

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 020.710/2022-4

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidades: Fundo do Regime Geral de Previdência Social; Instituto Nacional do Seguro Social e Secretaria Especial de Relações Governamentais (extinta)

Interessado: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA FINANCEIRA INTEGRADA COM CONFORMIDADE SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO FUNDO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. EXERCÍCIO DE 2022. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. APROVAÇÃO DO CERTIFICADO DE AUDITORIA. APENSAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria financeira integrada com conformidade nos ciclos contábeis de créditos previdenciários não tributários, de compensações previdenciárias e de benefícios, que integram as demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2022 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS).

2. O trabalho subsidiará a formação da opinião de auditoria sobre o Balanço Geral da União (BGU) daquele exercício para fins de emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, bem como o julgamento das contas anuais dos administradores do FRGPS, nos termos do art. 71, incisos I e II, da CF/88.

3. Reproduzo a seguir, com ajustes pertinentes, o relatório de auditoria produzido pela equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira), cujas análises e conclusões contaram com a concordância das instâncias superiores daquela unidade técnica (peças 229-231):

“1. APRESENTAÇÃO

1. *A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) atribuiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) a competência para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio (art. 71, I) e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (art. 71, II). De acordo com os arts. 16, inc. I, e 36 da Lei 8.443, de 1992, c/c com o art. 207 do Regimento Interno do TCU (RITCU), essas contas serão julgadas regulares quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável.*

2. *Em razão dessas atribuições constitucionais e legais, o TCU realizou auditoria financeira integrada com conformidade nos ciclos contábeis de créditos previdenciários não tributários, de compensações previdenciárias e de benefícios, que integram as demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2022, do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS).*

3. *O trabalho, realizado no período de 12/9/2022 a 30/4/2023, foi autorizado pelo Acórdão 67/2022-TCU-Plenário (TC 044.390/2021-1, relator Ministro Jorge Oliveira) e insere-se na estratégia de fortalecimento da auditoria financeira aprovada pelo Acórdão 3.608/2014-TCU-Plenário (relator Min. Aroldo Cedraz), de realização de auditorias nas contas anuais para fins da certificação de contas, com o objetivo de garantir um alto nível de segurança na emissão de opinião de auditoria sobre a credibilidade do*

Balanço Geral da União (BGU), por meio da integração das competências constitucional e legal de certificação das contas anuais e de governo e da ampliação gradual da quantidade de demonstrações contábeis auditadas (item 9.1.2 do Acórdão).

4. Assim, o presente relatório subsidiará a formação da opinião de auditoria sobre o BGU encerrado em 31/12/2022, a qual fundamentará a emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, nos termos do art. 71, inc. I, da CF/88, bem como o julgamento das contas anuais dos administradores do FRGPS, nos termos do art. 71, inc. II, da CF/88, e do inc. III do art. 9º e do inc. II do art. 50 da Lei 8.443/1992.

5. O relatório está estruturado da seguinte maneira: a seção 2 contextualiza o trabalho e apresenta os elementos que ajudam na compreensão do relatório; a seção 3 apresenta os achados de auditoria e, em relação a cada um, as conclusões e as propostas de encaminhamento da equipe; a seção 4 trata da implementação de recomendações anteriores; a seção 5 expressa as conclusões da auditoria; a seção 6 sintetiza as propostas de encaminhamento da equipe, considerando a perspectiva dos dirigentes e as ações corretivas que pretendem tomar, obtidas mediante comentários de gestores e analisados pela equipe de auditoria no apêndice II; o Apêndice I detalha a metodologia empregada; e apêndice III discrimina siglas, tabelas e ilustrações presentes no texto.

2. INTRODUÇÃO

2.1 Visão geral do objeto

6. A auditoria foi realizada no âmbito das Demonstrações Contábeis do exercício de 2022 do FRGPS, que é gerido pelo INSS, autarquia federal supervisionada à época pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTP), atual Ministério da Previdência Social (MPS).

7. O FRGPS é um fundo integrado por bens, direitos e ativos próprios e tem por finalidade prover recursos para o pagamento dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), conforme o art. 250 da CF/1988 e o art. 68 da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

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

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

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

10. A Estrutura de Relatório Financeiro Aplicável (ERFA) utilizada na elaboração das Demonstrações Financeiras do FRGPS encontra-se listada no quadro abaixo, em rol não exaustivo.

