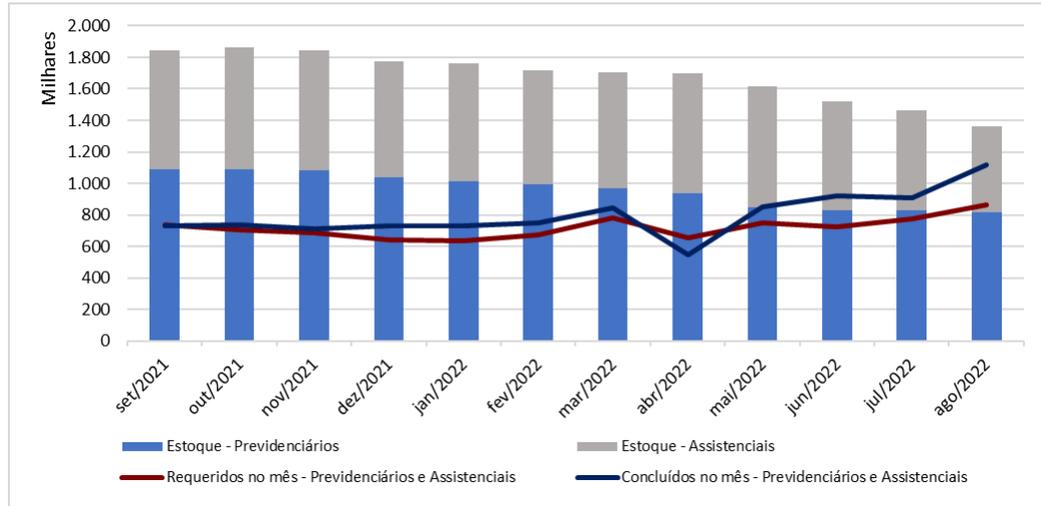
h) Compensação previdenciária (Comprev): acerto de contas de natureza financeira entre o RGPS e os RPPS dos entes federados, e entre os regimes próprios, referente ao tempo de contribuição utilizado na concessão de benefícios nos termos das regras de contagem recíproca.

201. Com base em dados disponibilizados no Painel de Eficiência do INSS, examinou-se a evolução do represamento de serviços entre setembro de 2021 e agosto de 2022, período em que já haviam passado a ser aplicáveis as regras do termo de acordo INSS/MPF/Ministério da Cidadania/DPU firmado no RE 1.171.152/SC. Conforme a cláusula sexta do referido acordo, suas regras deveriam ser observadas a partir de 10/6/2020, seis meses após a homologação pelo STF, realizada em 9/12/2020 (peça 100, p. 13, e peça 101, p. 11).

202. Com base nessa análise, verificou-se represamento significativo de tarefas tanto dos requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais (incluídos no acordo) como de outros serviços sob responsabilidade do INSS (não incluídos no acordo). Entretanto, em razão da priorização da análise dos requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais, observa-se que houve redução dos estoques desses requerimentos em proporção maior do que dos estoques de tarefas de outros serviços não incluídos no termo de acordo.

203. No caso dos benefícios previdenciários e assistenciais, o Gráfico 20 mostra a trajetória do estoque acumulado ao final de cada mês, assim como das quantidades mensais de requerimentos recebidos e dos que tiveram a análise concluída (deferimento ou indeferimento).

Gráfico 20 – Benefícios previdenciários e assistenciais - Estoque, requeridos e concluídos de setembro de 2021 a agosto de 2022



Fonte: Painel de Eficiência do INSS (dados baixados em 5/8/2022 e 1º/10/2022).

204. Observa-se que o estoque de requerimentos previdenciários e assistenciais à espera de análise caiu aproximadamente 25,6% no período examinado, o que significa que, no conjunto dos serviços considerados, foram concluídas análises em quantidade superior à de benefícios requeridos durante o período. No caso do estoque dos requerimentos previdenciários, a redução observada foi de cerca de 26,5%, enquanto o grupo dos benefícios assistenciais teve decréscimo no estoque de 24,3% no período.

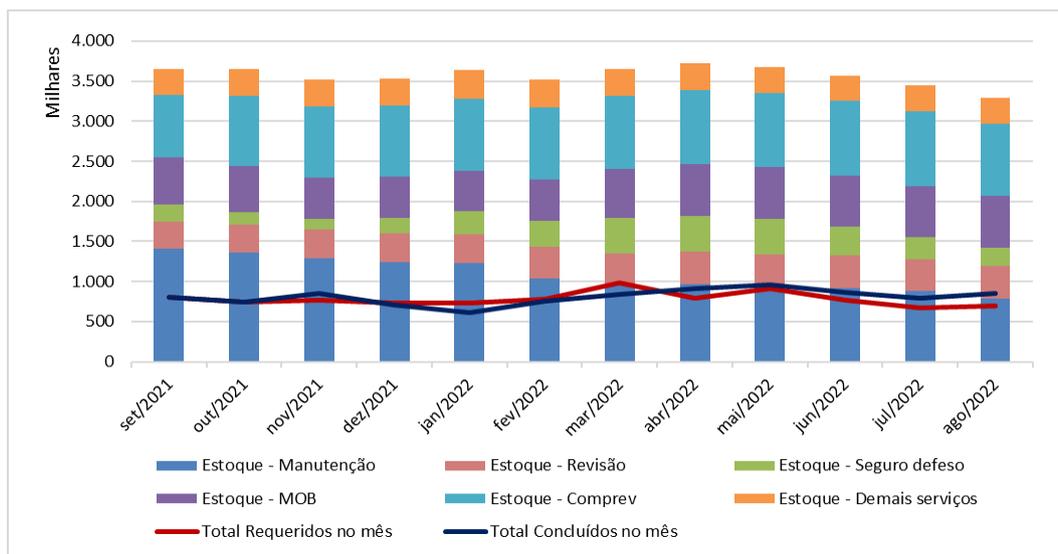
205. De acordo com os dados acima, verifica-se que o INSS reduziu o estoque total (previdenciários e assistenciais) que havia no início de setembro de 2021 em aproximadamente 469 mil tarefas até agosto de 2022. Se mantido esse padrão de decréscimo, seriam necessários cerca de um ano e dois meses para reduzir o estoque a níveis que permitam ao INSS dar vazão à demanda de forma sustentável e atender aos prazos estabelecidos na legislação. Adotou-se como nível sustentável de estoque o conceito de estoque rotativo utilizado pelo INSS, de 831.121 requerimentos, que representa a demanda mensal adicionada aos requerimentos em exigência (peça 122, p. 2).

206. Essa estimativa parte do princípio de que o tempo necessário para tratar os requerimentos em estoque manter-se-á nos níveis do que tem sido despendido para tratar o conjunto de requerimentos analisados no período recente. Portanto, esse tempo pode ser maior, caso os estoques tenham elevado número de requerimentos antigos e de tratamento mais complexo.

207. No que diz respeito ao fluxo mensal de requerimentos, observa-se que a força de trabalho dedicada à análise desses benefícios nos últimos doze meses considerados foi capaz de produzir mais do que o suficiente para dar vazão ao número de requerimentos protocolados no período.

208. Quanto aos outros serviços, isto é, aqueles não abrangidos diretamente pelo termo de acordo, apresenta-se no Gráfico 21, de forma similar ao mostrado no gráfico anterior, a evolução do estoque acumulado, dos requeridos e das tarefas concluídas mensalmente.

Gráfico 21 – Outros serviços do INSS, diferentes de requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais - Estoque, requeridos e concluídos de setembro de 2021 a agosto de 2022



Fonte: Painel de Eficiência do INSS (dados baixados em 13/8/2022 e 1º/10/2022).

Nota: Demais serviços no gráfico incluem CTC, cadastro, acordos internacionais, pós-perícia e antecipação de auxílio assistencial e de auxílio-doença com documento médico.

209. Os dados acima se referem apenas à parte dos outros grupos de serviços do INSS acompanhados no Painel de Eficiência. Não incluem, por exemplo, as tarefas relativas à instrução e cumprimento de deliberações do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) sobre recursos administrativos opostos a decisões do INSS e as referentes à implementação de decisões judiciais, que não são disponibilizados no referido Painel e não foram fornecidas adequadamente nas respostas a solicitações da equipe de auditoria.

210. No que se refere aos recursos, cabe assinalar que em auditoria realizada pelo TCU verificou-se que, em maio/2021, o estoque de acórdãos do CRPS pendentes de cumprimento e comunicação aos recorrentes era de aproximadamente de 275 mil processos (item 39 do relatório de auditoria operacional do TCU no processo de recursos administrativo previdenciário - TC 014.283/2021-2), o que equivalia à época a cerca de 6,8% do estoque dos mencionados outros serviços do INSS.

211. Com variações positivas e negativas relativamente pequenas, o montante do estoque desses serviços se manteve entre 3,3 milhões e 3,7 milhões de tarefas nos doze meses compreendidos entre setembro de 2021 e agosto de 2022. No período, registrou-se decréscimo de aproximadamente 10,9% do estoque acumulado, o que significa que, no conjunto dos grupos de serviços considerados, foram concluídas análises em quantidade superior à de serviços requeridos durante o período.