Tabela 1 – Estrutura de Relatório Financeiro Aplicável às Demonstrações Financeiras do FRGPS

Despesas e Receitas	<ul style="list-style-type: none">Lei 4.320/1964LRFDecreto 93.872/1986Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (McasP), 9ª Edição, Partes I – Parte Geral e II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais
Direitos	<ul style="list-style-type: none">LRF, art. 68, § 1, incisos I, II, IV, V e VI
Obrigações	<ul style="list-style-type: none">McasP, 9ª Edição, Partes II - Procedimentos Contábeis Patrimoniais e IV - Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
Demonstrações contábeis	<ul style="list-style-type: none">Lei 4.320/1964, art. 101.McasP, 9ª Edição, Parte V - Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público
Plano de Contas	<ul style="list-style-type: none">McasP, 9ª Edição, Parte IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

11. As demonstrações contábeis do exercício de 2022 do FRGPS, com as respectivas notas explicativas, estão acostadas à peça 177.

12. Os resultados do FRGPS, divulgados no site do Ministério de Previdência Social (<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/resultados-do-rgps>), informam que a despesa acumulada com o pagamento de benefícios previdenciários, compreendida entre janeiro e dezembro de 2022, totalizou R\$ 796.976,6 milhões.

2.2 Objeto, objetivos e escopo da auditoria

13. Foram auditados os ciclos contábeis específicos das demonstrações contábeis de 2022 do FRGPS, selecionados pelos critérios de materialidade, relevância e risco, a saber, créditos previdenciários não tributários, compensações previdenciárias e benefícios. Em relação ao ciclo de benefícios, o exame se limitou à parcela da despesa relativa à primeira concessão da aposentadora por tempo de contribuição (ATC) e da aposentadoria por idade (AI), bem como às provisões.

14. Assim, a auditoria teve por objetivo verificar se os mencionados ciclos contábeis, que integraram os Balanços Patrimonial e Orçamentário do FRGPS, em 31 de dezembro de 2022, e a Demonstração das Variações Patrimoniais do exercício findo na mesma data, incluindo as respectivas notas explicativas, foram apresentados adequadamente, em todos os aspectos relevantes, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, e se as transações subjacentes estavam em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.

15. A equipe de auditoria foi composta por auditores da Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira) e contou com o apoio da equipe da Auditoria-Geral (AudGer) do Instituto Nacional do Serviço Social (INSS), que atuou na realização de testes em amostras de processos de reconhecimento do direito às ATC e AI, ocorridos no período de janeiro a outubro de 2022.

2.3 Não escopo

16. O escopo da auditoria não incluiu o exame de operações do FRGPS relativas aos ciclos contábeis de créditos tributários e arrecadação, cuja análise, por abranger operações relacionadas à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (Receita Federal) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), integra o escopo de trabalho de outra diretoria desta AudFinanceira; bem como de despesas outras, de depósitos judiciais e de imobilizado.

17. Quanto ao ciclo de benefícios, não foi avaliada a despesa relativa ao pagamento mensal de benefícios previdenciários (manutenção), decorrente de concessões realizadas em exercícios anteriores, e ao pagamento de benefícios concedidos em 2022 (primeira concessão), exceto quanto às aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, cujos processos de reconhecimento do direito foram submetidos à amostragem.

18. Em face do exposto, não se expressará opinião sobre as demonstrações contábeis do FRGPS como um todo, uma vez que este trabalho se enquadra na hipótese prevista no art. 29 da Decisão Normativa-TCU 198, de 23 de março de 2022.

19. Ressalta-se, por fim, que o presente trabalho não se destinou a auditar as demonstrações financeiras do INSS.

2.4 Metodologia

20. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, que são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100), com os Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200) e os Princípios de Auditoria de Conformidade (ISSAI 400) das Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai).

21. Obteve-se entendimento do controle interno relevante para planejar e executar os procedimentos de auditoria mais apropriados às circunstâncias. Foi avaliada a adequação das políticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis e respectivas divulgações feitas pela administração nas notas explicativas, bem como a apresentação, a estrutura e o conteúdo geral das demonstrações contábeis, incluindo as transações e os eventos subjacentes, relativamente aos ciclos contábeis que compuseram o escopo da auditoria.

22. A definição e a execução dos procedimentos de auditoria incluíram inspeção documental, recálculo, reexecução de procedimentos, procedimentos analíticos, indagações, inclusive por escrito (ofícios

de requisição), e o uso de técnicas assistidas por computador para examinar populações inteiras de transações e de amostragem estatística para testes de conformidade.

23. Os aspectos relevantes da metodologia aplicada na definição da Estratégia Global de Auditoria e no desenvolvimento e execução do Plano de Auditoria encontram-se detalhados no Apêndice I deste relatório.

24. Conforme exigido pelas normas de auditoria, as distorções não corrigidas foram comunicadas aos responsáveis pela governança (peças 210-211). A administração confirmou o cumprimento de suas responsabilidades nos termos do trabalho, por meio de representação formal (peça 218).

25. O trabalho foi conduzido de acordo com os Termos do Trabalho de Auditoria (peças 4, 8 e 20). Consoante requerido pelas normas de auditoria do TCU (NAT, 52), a equipe de trabalho possui coletivamente a competência e as habilidades necessárias.

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

27. A tabela a seguir apresenta os referenciais, percentuais e valores de materialidade adotados na auditoria, conforme o previsto no art. 22 da DN-TCU 198/2022.

Tabela 2 – Níveis de materialidade

Dotação atualizada em 31/12/2022	R\$ 804.530.620.668,00	
Materialidade global (ou de planejamento) - MG	R\$ 4.022.653.103,34	0,5% do referencial
Materialidade para a execução da auditoria - ME	R\$ 2.011.326.551,67	50% da MG
Limite para acumulação de distorções - LAD	R\$ 120.679.593,10	3% da MG

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

28. A **MG** é utilizada como parâmetro quantitativo para avaliação da relevância das distorções não corrigidas, individualmente ou em conjunto, em relação as demonstrações contábeis como um todo. A **ME** foi o parâmetro utilizado para selecionar os saldos contábeis e as classes de transações significativas que compuseram o escopo do trabalho. O **LAD** representa o valor abaixo do qual as distorções de valor foram consideradas claramente triviais; e não foram acumuladas para avaliação em conjunto, salvo se não consideradas claramente triviais quando julgadas com base em critério de natureza ou circunstâncias.

29. Além desses limiares de materialidade, foi determinado um limite de distorção tolerável (**DT**), conforme a regra $LAD \geq DT \leq ME$, para fins de determinação da extensão dos testes substantivos e como parâmetro quantitativo para avaliação da relevância das distorções, individualmente ou em conjunto, em relação a classes específicas de transações, saldos contábeis ou divulgações.

2.5 Limitações

30. Não foi possível executar alguns dos procedimentos de auditoria planejados, dada a complexidade, o prazo para conclusão e os recursos humanos disponíveis para a fiscalização. Em razão dessas limitações, foram emitidas conclusões restritas aos procedimentos executados, conforme a regra de transição prevista no parágrafo único do artigo 29 da Decisão Normativa-TCU 198, de 23 de março de 2022.

31. Embora se tenha realizado procedimentos de auditoria nas bases de dados relacionadas ao pagamento de benefícios (despesa previdenciária), muitos elementos não puderam ser atestados, impossibilitando a formação de evidência necessária e suficiente sobre a correção ou incorreção da totalidade do saldo dessa despesa.

32. Assim, considerou-se como auditada a despesa decorrente do pagamento de benefícios de aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, concedidas no exercício de 2022 (base de dados primeira concessão), que foi submetida à amostragem.

2.6 Volume de recursos fiscalizados

33. O volume de recursos efetivamente fiscalizado atingiu **R\$ 224,2 bilhões** distribuídos nos grupos das demonstrações contábeis, conforme se segue.

Tabela 3 - Volume de Recursos Fiscalizados – FRGPS 2022

Grupo	VRF (R\$)
Ativo	46.973.661.704,56

Passivo	73.544.226.957,70
VPA	29.056.322.652,97
VPD	74.627.145.695,85
TOTAL	224.201.357.011,08

Fonte: peça 227

2.7 Benefícios da fiscalização

34. Entre os benefícios esperados desta fiscalização, destacam-se a melhoria dos controles internos sobre a conformidade dos atos de gestão financeira e orçamentária e dos respectivos registros contábeis e sobre o processo de elaboração das demonstrações financeiras do FRGPS, alinhando-as aos padrões internacionais; assim como o aumento da transparência, da utilidade e da credibilidade dessas informações perante usuários e tomadores de decisão.