212. Observam-se, todavia, diferenças de comportamento na evolução dos grupos de serviços quando vistos de forma individualizada. Entre os grupos que mais variaram no período, constata-se que, enquanto os serviços de manutenção e seguro defeso tiveram reduções de estoque de 42,3% e 22,3%, respectivamente, os estoques relativos à revisão e à compensação previdenciária cresceram 20,2% e 17,8%, respectivamente.

213. Em relação ao seguro defeso do pescador artesanal, deve-se ponderar que a demanda pelo benefício oscila naturalmente durante o ano em razão da sazonalidade dos períodos de defeso, que se concentram no território nacional, de forma geral, entre os meses de novembro e abril (informação disponível em <<http://www.ibama.gov.br/biodiversidade-aquatica/periodos-de-defeso/defesos-continentais>>, acesso em 4/9/2022).

214. De acordo com os dados acima, verifica-se que o INSS reduziu o estoque dos grupos de outros serviços que havia no início de setembro de 2021 em aproximadamente 403 mil tarefas até agosto de 2022. Nesse ritmo de redução, seriam necessários cerca de cinco anos e dez meses para reduzir o referido estoque a níveis que permitam ao INSS dar vazão à demanda de forma sustentável e atender aos prazos estabelecidos na legislação. Adotou-se também como nível sustentável de estoque o conceito de estoque

rotativo do INSS, de 947.579 tarefas, o qual representa a demanda mensal adicionada às tarefas no aguardo do atendimento de exigência (peça 122, p. 3).

215. Sobre o fluxo mensal de requerimentos, conclui-se que a capacidade do INSS de analisar e concluir esses serviços nos últimos doze meses produziu o suficiente para dar vazão ao número de requerimentos protocolados no período.

216. Registre-se que os gestores do INSS fazem projeções mais otimistas do que as apresentadas acima, estimando alcançar a meta de estoque rotativo em três meses, contados a partir de setembro de 2022, para os requerimentos previdenciários e assistenciais e em um ano e cinco meses para os outros grupos de serviços (peça 122, p. 2-3). Para essas projeções, o INSS utilizou as taxas médias de redução dos estoques dos últimos cinco meses (maio a setembro de 2022).

217. Entretanto, visando a amenizar distorções decorrentes de eventuais flutuações na demanda de serviços, utilizaram-se nas estimativas mostradas neste relatório as taxas de redução observadas nos últimos doze meses (setembro de 2021 a agosto de 2022). Adotou-se também agosto de 2022 como termo final das análises por ser o mês mais recente com os dados completos lançados no Painel de Eficiência do INSS até a data da última consulta (1º/10/2022).

218. Entre as causas da situação descrita, verifica-se que as estratégias já adotadas pelo INSS para acelerar a redução dos estoques dos serviços represados não têm sido completamente bem-sucedidas.

219. Por meio da Medida Provisória-MP 871/2019, posteriormente convertida na Lei 13.846/2019, foi instituído no âmbito do INSS o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade (Programa Especial), com o objetivo de analisar processos que apresentassem indícios de irregularidade ou potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão, no recurso ou na revisão de benefícios administrados pelo INSS (art. 1º, *caput*, inciso I, da MP 871/2019).

220. Integrou também o Programa Especial a análise dos processos administrativos de requerimento inicial e de revisão de benefícios administrados pelo INSS cujo prazo legal para conclusão tivesse expirado até 18/1/2019, data de publicação da referida MP (art. 1º, § 2º, da MP 871/2019).

221. O referido prazo limite para inclusão dos processos no Programa Especial foi prorrogado para 15/6/2019 por meio da MP 891/2019 e posteriormente suprimido, de forma que passaram a ser elegíveis ao programa as análises de processos com prazo legal para conclusão expirado, sem restrição temporal, e que representassem acréscimo real à capacidade operacional regular de conclusão de requerimentos, individualmente considerada, conforme estabelecido em ato do Presidente do INSS (art. 1º, § 2º, da Lei 13.846/2019, com redação da MP 905/2019 e MP 1.113/2022).

222. O Programa Especial tinha previsão inicial de durar até 31/12/2020, podendo ser prorrogado até 31/12/2022 por ato fundamentado do presidente do INSS (art. 1º, § 1º, da Lei 13.846/2019). A última prorrogação efetivada na duração do Programa alcançou o limite máximo de 31/12/2022 autorizado na lei (art. 1º, parágrafo único, da Resolução-PRES/INSS 675/2019, com redação alterada pela Portaria-INSS 1.440/2022).

223. Para execução do Programa Especial foi criado incentivo financeiro para os servidores que a ele aderissem denominado Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB), no valor de R\$ 57,50 por processo integrante do Programa Especial concluído. Considera-se concluído o processo de requerimento inicial ou de revisão de benefícios quando decidido pela concessão, deferimento ou indeferimento (art. 11, § 7º, inciso I, da Resolução-PRES/INSS 675/2019).

224. Mais recentemente, o BMOB foi renomeado para Tarefa Extraordinária de Redução de Fila e Combate à Fraude (Terf), conforme o art. 7º, inciso I, da Lei 14.441/2022 (conversão da MP 1.113/2022).

225. O pagamento do BMOB/Terf é devido ao servidor apenas quando concluída a análise de processos do Programa Especial, de forma extraordinária, e desde que atendidas as demais exigências e procedimentos previstos na Resolução-PRES/INSS 675/2019, que regulamenta o Programa. A análise de processos que ensejam o pagamento do BMOB/Terf deve representar acréscimo real à capacidade operacional regular de realização de atividades do INSS e ocorrer sem prejuízo das atividades regulares

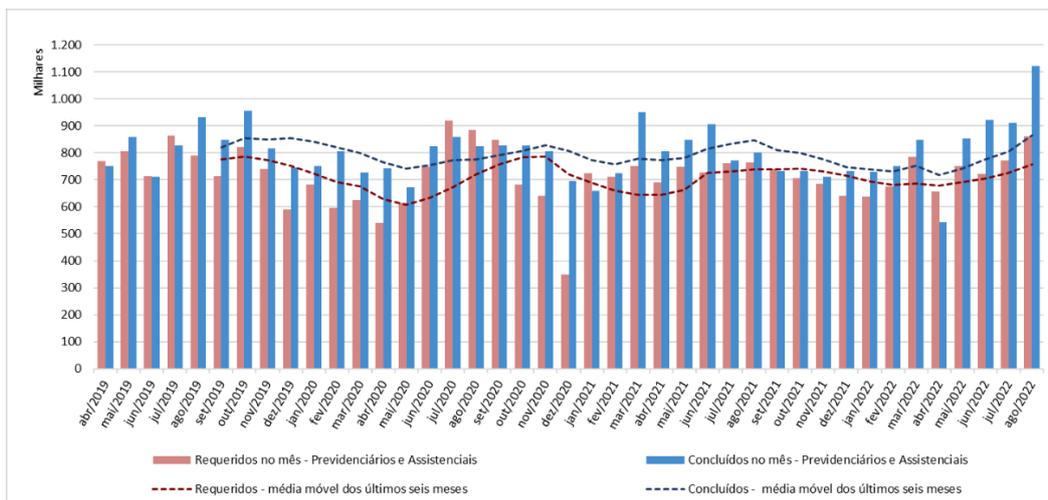
do cargo de que o servidor for titular, conforme estabelecido em ato do Presidente do INSS (art. 10 da Resolução-PRES/INSS 675/2019).

226. Para o servidor que atue exclusivamente na análise dos processos administrativos abrangidos pelo Programa Especial, independentemente da unidade de lotação, a capacidade operacional ordinária é de noventa pontos mensais, aferidos conforme pontuação atribuída aos processos de acordo com a complexidade da análise (art. 10 da Resolução-PRES/INSS 675/2019).

227. Apesar desse esforço do INSS, no sentido de aumentar a capacidade operacional da autarquia na análise de processos administrativos de requerimento inicial e de revisão de benefícios administrados pelo INSS, e de ter conseguido, pelo menos nos últimos doze meses, concluir análises em quantidade superior à de requerimentos protocolados no mesmo período (v. item 208 deste relatório), observa-se que não houve incremento substancial na média mensal de análises concluídas nos anos posteriores à implantação do Programa Especial, inclusive para os serviços abrangidos pelo referido programa.

228. No caso dos benefícios previdenciários e assistenciais, o Gráfico 22 mostra a evolução das entradas e conclusões de requerimentos no período para o qual há disponibilidade de dados sobre os concluídos no Painel de Eficiência do INSS, que vai de abril de 2019 a agosto de 2022.

Gráfico 22 – Benefícios previdenciários e assistenciais requeridos e concluídos – abril de 2019 a agosto de 2022



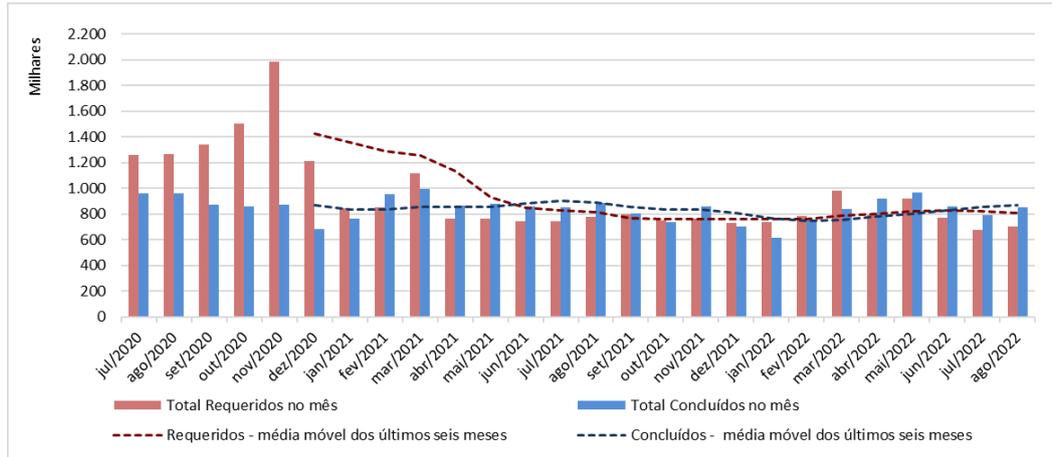
Fonte: Painel de Eficiência do INSS (dados baixados em 5/8/2022 e 1º/10/2022).

229. A média móvel dos últimos seis meses dos concluídos se manteve durante todo o período examinado acima da média móvel dos requeridos.

230. Observa-se que a média móvel dos concluídos, que estava em 822 mil requerimentos em setembro de 2019, passou para 866 mil em agosto de 2022 (variação positiva de 5,4% no período).

231. Quanto aos outros serviços a cargo do INSS, o Gráfico 23 mostra a evolução também dos serviços requeridos e concluídos de julho de 2020 a agosto de 2022, período para o qual houve alimentação do Painel de Eficiência do INSS com os dados de todos os serviços considerados nesta análise.

Gráfico 23 – Outros serviços de responsabilidade do INSS requeridos e concluídos – evolução de julho de 2020 a agosto de 2022



Fonte: Painel de Eficiência do INSS (dados baixados em 13/8/2022 e 1º/10/2022).

232. Observa-se que a média móvel dos últimos seis meses dos concluídos ficou, entre dezembro de 2020 e abril de 2021, abaixo da média móvel dos requeridos, e a partir de então as duas linhas de tendência passaram a ter comportamentos semelhantes, com leve superioridade dos concluídos no restante do período.

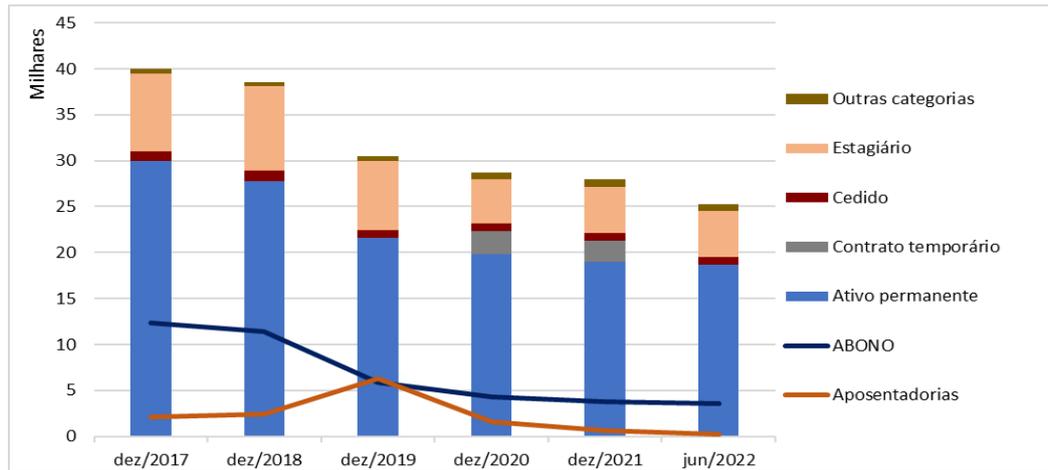
233. Verificou-se que a variação da média móvel dos últimos seis meses das tarefas concluídas ficou próxima da estabilidade no período examinado, passando de 867 mil em dezembro de 2020 para 871 mil em agosto de 2022 (variação positiva de 0,5% no período).

234. Outro fator que tem contribuído para reduzir a capacidade operacional do INSS se relaciona com a forte redução, observada nos últimos cinco anos e meio, do quadro de servidores efetivos da autarquia, que passou de 31 mil em dezembro de 2017 para 19,5 mil em junho de 2022 (queda de 37%). Nesses números estão incluídos os servidores cedidos a outros órgãos e entidades, que ao longo do período variaram de 3% a 4,3% do efetivo total. A principal causa da redução foi a aposentadoria, que respondeu por cerca de 97% das baixas.

235. Cabe esclarecer que o INSS informou a existência de 34,9 mil servidores ativos no quadro em dezembro de 2017 (peça 75, p. 2). Para se chegar ao número de 31 mil mencionados no parágrafo anterior foram excluídos do quantitativo original os médicos peritos previdenciários, que somavam 3,9 mil ao fim daquele ano, em razão da posterior redistribuição desses profissionais para o Ministério da Economia, onde passaram a integrar a carreira de perito médico federal, por força do art. 18 da Medida Provisória 871/2019, convertida na Lei 13.846/2019 (Relatório de gestão do INSS de 2018, Tabela 22, peça 99, p. 43).

236. O Gráfico 24 ilustra a evolução do quadro de pessoal do INSS no período de 2017 a 2022 (até junho deste ano).

Gráfico 24 – Quadro de pessoal do INSS – evolução no período de 2017 a 2022 (até junho deste ano)



Fonte: Elaboração própria com base em informações do INSS (peça 75).

Nota: Outras categorias incluem exercício descentralizado, cargo em comissão, lotação provisória e requisitado.

237. A redução mais acentuada do período foi registrada em 2019, com queda de 22% em relação ao fim do ano anterior. A queda acumulada no período que abrange o ano de 2021 até junho de 2022 foi de 6%.

238. Em junho de 2022, 3.591 servidores (18,4% dos efetivos) já haviam implementado os requisitos para aposentadoria.

239. Em 2020 e 2021, o INSS pôde contar com o reforço de cerca de 1.700 servidores contratados temporariamente para a área fim, entre aposentados da carreira do seguro social pelo RPPS da União, com base na Lei 8.745/1993, alterada pela Medida Provisória 922/2020. O prazo total da contratação, com as prorrogações possíveis, encerrou-se em 31/5/2022 (peça 63, p. 3).

240. Em nota técnica elaborada em abril de 2022 com a finalidade de apresentar à Secretaria de Gestão de Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia a situação do quadro de servidores da autarquia (Nota Técnica 5-2022-DRESE-CODEC-CGEDU-DGP, de 8/4/2022, peça 70, p. 81), o INSS informou, com base em estudo de suas áreas técnicas, a necessidade de recomposição do quadro em 7.830 servidores, sendo 1.746 para o cargo de analista do seguro social e 6.084 para o cargo de técnico do seguro social.

241. Por meio da Portaria SEDGG/ME 5.315, de 10/6/2022, foi autorizado concurso público para provimento de mil cargos de técnico do seguro social do INSS. O edital do certame (Edital nº 1-INSS, de 12/9/2022, peça 102) foi publicado em 15/9/2022 e estabelece 22/12/2022 como data da divulgação do resultado final das provas objetivas e da convocação para avaliação biopsicossocial e procedimento de heteroidentificação.

242. O quadro de carência acima descrito acarreta dificuldade para o INSS atender plenamente aos prazos máximos estabelecidos no Acordo AGU/MPF/Ministério da Cidadania/DPU/PGF/INSS, celebrado no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, ou ao previsto em lei.

243. O art. 41-A da Lei 8.213/1991 c/c o art. 174 do Decreto 3.048/1999, normas que regulam os planos de benefícios da Previdência Social, determina que o primeiro pagamento do benefício seja efetuado até 45 dias após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária à sua concessão, prazo que fica prejudicado nos casos de justificativa administrativa ou outras providências a cargo do segurado que demandem a sua dilatação, iniciando-se essa contagem a partir da data da conclusão das referidas providências.

244. O art. 37 da Lei 8.742/1993 e o art. 20 do Decreto 6.214/2007, instrumentos que tratam da organização da Assistência Social, trazem disposições no mesmo sentido quanto ao prazo de pagamento do benefício de prestação continuada.

245. Conforme exposto na seção 2.4 deste relatório, o INSS celebrou com o MPF, o Ministério da Cidadania e a DPU, termo de acordo nos autos do Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, no qual se

comprometeu a concluir o processo administrativo de reconhecimento inicial de direitos previdenciários e assistenciais em prazos máximos fixados de acordo com o grau de complexidade de cada espécie de benefício, havendo também previsão de incidência de juros de mora e correção monetária em caso de inobservância do referido acordo.

246. O prazo do acordo foi fixado em 24 meses, findo o qual será novamente avaliada a manutenção dos prazos definidos no referido instrumento (cláusula décima terceira, peça 100, p. 21). Desse modo, a vigência do acordo encerrar-se-á em novembro do corrente ano.