3. ACHADOS DA AUDITORIA

3.1 DISTORÇÕES DE VALOR

3.1.1 R\$ 28,9 bilhões em créditos a receber e R\$ 72,9 bilhões em obrigações de compensação previdenciária não reconhecidos

35. O INSS informou que a análise de requerimentos de compensação previdenciária pelo RGPS é limitada pelo teto orçamentário, que não permite ampliar os valores para além do máximo estabelecido em lei, o que, por si, constitui uma barreira que se deve respeitar (peça 70, p. 22). Essa afirmação demonstra que o reconhecimento patrimonial do direito e/ou da obrigação provenientes da compensação previdenciária estava sendo afastado em razão de questões orçamentárias.

36. Todavia, o registro contábil patrimonial independe de disponibilidade orçamentária, pois as variações patrimoniais devem ser evidenciadas, sejam elas resultantes ou independentes da execução orçamentária, consoante dispõe o art. 104 da Lei 4.320/1964. Ademais, o inciso II do art. 50 da LRF estabelece que a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência. Portanto, com o objetivo de evidenciar o impacto no patrimônio, deve haver o registro dos direitos, obrigações e da variação patrimonial em função do fato gerador, independentemente da execução orçamentária ou do pagamento (McasP, Parte I, item 3,4, p. 58).

37. De acordo com o INSS, consoante alegado em reunião, o problema para a adoção desse procedimento no âmbito do Sistema de Compensação Previdenciária (Comprev) – reconhecer a obrigação patrimonialmente e não realizar seu pagamento – é o surgimento de implicações legais, ou seja, a incidência de juros e multas pelo pagamento em atraso, pois, a partir da atividade de reconhecimento da obrigação no sistema, tem-se que efetuar, de imediato, as ações financeiras para o pagamento.

38. Esclarece-se que o Comprev tem por objetivo operacionalizar a compensação previdenciária entre o RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadorias e pensões.

39. Os objetivos da elaboração e da divulgação da informação contábil estão relacionados ao fornecimento de informações úteis e fidedignas sobre a entidade aos usuários, para fins de prestação de contas, responsabilização (accountability) e tomada de decisão (NBC TSP EC, item 2.1).

40. Uma das características qualitativas dessa informação é a representação fidedigna e, conforme disposto no item 6.2.2 da Parte Geral do McasP, para a informação contábil ser útil deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar, e será alcançada quando representar o fenômeno de forma completa, neutra e livre de erro material. Por conseguinte, o teto orçamentário ou o limite da dotação disponível não afastam a necessidade do reconhecimento de direitos e/ou obrigações no patrimônio do Fundo.

Requerimentos do Comprev pendentes de análise

41. O FRGPS tem direito a receber em relação ao regime de origem quando figura na qualidade de regime instituidor do benefício: registra um ativo pelo valor a ser indenizado e/ou ressarcido pelo RO; quando é regime de origem, tem obrigação a pagar em relação ao regime instituidor: registra uma obrigação pelo valor a ser ressarcido ao RI (ente pagador), conforme disposto nos art. 3º e 4º da Lei 9.796/1999.

42. Tendo por fundamento a perspectiva exposta, a equipe de auditoria solicitou ao INSS uma estimativa de valores a pagar e a receber relativos aos requerimentos de compensação previdenciária do RGPS constantes do Comprev, porém pendentes da atividade de análise (peça 132).

43. Segundo a Nota Técnica 1/2023/CGRD/DIRBEN-INSS (peça 132) e informação complementar (peça 178, itens não digitalizáveis, arquivo Totalizador), ao final de 2022, havia um saldo de 1.211.952 requerimentos pendentes de análise, sendo 419.300 o RGPS como Regime Instituidor (RI) – regime responsável pela concessão e pagamento de benefício de aposentadoria ou pensão com cômputo de tempo de contribuição a um regime de origem – e 792.652 o RGPS como Regime de Origem (RO) – regime ao qual o segurado esteve vinculado, porém do qual não recebe aposentadoria ou gerou pensão para seus dependentes.

44. Além disso, a Nota estimou o direito do RGPS especificamente em relação ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União, na data base de 31/12/2022, que igualmente não foi contabilizado (peça 132, p. 4).

45. De acordo com essas informações, cujos montantes foram estimados com base no valor médio de benefícios pagos pelo RGPS, pode-se concluir que o patrimônio do Fundo deveria refletir, em 31/12/2022, as seguintes informações:

Tabela 4 – Direitos e obrigações do FRGPS com compensações previdenciárias não analisadas - 2022

Quantidade de Requerimentos	Regime	Direitos (R\$)	Obrigações (R\$)
419.300	Regime Instituidor	25.134.214.692,54	0,00
792.652	Regime de Origem	0,00	68.377.606.364,13
-	RPPS União – RI e RO	3.521.025.026,15	4.583.474,32
Total		28.655.239.718,69	68.382.189.838,45

Fonte: Nota Técnica 1/2023/CGRD/DIRBEN-INSS (peça 132) e complementação por e-mail (peça 178, itens não digitalizáveis, arquivo Totalizador e Informação complementar – compensações).

46. Segundo a coordenação de contabilidade do INSS, essa informação não foi reconhecida no patrimônio do Fundo em 2022, pois a área contábil está analisando os valores apontados pela área técnica e verificando se atendem os critérios para seu registro patrimonial. Foi informado, ainda, que a previsão é de que tais registros ocorram até o encerramento do primeiro trimestre do exercício 2023 (peça 132, p. 4, peça 178, item não digitalizável). Destaque-se que os montantes foram estimados somente após solicitação da equipe de auditoria.

47. Os requerimentos constantes do Comprev, mesmo que pendentes de análise pelo INSS, satisfazem as definições de ativo e passivo, conforme descrito no Mcasp, haja vista que:

a) ativos são recursos controlados no presente pela entidade como resultado de eventos passados: há uma obrigação atual do regime instituidor de pagar o valor integral do benefício ao beneficiário, inclusive pelo tempo que o segurado esteve vinculado a outro regime (regime de origem), e, portanto, deve ser indenizado e/ou ressarcido de parte do valor do benefício que compete ao regime de origem, que recebeu as contribuições previdenciárias do segurado à época de sua vinculação; e

b) passivos são obrigações presentes, derivadas de eventos passados, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade: o regime de origem deve indenizar o regime instituidor por parte dos pagamentos de benefícios atualmente concedidos aos segurados, que em momento anterior estavam lhe direcionando suas contribuições previdenciárias, ou seja, estavam formalmente a ele vinculados (regime de origem), sendo assim, é devido ao regime instituidor a indenização e/ou ressarcimento da parcela de benefício correspondente ao tempo de contribuição em que o segurado esteve vinculado ao regime de origem.

48. Convém registrar que a adesão à compensação financeira do Comprev é obrigatória aos RPPS de estados e municípios. Em relação ao RPPS da União, a adesão foi autorizada a partir de 2021, consoante disposto no art. 26 do Decreto 10.188/2019, mas ainda não se efetivou.

Art. 25. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **deverão aderir à compensação financeira** de que trata este Decreto até 31 de dezembro de 2021, sob pena de incidirem as sanções de que trata o art. 7º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e a suspensão do pagamento da compensação financeira devida pelo RGPS.

Art. 26. A União adotará as providências necessárias para que a compensação financeira entre o RPPS da União e o RGPS seja operacionalizada **a partir de 2021**. (grifou-se)

49. Diante disso, ainda que questões operacionais, a exemplo de falta de recursos humanos, limitação ou regras intrínsecas aos sistemas informatizados e, até mesmo, restrições orçamentárias, tenham inviabilizado a análise tempestiva dos requerimentos de compensações previdenciárias, o Fundo deve, para fins de representar de forma fidedigna o seu patrimônio, promover o registro desses direitos e obrigações, mesmo que a realização financeira ocorra em momento futuro.

50. Especificamente em relação ao RPPS da União, no intuito de confrontar e validar valores, a equipe de auditoria solicitou ao, à época, MTP uma estimativa do direito do RPPS da União em relação ao RGPS. Em resposta, o Ministério apresentou sua estimativa e teceu considerações sobre imprecisões nos cálculos (peça 151).