247. Como visto na seção 3.1 deste relatório, o INSS não tem cumprido plenamente os prazos máximos acordados, considerando que em análise realizada com as quatro espécies previdenciárias de maiores estoques de requerimentos represados, constatou-se que, em média, nos últimos doze meses, cerca de 39,3% das análises dos requerimentos dessas espécies foram concluídas, seja para conceder ou indeferir, em prazo superior aos máximos estabelecidos no termo de acordo em questão.

248. De outra parte, caso o termo de acordo não venha a ser renovado em novembro de 2022, quando expirará o prazo de vigência inicialmente fixado, a intempestividade na conclusão das análises de requerimentos poderá se agravar, considerando que o prazo legal para primeiro pagamento do benefício é, em regra, menor que os prazos máximos de análise pactuados no acordo.

249. Além disso, a situação relatada tem como efeito o atraso na realização de outros serviços essenciais prestados pelo INSS. Os outros serviços em questão são aqueles que dão suporte ao correto pagamento e ao controle de fraudes e outras irregularidades em benefícios previdenciários e assistenciais, bem como à compensação financeira do FRGPS e de outros regimes previdenciários decorrente da contagem recíproca de tempo de contribuição.

250. Desse modo, entende-se pertinente encaminhar proposta de recomendação na mesma linha da formulada na subseção 3.5 para que o INSS planeje e implemente, em caráter temporário e enquanto for necessário, mecanismos que permitam acelerar a redução dos estoques de serviços represados sob sua responsabilidade, tanto os abrangidos como os não abrangidos pelo termo de acordo celebrado nos autos do Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, a exemplo da formação de forças tarefas ou grupos de trabalho com missão específica voltada para esse fim, com vistas a reduzir tais filas a níveis compatíveis com a capacidade de produção regular do INSS e a dar cumprimento aos prazos legais e regulamentares de conclusão das análises de processos administrativos de reconhecimento de direito.

251. Com a adoção das medidas propostas, espera-se que haja redução das filas dos serviços sob responsabilidade INSS, abrangidos e não abrangidos pelo termo de acordo celebrado nos autos do Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, a níveis compatíveis com a capacidade de produção regular da autarquia.

252. Espera-se, ainda, redução do atraso na execução de outros serviços essenciais de responsabilidade do INSS, necessários ao correto pagamento e ao controle de fraudes e outras irregularidades referentes a benefícios previdenciários e assistenciais, bem como à compensação financeira do FRGPS e de outros regimes previdenciários decorrente da contagem recíproca de tempo de contribuição.

4. CONCLUSÃO

253. Em relação à questão 1 – “A conclusão do processo administrativo de reconhecimento inicial de direito pelo INSS é tempestiva?” a resposta é negativa. Identificou-se que há intempestividade na conclusão dos processos de reconhecimento de direito dos benefícios de pensão por morte (21), aposentadoria por idade (41), aposentadoria por tempo de contribuição (42) e salário-maternidade (80), cujo percentual médio (12 meses – 7/2021 a 6/2022) de intempestividade para as quatro espécies previdenciárias é de 39,3%, considerando os prazos fixados no Acordo AGU/MPF/Ministério da Cidadania/DPU/PGF/INSS no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC e utilizando o tempo de conclusão dos benefícios indeferidos e deferidos no período com o decréscimo do tempo em exigência.

254. Quanto à questão 2 – “Que fatores associados às rotinas de trabalho contribuem para a intempestividade da análise do reconhecimento inicial de direito ao benefício previdenciário?” foi identificado que:

a) a sistemática adotada para gerenciar e controlar a tempestividade do processo de reconhecimento de direitos é inadequada, pois apesar de o INSS possuir indicadores para o gerenciamento da fila e para o tempo médio de espera, não tem indicadores que permitam uma aferição fidedigna acerca da quantidade de benefícios que são concluídos de forma intempestiva, e o Programa Especial privilegia a conclusão de processos mais recentes, favorecendo a ocorrência de atrasos na conclusão de processos mais antigos; e

b) carências existentes no suporte à atuação dos servidores, em especial na normatização e na capacitação, têm contribuído para a falta de tempestividade nos processos de reconhecimento inicial de direitos, pois além de demorar a atualizar os manuais que orientam a atuação dos servidores, o INSS não oferece treinamentos que atendam às necessidades de capacitação dos servidores para o bom desempenho de suas atividades.

255. No que tange à questão 3 – “Que fatores associados à gestão de pessoal do INSS concorrem para a intempestividade da análise do reconhecimento inicial de direito ao benefício previdenciário?” foi observado que:

a) a distribuição da demanda acumulada entre as superintendências regionais do INSS não é proporcional à força de trabalho de cada unidade, o que tem contribuído para maior intempestividade das concessões em algumas superintendências; e

b) a capacidade de produção do INSS é insuficiente para dar vazão em curto prazo aos requerimentos de benefícios previdenciários represados, especialmente quando são considerados os demais serviços sob o encargo do instituto.

256. Quanto à questão 4 – “Que fatores associados à tecnologia da informação no INSS concorrem para a intempestividade da análise do reconhecimento inicial de direito ao benefício previdenciário?” foi identificado que os meios de tecnologia de informação disponibilizados pelo INSS apresentam deficiências que dificultam a análise tempestiva do reconhecimento inicial de direitos, como períodos elevados de instabilidade e/ou indisponibilidade de sistemas corporativos de concessão de benefícios afetando diretamente o trabalho dos servidores que atuam nessa atividade-fim do instituto.

257. Portanto, conclui-se que o INSS não consegue concluir tempestivamente os processos de reconhecimento de direito, principalmente de benefícios como pensão por morte (21), aposentadoria por idade (41), aposentadoria por tempo de contribuição (42) e salário-maternidade (80) devido a causas relacionadas às rotinas de trabalho, à gestão de pessoal e deficiências nos recursos de tecnologia da informação.

258. Como benefício desta fiscalização, espera-se que ocorra diminuição na quantidade e no tempo médio de conclusão de requerimentos de reconhecimento inicial de direitos concluídos fora do prazo acordado, e no pagamento de encargos e multas por demora na concessão de benefícios.

259. Também é esperado que haja redução da quantidade de análises de benefícios previdenciários que necessitem de revisão ou que foram concedidos de forma irregular; e da quantidade de benefícios previdenciários indeferidos indevidamente, de forma a minimizar a interposição de recursos administrativos e/ou judiciais contra decisões do INSS.

260. Projeta-se também que haja melhora na produtividade dos servidores que trabalham com reconhecimento inicial de direitos, com uma distribuição mais equitativa da carga de trabalho referente à análise de requerimentos previdenciários entre as unidades descentralizadas do INSS, promovendo um tratamento das demandas dos segurados com maior isonomia entre as regiões do país.

261. Além disso, que haja melhorias nos recursos de tecnologia da informação do INSS à disposição dos servidores para execução das atividades-fim da instituição.

262. Por fim, espera-se que além da redução das filas dos processos de reconhecimento inicial de direitos, haja também redução de filas de outros serviços sob responsabilidade do INSS a níveis compatíveis com a capacidade de produção regular da autarquia.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com base no art. 4º da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 120 dias, adote as providências necessárias para dar cumprimento ao art. 6º, I, e ao art. 8º, § 1º, V, da Lei 12.527/2011 c/c o art. 4º, XI, do Decreto 9.203/2017, no sentido de publicar em seu relatório de gestão, bem como em seu sítio oficial na internet, o índice de descumprimento dos prazos estabelecidos na Lei 8.213/1991, art. 41-A c/c o Decreto 3.048/1999, art. 174, os quais determinam que o primeiro pagamento do benefício seja efetuado em até 45 após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária à sua concessão, decrescido do tempo em exigência, ou ainda o índice de descumprimento de outro prazo estabelecido que afaste temporariamente estes dispositivos legais, a exemplo do Acordo AGU/MPF/Ministério da Cidadania/DPU/PGF/INSS no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, das principais espécies de benefícios concedidas pela instituição, mensalmente (seções 3.1 e 3.2 deste relatório);

b) recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

b.1) implemente mecanismos de controle para gerenciamento do tempo de conclusão dos benefícios a fim de minimizar a intempestividade e o tempo médio de conclusão, que deverão contemplar indicadores que avaliem os tempos de concessão fixados na Lei 8.213/1991, como também no Acordo AGU/MPF/Ministério da Cidadania/DPU/PGF/INSS no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC e caso o acordo não venha a ser renovado, outro critério que vier a ser adotado (seções 3.1 e 3.2 deste relatório);

b.2) desenvolva planejamento que aumente e melhore a capacitação dos concessionários especificamente voltada para a análise de requerimentos de benefícios previdenciários, com ênfase naqueles de maior demanda (seção 3.3 deste relatório);

b.3) publique os Guias Práticos, ou material equivalente, faltantes sobre rotinas relevantes para o reconhecimento inicial de direitos, cujas informações são necessárias para a operacionalização mais célere das rotinas a cargo dos servidores envolvidos (seção 3.3 deste relatório);

b.4) inclua em seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) as seguintes ações e adotem medidas concretas para a sua execução (seção 3.4 deste relatório):

- i. atualização de seu parque tecnológico de equipamentos de tecnologia da informação;
- ii. metas da redução de eventuais indisponibilidades e instabilidades em seus sistemas corporativos, principalmente aqueles dedicados às atividades-fim da instituição;
- iii. priorização de recursos orçamentários e financeiros para atendimento das demandas existentes de tecnologia de informação, mormente desenvolvimento e atualização de sistemas e aquisição de equipamentos de informática, voltadas para área-fim da instituição, em especial o reconhecimento inicial de direitos;
- iv. implementação de condições junto às outras instituições públicas federais para acesso às bases de dados necessárias às atividades de reconhecimento inicial de direitos, em conformidade com os Decretos 10.046/2019 e 10.047/2019;
- v. inclusão nos contratos celebrados com a Dataprev de cláusulas que permitam seu acionamento com o propósito de obter agilidade no atendimento de serviços relacionados às atividades fim da instituição, tais como o desenvolvimento e atualização de sistemas, diminuição de instabilidades e indisponibilidades de sistemas, dentre outros;

b.5) planeje e adote, em caráter temporário e enquanto for necessário, mecanismos que permitam acelerar a redução dos estoques de serviços represados sob sua responsabilidade, tanto os abrangidos como os não abrangidos pelo termo de acordo celebrado nos autos do Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, a níveis compatíveis com a capacidade de produção regular do INSS, a exemplo da formação de forças tarefas ou grupos de trabalho com missão específica voltada para esse fim e da flexibilização da distribuição desses estoques entre as unidades descentralizadas, em atenção aos arts. 5º, *caput*, e 37, *caput*, da Constituição Federal, art. 2º do Decreto 10.995/2022, art. 3º, inciso IV, da Portaria-PRES/INSS 1.372/2021, termo de acordo celebrado pelo INSS nos autos do Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, bem como ao art. 41-A da Lei 8.213/1991 c/c o art. 174 do Decreto 3.048/1999, após expirada a vigência do referido termo de acordo (seções 3.5 e 3.6 deste relatório);

c) encaminhar ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério Público Federal, à Defensoria Pública da União, aos Ministérios do Trabalho e Previdência e da Cidadania cópia do acórdão

que vier a ser proferido pelo Tribunal, dando conhecimento de que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo relatório e voto, poderão ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

d) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de autorizar o monitoramento da determinação e das recomendações que vierem a ser exaradas no acórdão que apreciar o presente relatório de auditoria; e

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

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria de natureza operacional integrada com aspectos de conformidade com o objetivo de avaliar a tempestividade da análise do processo administrativo de reconhecimento inicial de direito no INSS.

2. A auditoria também avaliou em que medida a conclusão do referido processo é tempestiva e identificou causas determinantes da intempestividade que tem sido observada na análise de requerimentos dos principais benefícios previdenciários administrados pelo INSS.

3. Cabe destacar que o período de análise compreendeu janeiro de 2017 a junho de 2022 e que o volume de recursos fiscalizados foi de R\$ 689,31 bilhões, correspondentes à despesa empenhada com o Regime Geral de Previdência Social no exercício de 2021.

4. Ao final, foram identificadas as seguintes inconsistências: (I) intempestividade na conclusão de processos de reconhecimento de direito; (II) inadequação do gerenciamento do processo de reconhecimento de direito; (III) carências no suporte à atuação dos servidores; (IV) deficiências nos recursos de tecnologia de informação do INSS; (V) distribuição desproporcional da demanda acumulada entre as superintendências regionais em relação à força de trabalho; e (VI) insuficiência da capacidade de produção do INSS.

5. O primeiro achado refere-se à intempestividade na conclusão de processos de reconhecimento inicial de direitos.

6. A equipe de auditoria avaliou a intempestividade na conclusão de processos de reconhecimento inicial de direitos previdenciários, focando em benefícios como pensão por morte, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição e salário-maternidade.

7. Cabe destacar, nesse ponto, que há elevado descumprimento resultando em percentuais significativos de intempestividade em relação aos prazos máximos definidos em um acordo entre AGU, MPF, Ministério da Cidadania, DPU, PGF e INSS.

8. Segundo o acordo firmado entre o INSS e outros órgãos, o prazo máximo para a conclusão desses processos é de 30 + 10 dias para o salário maternidade, 90 + 10 dias para as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, e 60 + 10 dias para a pensão por morte.

9. No entanto, a média anual de intempestividade para as quatro espécies previdenciárias foi de 39,3%, considerando os prazos estabelecidos no acordo. Isso significa que quase 40% dos benefícios foram concluídos fora do prazo máximo acordado.

10. Destaco que os benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição têm o maior percentual de atraso (50,6%), enquanto a aposentadoria por idade possui o menor (26,5%).

11. Em outra perspectiva, os dados demonstram que a média geral de tempo de análise foi de 149,6 dias, sendo que o prazo máximo acordado era de 70 dias para a pensão por morte, 100 dias para as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, e 40 dias para o salário maternidade.

12. Ademais, a tendência de intempestividade tem aumentado ao longo dos últimos meses, atingindo o pico de 44,8% em maio de 2022, indicando o agravamento do problema.

13. Entendo que a atualização de manuais e sistemas, as mudanças na legislação e a falta de recursos humanos, embora sejam causas relevantes para o descumprimento dos prazos, estão aliadas ao descaso com que o beneficiário vem sendo tratado ao longo dos anos na questão previdenciária.

14. De fato, há décadas se discute a chamada “fila do INSS”, e as várias tentativas que já foram feitas para solucioná-la esbarram na falta de foco no cidadão. É preciso ter em mente que as verbas previdenciárias têm natureza alimentícia e, portanto, têm urgência para sua implementação. O alimento que falta na mesa hoje não pode ser substituído pelo pagamento retroativo amanhã. A demora, portanto, prejudica famílias e leva os cidadãos ao desespero de se verem desamparados em obter benefícios resultantes de anos de suas contribuições.

15. Nesse ponto, acompanho com ceticismo as recentes notícias de que a fila do INSS será reduzida até dezembro de 2023 (<https://www.camara.leg.br/noticias/999924-ministro-da-previdencia-anuncia-meta-de-reduzir-a-fila-do-inss-ate-dezembro>, acessado em 22/9/2023), uma vez que os números mostram exatamente o contrário. Os dados atuais mostram que em agosto de 2023 havia 7 milhões de brasileiros tolhidos dos direitos pelos quais durante anos contribuíram (<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2023/08/29/o-tamanho-da-fila-do-inss.htm>, acessado em 22/9/2023).

16. Por essa razão, entendo necessária a ruptura do modelo atual de concessão de benefícios. Apenas com a verdadeira transformação digital, que tenha como elemento central o segurado, alcançaremos o patamar mínimo de qualidade de serviço, que é a concessão rápida e precisa dos direitos requeridos, bem como a indicação e correção das falhas nos dados.

17. Assim, embora possa trazer um alívio temporário, considero que o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social – PEFPS, instituído na Medida Provisória 1.181, de 18 de Julho de 2023, é insuficiente para o correto tratamento do problema, pois apenas propõe o pagamento extraordinário para servidores do INSS e peritos médicos pela análise de processos adicionais às suas metas de desempenho. Nesse ponto, a única menção a qualidade das análises desse programa, realizada no art. 13 da Portaria Conjunta MGI/MPS 27, de 20 de julho de 2023, não demonstra ter concretude prática, uma vez que não foram estabelecidos critérios e responsabilidade sobre a supervisão das análises e perícias realizadas.

18. Por outro lado, como já afirmei em outras oportunidades, é igualmente ineficiente o indeferimento imotivado de benefícios previdenciários por robôs. Como tenho defendido, as ferramentas de tecnologia devem ser utilizadas sempre que possível, pois têm se mostrado basilares pela revolução digital que estamos presenciando, porém, o centro de sua utilização pelo Estado deve ser o cidadão.

19. A solução para a fila não é negar mais rápido o benefício, pois isso só irá desaguar em uma infinidade de recursos administrativos e processos judiciais que poderiam ser evitados com a busca proativa pela verdade material previdenciária, ou seja, a inteligência dos robôs deverá sempre buscar sanar eventuais falhas ou faltas de dados, por meio de consultas a outros sistemas, por exemplo.

20. Nessa circunstância, vejo como salutar a recente iniciativa de concessão simplificada do benefício de auxílio-doença por meio da análise documental de atestados e laudos médicos na plataforma *Atestmed*. Tal medida reconhece a competência dos profissionais do setor privado, que tem suas condutas fiscalizadas pelos conselhos de classe, e caso seja bem implementada, pode ser um alívio na demanda do INSS.

21. Na outra ponta, a lentidão de análise também interfere na própria capacidade financeira do INSS, uma vez que a falta de cumprimento dos prazos afeta os segurados e aumenta despesas por encargos e multas. Esse, inclusive, pode ser uma das causas da deficiência de recursos orçamentários para custear os gastos previdenciários obrigatórios (disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/09/inss-alerta-governo-para-alta-em-despesas-da-previdencia-em-2023-e-pede-mais-r-32-bi.shtml>, acessado em 22/9/2023).

22. Assim, entendo acertadas as propostas de publicação dos índices de descumprimento dos prazos, pois darão, ao menos, melhor expectativa para os beneficiários no momento de seus requerimentos.

23. Ademais, cabe propor a implementação de mecanismos de controle para melhor gerenciamento do processo de concessão de benefícios.