51. Nesse contexto, o MTP destacou quatro limitações para a realização dos cálculos (peça 151, p. 3-5; 10):

a) a base de dados utilizada – Tempo Anterior de Serviço (TAS) do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape) – não abrange todo o serviço público federal, o qual correspondente a aproximadamente 80% dos vínculos ativos e 85% dos inativos e pensionistas da União;

b) a ausência do tempo de efetivo exercício no regime de origem, haja vista o tempo averbado por parte desses servidores encontrar-se disponível, às vezes, apenas em meio físico nos diversos órgãos da administração pública distribuídos no território nacional;

c) os dados disponíveis não incluem os benefícios que já foram cessados, excetuadas as aposentadorias que posteriormente foram revertidas em pensões por morte, que continuam sendo pagas; e

d) a falta de informação do valor da Renda Mensal Inicial (RMI) e dos valores da remuneração de contribuição no regime de origem. Por esse motivo, o órgão optou por elaborar os cálculos com dois cenários para a RMI na data de concessão do benefício: a) salário-mínimo e b) teto do RGPS.

52. Considerando essas limitações, o MTP estimou o montante dos direitos do RPPS da União com compensação previdenciária, na data-base de 31/12/2022, como descrito na Tabela a seguir.

Tabela 5 – Direitos do RPPS da União com compensação previdenciária - 31/12/2022 (em bilhões)

Regime de Origem	Salário-mínimo na época da concessão (R\$)	Teto do RGPS na época da concessão (R\$)	Ponto Médio (R\$)
RGPS	9,88	76,11	42,99
Demais RPPS	1,83	14,03	7,93
Forças Armadas	0,32	2,75	1,53
TOTAL	12,03	92,89	52,46

Fonte: Nota SEI 1/2023/CGNAL/SRPPS/SPREV-MTP, peça 151, p. 9.

53. Entretanto, a Nota esclarece que, em razão da demora da União em apresentar os requerimentos para ter o seu direito reconhecido, a maior parte dos créditos com compensação financeira que o RPPS federal teria a receber do RGPS já prescreveu. A União não apresentou nenhum requerimento ao INSS desde a regulamentação da compensação entre os dois regimes, realizada em 1999. Ressalta-se que a questão da prescrição de direitos do FRGPS foi tratada na subseção 3.2, item 3.2.1, deste relatório.

54. O prazo de cinco anos para prescrição, previsto no Decreto 20.910/1932, aplica-se de forma diferente quando a compensação é entre dois RPPS e quando o RGPS está envolvido. A diferenciação decorre do fato de que a compensação entre RGPS e RPPS foi regulamentada pelo Decreto 3.112/1999 (revogado pelo 10.188/2019) e, desde 5/5/1999, as partes interessadas já poderiam ter apresentado seus requerimentos. Por outro lado, a compensação entre dois RPPS não havia sido regulamentada até a publicação do Decreto 10.188/2019, que dispôs o prazo prescricional a contar de 1º/1/2021.

55. Desse modo, considerando o prazo prescricional de cinco anos e mantendo-se as demais variáveis usadas nos cálculos evidenciados acima, a estimativa dos valores de compensação previdenciária a receber pelo RPPS da União, segundo o MTP, fica assim demonstrada.

Tabela 6 – Direitos do RPPS da União com compensação previdenciária (com prazo prescricional de 5 anos) – 31/12/2022 (em bilhões)

Regime de Origem	Salário-mínimo na época da concessão (R\$)	Teto do RGPS na época da concessão (R\$)	Ponto Médio (R\$)
RGPS	2,94	21,05	12,00
Demais RPPS	1,83	14,03	7,93
Forças Armadas	0,32	2,75	1,53
TOTAL	5,09	37,83	21,46

Fonte: Nota SEI 1/2023/CGNAL/SRPPS/SPREV-MTP, peça 151, p. 9.

56. Assim, com as ressalvas mencionadas, o MTP informou que o RPPS da União tem a receber do RGPS, na data base de 31/12/2022, um valor estimado de R\$ 2,94 bilhões, se considerarmos o salário-mínimo vigente à época da concessão; ou de R\$ 21,05 bilhões, se considerarmos o teto do RGPS à época da concessão.

57. A referida Nota finaliza suas explicações destacando que há mais de uma forma de estimar o valor devido com compensação ao RPPS da União, inclusive a equipe do INSS analisou os dados agregados de benefícios mantidos pelo RPPS da União em cada instante do tempo e assumiu que uma fração de cada benefício, dada pelo tempo médio de trabalho antes do ingresso do serviço público federal, deveria ser objeto de compensação, fato não considerado nos cálculos do MTP (peça 151, p. 10).