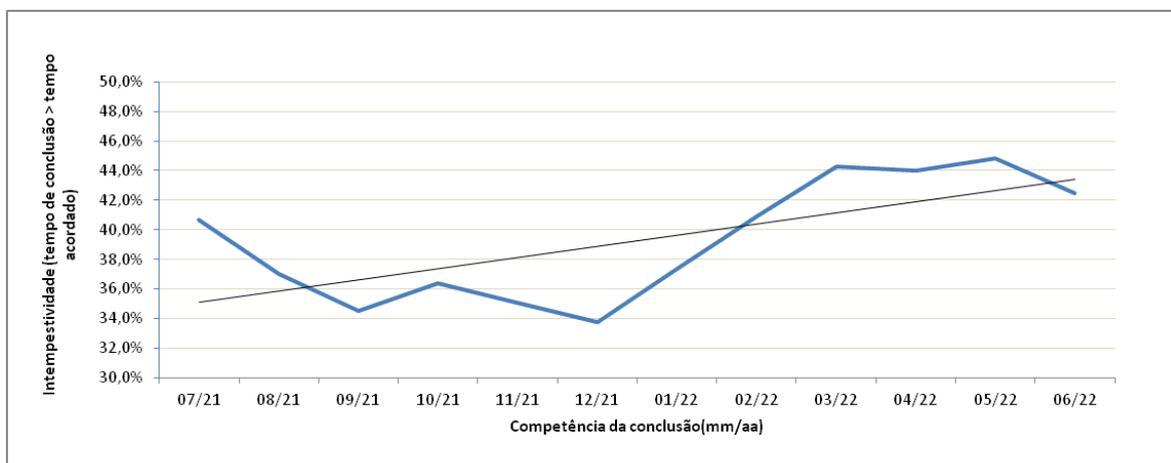
24. A sistemática adotada para gerenciar e controlar a tempestividade do processo de reconhecimento de direitos é inadequada.

25. Foram identificadas diversas falhas e problemas que afetam a eficiência e a tempestividade na concessão de benefícios previdenciários e assistenciais.

26. Em primeiro lugar, o INSS carece de indicadores confiáveis que permitam avaliar quantos benefícios são concluídos fora dos prazos estabelecidos por acordos e pela lei.

27. Uma das preocupações é o Programa Especial, criado para lidar com processos administrativos pendentes há muito tempo. No entanto, a sistemática adotada para enquadramento dos processos nesse programa tende a causar priorização dos processos mais recentes em detrimento dos mais antigos, o que pode resultar em atrasos injustificados para os segurados que esperam há muito tempo por uma resposta do INSS.

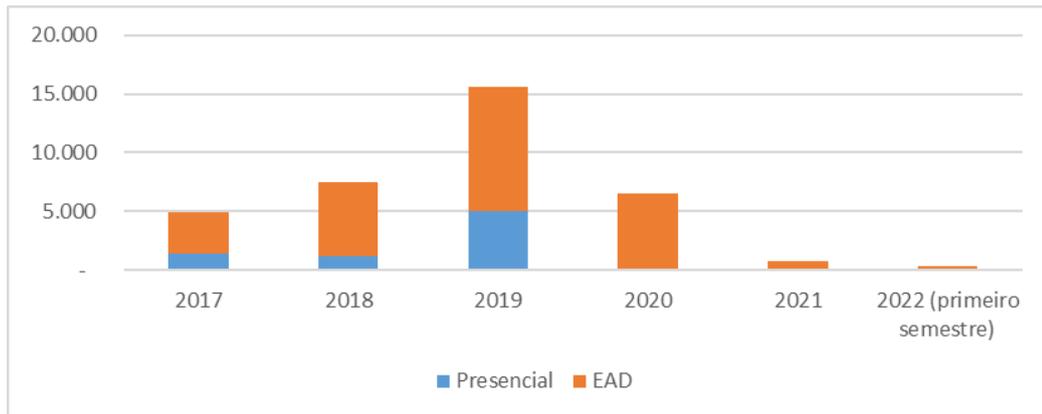
28. A resposta do INSS à solicitação do TCU sobre indicadores revela a falta de consistência na maneira como os tempos médios são calculados e relatados. Isso dificulta a avaliação adequada do desempenho do INSS em relação aos prazos de concessão. De fato, o indicador mais relevante é o número de benefícios analisados de forma intempestiva, cuja tendência é de alta, conforme demonstra o gráfico reproduzido abaixo:



29. Percebo, então, que a auditoria identificou uma série de problemas na qualidade das análises de requerimentos, com alto percentual de desconformidades. As falhas no gerenciamento do processo de reconhecimento de direitos no INSS resultam em atrasos na concessão de benefícios, falta de transparência e suporte inadequado aos servidores. Essas questões têm um impacto direto nos segurados e beneficiários, que podem enfrentar longas esperas e procedimentos adicionais devido a erros e atrasos no processamento de seus requerimentos.

30. Diante desse quadro, fica reforçada a necessidade de medidas para melhorar a sistemática em questão com a implementação de mecanismos de controle para gerenciamento do tempo de concessão e a publicidade aos indicadores de tempestividade dos prazos estabelecidos.

31. O terceiro achado se refere ao quadro crítico de carências no suporte à atuação dos servidores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
32. Essas carências se manifestam em duas áreas essenciais: normatização e capacitação. Uma análise mais aprofundada dessas questões revela importantes desafios e implicações para a eficiência e eficácia do INSS.
33. Primeiramente, a complexidade da legislação previdenciária brasileira é um fator determinante. As regras que regem os benefícios previdenciários são notoriamente intrincadas e sujeitas a mudanças frequentes. A introdução de novas normas, como a Emenda Constitucional 103/2019 e o Decreto 10.410/2020, tornou o cenário ainda mais complexo.
34. A falta de uma atualização ágil dos manuais e orientações normativas deixou os servidores em uma situação desafiadora, pois eles precisaram consultar uma série de atos normativos dispersos para entender as mudanças no arcabouço jurídico-normativo. Isso, por sua vez, afetou a uniformidade na aplicação das normas, resultando em atrasos e erros nas análises dos requerimentos.
35. Em segundo lugar, a demora na atualização normativa tem se mostrado um agravante. A constatação de que o INSS levou mais de dois anos para publicar um único normativo consolidando as regras pós-Emenda Constitucional 103/2019 é alarmante. Isso significa que os servidores operaram durante esse período sem um documento de referência atualizado, o que, por sua vez, impactou negativamente a qualidade e a tempestividade dos processos de reconhecimento de direitos. A falta de um guia claro e atualizado resultou em incerteza e ineficiência nas operações do INSS, afetando negativamente a qualidade das análises de requerimentos.
36. Não menos importante, a capacitação insuficiente dos servidores é outro fator crítico. A complexidade da legislação previdenciária demanda uma constante atualização de conhecimentos por parte dos servidores para que possam realizar análises precisas e em conformidade com a lei.
37. As constantes mudanças na legislação previdenciária exigem atualizações frequentes dos normativos e treinamentos para os servidores, que não estão sendo fornecidos de maneira adequada. Além disso, os servidores relatam que os treinamentos oferecidos não atendem às suas necessidades, o que pode resultar em análises de requerimentos com incorreções, prejudicando os segurados e levando a procedimentos adicionais e revisões.
38. A contrassenso, nos últimos dois anos, houve uma queda significativa no número de servidores capacitados. A pandemia de Covid-19 exacerbou esse problema, já que a realização de treinamentos presenciais foi limitada. Isso deixou uma lacuna na preparação dos servidores para lidar com as mudanças legislativas e contribuiu para a ocorrência de erros e atrasos nas análises de benefícios.
39. Chama a atenção o fato de que, no período examinado, a capacitação de servidores foi reduzida, conforme demonstra o gráfico que reproduzo abaixo sobre as ações de capacitação presenciais e de EAD de 2017 a 2022 (primeiro semestre):



40. Essas carências de suporte têm implicações diretas nas operações do INSS. Os atrasos na concessão de benefícios podem causar sérios transtornos aos segurados, enquanto erros nas análises podem levar a recursos administrativos e judiciais adicionais, sobrecarregando ainda mais o sistema previdenciário e gerando insatisfação por parte dos beneficiários. Em 2019, o número de servidores capacitados chegou ao máximo de 10.589 na modalidade EAD e 5.109 de forma presencial. Esses números, no primeiro semestre de 2022, caíram para 167 e 117. Ou seja, no momento da produção do relatório a capacitação de servidores estava praticamente paralisada.

41. É necessário lembrar que a auditoria sobre as demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2021 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), que foi apreciada pelo Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário, de minha relatoria, revelou um quadro desolador de desconformidade com critérios legais e regulamentares essenciais, tanto de forma manual 69%, quanto automática de 98%.

42. Esses dados só forçam a necessidade da constituição de um plano que foque na capacitação adequada dos servidores, especialmente em relação à análise de requerimentos de benefícios previdenciários, bem como a elaboração e publicação de guias práticos atualizados para fornecer orientações aos servidores, facilitando seu trabalho e garantindo a consistência na aplicação das normas.

43. A auditoria trouxe à tona uma série de preocupantes deficiências nos recursos de Tecnologia da Informação (TI) disponíveis, as quais afetam as operações da instituição, sobretudo no que se refere à análise de reconhecimento inicial de direitos dos segurados.

44. Chamo a atenção para a frequente instabilidade e indisponibilidade dos sistemas essenciais utilizados pelos servidores do INSS para atualizar e processar informações dos requerentes. Esses sistemas desempenham um papel fundamental na análise de requerimentos e, quando não funcionam adequadamente, a análise desses requerimentos é seriamente prejudicada. As análises em cortes no período mostraram que dias inteiros de trabalho dos servidores são perdidos em virtude da indisponibilidade do sistema, gerando significativo desperdício de recursos públicos em virtude da baixa produtividade dos servidores, e, principalmente, atrasos significativos na concessão de benefícios necessários à subsistência dos segurados.

45. Outro ponto crítico identificado é a falta de recursos de TI adequados. Isso inclui equipamentos de hardware obsoletos, uma equipe de desenvolvedores de sistemas reduzida e um orçamento insuficiente para TI. Essas deficiências comprometem a capacidade do INSS de manter seus sistemas atualizados, melhorar sua infraestrutura de TI e adquirir equipamentos modernos. Como resultado, os servidores enfrentam dificuldades significativas no desempenho de suas funções, o que afeta diretamente a eficiência operacional da instituição.

46. Chamo a atenção, neste ponto, para o estrangulamento orçamentário que afeta as ações de tecnologia da informação sem a efetivação de um parque tecnológico adequado à condução dos

trabalhos. Os investimentos na área, que em 2017 foram de R\$ 546,8 milhões, vem reduzindo sistematicamente. Em 2021, mesmo com a necessidade de ampliação e melhoria dos serviços digitais trazidas pela pandemia de Covid19, os gastos foram de R\$ 363,15 milhões.

47. Além disso, a obtenção de dados de outros órgãos governamentais, essenciais para a análise de requerimentos, tem sido uma tarefa desafiadora devido a preocupações com a privacidade e às regulamentações de proteção de dados. Esses obstáculos adicionais complicam ainda mais o processo de análise e resultam em atrasos na concessão de benefícios.

48. A Dataprev, na condição de empresa estatal que desempenha um papel fundamental no processamento de dados para o INSS, também enfrenta dificuldades, pois não tem conseguido atender às demandas do INSS de forma tempestiva, em parte devido à limitação de sua força de trabalho. Isso resulta em atrasos na resolução de problemas e na implementação de melhorias nos sistemas, impactando diretamente as operações da instituição.

49. Essas deficiências têm implicações sérias para o INSS e seus segurados. Os servidores do INSS enfrentam uma redução significativa em sua produtividade, os processos de reconhecimento inicial de direitos são atrasados e as despesas da instituição aumentam devido a encargos e multas decorrentes dos atrasos na concessão de benefícios.

50. Ademais, percebo que deve ser intensificado o uso de inteligência artificial e análise de dados para suprir as deficiências nos pedidos de concessão inicial, ou seja, os robôs atualmente responsáveis por análise de parte dos pedidos de concessão de benefícios devem ter sua lógica alterada para buscar sanar, sempre que possível, eventuais faltas de informações com a devida busca dos dados necessários em sistemas próprios do INSS e de outros órgãos da administração pública.

51. Diante dessa situação crítica, entendo necessária a priorização de recursos orçamentários para a área de TI, o que possibilita a atualização do parque tecnológico, a definição de metas para redução de instabilidades de sistemas, e a implementação de medidas para facilitar o acesso a bases de dados de outras instituições, bem como da intensificação do uso de inteligência artificial e análise de dados para suprir as deficiências nos pedidos de concessão inicial, de forma a melhorar a garantia de que os segurados recebam o atendimento eficiente e oportuno que merecem.

52. Outro fator que prejudica a tempestividade das análises do INSS é a distribuição desigual da demanda de requerimentos de benefícios previdenciários entre as suas Superintendências Regionais (SRs). Um ponto destacado pelo relatório de auditoria é que essa distribuição não está alinhada com a força de trabalho especializada disponível em cada região. Em outras palavras, algumas superintendências enfrentam uma carga de trabalho desproporcional em relação ao número de servidores disponíveis.

53. Essa falta de equilíbrio nas responsabilidades das superintendências levanta questões sérias relacionadas aos princípios constitucionais. Primeiramente, há uma clara violação do princípio da igualdade, uma vez que segurados em situações semelhantes podem receber respostas em tempos significativamente diferentes, dependendo da região em que vivem. Além disso, os princípios da razoável duração do processo e eficiência na administração pública também são comprometidos. Isso ocorre porque, devido à desproporcionalidade na distribuição da carga de trabalho, há atrasos significativos na análise de requerimentos em determinadas regiões do país, prejudicando a eficiência do INSS como um todo.

54. O relatório também destaca a existência de seis SRs do INSS, cada uma responsável por uma determinada área geográfica. No entanto, a análise revela grandes disparidades entre essas SRs em relação ao estoque de requerimentos represados, ao percentual de intempestividade (atrasos) e aos

fluxos mensais de requerimentos. As análises mostram que as circunscrições Sudeste II (Minas Gerais e Espírito Santo) e Nordeste apresentam o maior índice de intempestividade, enquanto o estado de São Paulo apresenta um desempenho um pouco mais consistente. Estes números têm alta correlação com o número de servidores disponíveis.

55. Como resultado de todas essas discrepâncias, os segurados de diferentes regiões do país experimentam tempos de espera consideravelmente diferentes para a conclusão de seus benefícios. Isso representa uma falta de isonomia no tratamento dos segurados, uma vez que os prazos e a eficiência variam significativamente de uma região para outra.

56. Diante desse cenário, entendo que o INSS deve planejar e adotar medidas temporárias que permitam uma redistribuição mais justa dos estoques de requerimentos entre as unidades descentralizadas, de forma a oferecer um tratamento mais justo e igualitário aos segurados em todas as regiões do Brasil.

57. As análises revelaram que o INSS está enfrentando problemas de capacidade para lidar com a demanda de benefícios previdenciários e outros serviços. Havia um grande estoque de tarefas pendentes em agosto de 2022, com a maior parte relacionada a requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais. A redução desse estoque está acontecendo, mas é lenta, e estimativas sugerem que ainda levará tempo para alcançar níveis sustentáveis de atendimento. Essa situação viola o direito à celeridade processual, estabelecido na Constituição Federal.

58. Assim, a auditoria identificou, em agosto de 2022, estoque de cerca de 4,6 milhões de tarefas pendentes, sendo 1,3 milhão referentes a requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais e 3,3 milhões a tarefas de outros serviços, como manutenção de benefícios, revisão de benefícios, cadastro, certidão de tempo de contribuição, seguro defeso, acordo internacional, monitoramento operacional de benefícios, e compensação previdenciária.

59. Em linhas gerais, a unidade técnica identificou que mantido o ritmo encontrado entre agosto de 2021 e agosto de 2022, em que houve redução de 25% no estoque de tarefas referentes aos requerimentos previdenciários e assistenciais e de 10,9% no estoque de outras tarefas, seriam necessários, respectivamente, 1 ano e 2 meses e 5 anos e 10 meses para os estoques estarem em níveis gerenciáveis.

60. Cabe destacar que o índice de tempestividade dos benefícios não apresentou melhora equivalente no período, o que indica o envelhecimento do estoque de requerimentos.

61. Sobre o assunto, devo destacar o recente lançamento do Portal da Transparência de Benefícios Previdenciários (disponível em <https://www.gov.br/inss/pt-br/portal-de-transparencia>). Embora a referida ferramenta ainda se encontre em estágio rudimentar de maturidade, pois apenas reproduz relatórios sobre os benefícios, sem permitir a manipulação dos dados brutos, ela tem se mostrado um elemento de controle social importante já nesse início.

62. Não é por outra razão que foi noticiado pela imprensa o “sumiço” de 223 mil benefícios em face de mudanças na fila de espera (disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/08/governo-muda-metodologia-e-some-com-223-mil-da-fila-de-espera-do-inss.shtml>).

63. Quanto às causas, é possível destacar que a redução significativa do quadro de servidores efetivos do INSS nos últimos cinco anos e meio, principalmente devido a aposentadorias, é a principal causa para o represamento. Cabe destacar que o próprio INSS informou sobre a necessidade de recomposição do quadro com 7.830 servidores, e um concurso público foi autorizado para provimento de mil cargos de técnico do seguro social.

64. Por esse motivo, deve o INSS adotar medidas concretas com o objetivo de recompor seu quadro de pessoal, de forma a tornar e manter a tempestividade na concessão inicial de benefícios, a exemplo, da realização de estudos sobre a necessidade de servidores, bem como a articulação com os órgãos responsáveis pela autorização de novos concursos.

65. Portanto, entendo que o único caminho viável para o INSS é a implementação de medidas temporárias, como forças-tarefa, para acelerar a redução dos estoques de serviços represados e reduzir atrasos na execução de serviços essenciais. Isso visa trazer a capacidade de produção do INSS para níveis compatíveis com a demanda e cumprir os prazos legais de conclusão das análises de processos administrativos.