58. A título ilustrativo, para fins de evidenciar a divergência nas metodologias utilizadas pelas duas unidades e, conseqüentemente, no valor da estimativa realizada, a obrigação a pagar ao RPPS da União estimada pelo FRGPS foi de R\$ 4,6 milhões (Tabela 4, linha 3). Já a menor estimativa informada pelo MTP, considerando o salário-mínimo a época da concessão e a prescrição quinquenal, foi de R\$ 2,94 bilhões (Tabela 6, linha 1), cerca de 640 vezes superior àquele.

59. Dada a grande divergência de valores e considerando que as compensações entre o RGPS e o RPPS da União ainda não estão ocorrendo, por prudência adota-se o montante de R\$ 4,6 milhões como estimativa da distorção em virtude da ausência de reconhecimento da obrigação do FRGPS com compensação previdenciária em favor do RGPS.

60. Desse modo, considerando que os valores não foram registrados na contabilidade do FRGPS, conclui-se que deveria ter ocorrido o reconhecimento de R\$ 28.655.239.718,69 e R\$ 68.382.189.838,45 em direitos e obrigações, respectivamente, decorrentes dos requerimentos de compensações previdenciárias do Comprev não analisados no exercício

61. Sobre a não adesão do RPPS da União ao Comprev, o atual Ministério da Previdência Social declarou que a União assinou o Termo de Adesão em 19/08/2021 e, então, contratou a Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social (Dataprev), em 06/01/2022, sendo que o Departamento de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas e Órgãos Extintos (Decipex) da Secretaria de Gestão e Desempenho Pessoal (SGP) irá realizar a compensação previdenciária pelos órgãos da Administração Direta. Já em relação aos órgãos da Administração Indireta será o INSS (peça 181).

62. Porém, ainda que tenha havido a celebração de contrato com a Dataprev para operacionalização dessa troca de informações, observa-se que a compensação entre o RPPS da União e o RGPS ainda não se efetivou de fato, em que pese o prazo prescricional do direito à compensação estar correndo desde 5/5/1999. Requerimentos do Comprev analisados em 2022

63. No tocante aos requerimentos analisados durante o exercício 2022, o INSS informou que o FRGPS tem a receber e a pagar, na data-base de 31/12/2022, os valores abaixo, que, igualmente ao caso anterior, não foram reconhecidos na contabilidade (peça 178, itens não digitalizáveis, arquivo Registro – parcelamento compensações).

Tabela 7 – Compensações previdenciária do FRGPS analisadas Comprev – 31/12/2022

Itens	Meses/2022	Total a receber pelo FRGPS (R\$)	Total a pagar pelo FRGPS (R\$)
Fluxo (mensal) + Estoques (compensações previdenciárias) + Valores Bloqueados	Jan/22	3.727.790,47	215.517.330,70
	Fev/22	5.895.004,09	213.870.769,86
	Mar/22	5.122.534,29	219.177.361,32
	Abr/22	5.551.486,49	282.603.252,23
	Mai/22	26.179.683,24	326.085.647,17
	Jun/22	41.994.450,66	382.855.155,94
	Jul/22	14.192.723,76	649.869.258,60
	Ago/22	12.536.887,81	486.272.299,48
	Set/22	8.058.419,34	391.173.705,84
	Out/22	24.914.106,95	551.176.302,28
	Nov/22	51.299.982,03	409.751.000,44
	Dez/22	20.048.561,37	392.452.020,62
	TOTAL		219.521.630,50

Fonte: peça 134, itens não digitalizáveis.

64. Nos termos do Decreto 10.188/2019 e da Portaria MPAS 6.209/1999, fluxo mensal corresponde aos valores de compensação financeira pagos mensalmente pelo RO ao RI, enquanto os benefícios estiverem em manutenção; e estoque são os valores da compensação financeira em atraso, relativos aos benefícios concedidos no período compreendido entre 5/10/1988 e 5/5/1999, desde que em manutenção em 5/5/1999. Já os valores bloqueados ocorrem quando um ente federativo é bloqueado de receber compensação do RGPS por não ter certidão negativa de débitos junto à Receita Federal ou nos casos em que o ente esteja em débito com outro regime de previdência.

65. Segundo informado pela