66. Reforço, entretanto, que além de adequar o estoque atual, faz-se necessário que, em paralelo, sejam adotadas medidas suficientes para a manutenção do estoque em patamares mais baixos e o atendimento dos prazos máximos de análise, de forma a evitar novos crescimentos das filas.

67. Desta forma, entendo que o presente trabalho alcançou o objetivo de avaliar a tempestividade da análise do processo administrativo de reconhecimento inicial de direito no INSS, tendo identificado as principais deficiências que levam a intempestividade da atuação daquele órgão.

68. As propostas de encaminhamento no relatório vão no sentido de que, uma vez implementadas, o INSS torne mais transparente a sua atuação por meio da divulgação de índice de descumprimento dos prazos das principais espécies, bem como melhore o tempo de análise do reconhecimento inicial de direitos, na capacitação e publicação de orientações para servidores, nos recursos de tecnologia da informação e em mecanismos para acelerar a redução dos estoques de requerimentos represados.

69. Assim, entendo necessário, com fulcro nos princípios constitucional da eficiência e da celeridade processual, bem como na previsão de prazo máximo de 45 dias para o pagamento inicial dos benefícios, contados da data de entrega da documentação, transformar as propostas de recomendações feitas pela unidade técnica, em determinações, com os devidos ajustes a fim de harmonizar com as potencialidades do correto uso da Tecnologia da Informação, bem como a necessidade de restituição do quadro de pessoal do INSS, atualmente defasado.

70. Por fim, reforço a necessidade de não apenas fazer a adequação do prazo máximo para 45 dias para pagamento inicial dos benefícios, mas, principalmente, de manter o nível de serviço de forma a garantir que a “fila” do INSS não volte ao desumano patamar que enfrentamos ao longo das últimas décadas. Por essa razão, entendo necessário que a unidade de auditoria especializada realize o monitoramento da efetividade da implementação do plano de ação ora determinado, de forma a evidenciar a manutenção de ações que tornem sustentável o alcance da tempestividade do processo administrativo de reconhecimento inicial de direito no INSS.

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 25 de outubro de 2023.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo nº TC 006.389/2022-8.
- 1.1. Apenso: 030.631/2022-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.
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 com objetivo de avaliar a tempestividade da análise do processo administrativo de reconhecimento inicial de direito no INSS.

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 base no art. 4º da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 45 dias, adote as providências necessárias para dar cumprimento ao art. 6º, I, e ao art. 8º, § 1º, V, da Lei 12.527/2011 c/c o art. 4º, XI, do Decreto 9.203/2017, no sentido de publicar em seu relatório de gestão, bem como em seu sítio oficial na internet, o índice de descumprimento dos prazos estabelecidos na Lei 8.213/1991, art. 41-A c/c o Decreto 3.048/1999, art. 174, os quais determinam que o primeiro pagamento do benefício seja efetuado em até 45 após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária à sua concessão, decrescido do tempo em exigência, ou ainda o índice de descumprimento de outro prazo estabelecido que afaste temporariamente estes dispositivos legais, a exemplo do Acordo AGU/MPF/Ministério da Cidadania/DPU/PGF/INSS no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, das principais espécies de benefícios concedidas pela instituição, mensalmente;

9.2. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento nos artigos 5º, caput, inciso LXXVIII e 37, caput, da Constituição Federal de 1988 c/c art. 41-A, § 5º Lei 8.213/1991 e com fulcro no art. 7º, § 3º da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 45 dias, apresente plano de ação que contemple:

9.2.1. mecanismos de controle para gerenciamento do tempo de conclusão dos benefícios a fim de minimizar a intempestividade e o tempo médio de conclusão, que deverão contemplar indicadores que avaliem os tempos de concessão fixados na Lei 8.213/1991, como também no Acordo AGU/MPF/Ministério da Cidadania/DPU/PGF/INSS no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, e caso o acordo não venha a ser renovado, outro critério que vier a ser adotado;

9.2.2. plano de capacitação dos concessionários especificamente voltada para a análise de requerimentos de benefícios previdenciários, com ênfase naqueles de maior demanda;

9.2.3. publicação de Guias Práticos, ou material equivalente, faltantes sobre rotinas relevantes para o reconhecimento inicial de direitos, cujas informações são necessárias para a operacionalização mais célere das rotinas a cargo dos servidores envolvidos;

9.2.4. inclusão em seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) de medidas concretas:

9.2.4.1. atualização de seu parque tecnológico de equipamentos de tecnologia da informação;

9.2.4.2. metas da redução de eventuais indisponibilidades e instabilidades em seus sistemas corporativos, principalmente aqueles dedicados às atividades-fim da instituição;

9.2.4.3. priorização de recursos orçamentários e financeiros para atendimento das demandas existentes de tecnologia de informação, mormente desenvolvimento e atualização de sistemas e aquisição de equipamentos de informática, voltadas para área-fim da instituição, em especial o reconhecimento inicial de direitos;

9.2.4.4. implementação de condições junto às outras instituições públicas federais para acesso às bases de dados necessárias às atividades de reconhecimento inicial de direitos, em conformidade com os Decretos 10.046/2019 e 10.047/2019;

9.2.4.5. inclusão, nos contratos celebrados com a Dataprev, de cláusulas que permitam seu acionamento com o propósito de obter agilidade no atendimento de serviços relacionados às atividades fim da instituição, tais como o desenvolvimento e atualização de sistemas, diminuição de instabilidades e indisponibilidades de sistemas, dentre outros;

9.2.4.6. intensificação do uso de inteligência artificial e análise de dados para suprir as deficiências nos pedidos de concessão inicial;

9.2.5. adoção de medidas que objetivem a recomposição de seu quadro de pessoal, de forma a tornar e manter a tempestividade na concessão inicial de benefícios;

9.2.6. adoção, em caráter temporário e enquanto for necessário, de mecanismos que permitam acelerar a redução dos estoques de serviços represados sob sua responsabilidade, tanto os abrangidos como os não abrangidos pelo termo de acordo celebrado nos autos do Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, a níveis compatíveis com a capacidade de produção regular do INSS, a exemplo da formação de forças tarefas ou grupos de trabalho com missão específica voltada para esse fim e da flexibilização da distribuição desses estoques entre as unidades descentralizadas, em atenção aos arts. 5º, caput, e 37, caput, da Constituição Federal; art. 2º do Decreto 10.995/2022; art. 3º, inciso IV, da Portaria-PRES/INSS 1.372/2021; termo de acordo celebrado pelo INSS nos autos do Recurso Extraordinário 1.171.152/SC; bem como ao art. 41-A da Lei 8.213/1991 c/c o art. 174 do Decreto 3.048/1999, após expirada a vigência do referido termo de acordo;

9.3. encaminhar ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério Público Federal, à Defensoria Pública da União, aos Ministérios do Trabalho e Previdência e da Cidadania cópia deste acórdão, dando conhecimento de que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo relatório e voto, poderão ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

9.4. orientar a Segecex que monitore a determinação supra, bem como analise e monitore a implementação do plano de ação determinado no item 9.2; e

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

VOTO REVISOR

Senhor Presidente do TCU,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral do MPTCU,

Exalto o presente trabalho de fiscalização realizado pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social e conduzido pelo Ministro Aroldo Cedraz, que teve como objetivo avaliar a tempestividade do processo administrativo de análise de requerimentos para reconhecimento inicial de direito a benefícios perante o Instituto Nacional do Seguro Social.

Considero que o nobre Relator abordou, com excelência, tecnicidade e qualidade, a matéria tratada nos autos, cuja importância social para o país, aliada à materialidade dos valores envolvidos, justifica a ação meticulosa e determinante desta Corte de Contas, na forma da proposta louvável apresentada por sua Excelência.

Com efeito, restou evidenciada a falta de capacidade operacional do INSS para atender adequadamente à demanda de benefícios previdenciários e assistenciais, o que tem causado dano não somente aos segurados afetados com a lentidão, com prejuízo a direitos assegurados pela Constituição Federal, mas também aos cofres públicos, por conta do pagamento de encargos e multas devido à demora na concessão de benefícios, bem como da movimentação da máquina administrativa em virtude do ajuizamento de ações judiciais, dentre outros.

Como defendido por Sua Excelência, faz-se necessário que a autarquia implemente medidas urgentes visando à melhoria do tempo de análise dos requerimentos inicial de direitos, e, por conseguinte, à redução dos estoques de serviços represados e dos atrasos na execução de serviços essenciais.

Reconheço que isso é um grande desafio da Previdência, uma tarefa de suma complexidade, requerendo a superação de deficiências relacionadas especialmente aos processos de trabalho, à gestão de pessoal e à estrutura de recursos tecnológicos.

Nesse sentido, congratulo Sua Excelência pelas medidas ora propostas em prol da solução dos problemas identificados na fiscalização, as quais visam contribuir para que as decisões do INSS nos processos de concessão de benefícios sejam adotadas com a exatidão e a celeridade que lhes são legalmente exigidas.

Feitas essas breves considerações e rendendo, novamente, homenagens ao Excelentíssimo Ministro-Relator Aroldo Cedraz, as quais estendo aos servidores desta Casa que trabalharam no processo, pela notável qualidade técnica e relevância do trabalho realizado, manifesto concordância, na íntegra, à proposta ora em apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de outubro de 2023.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES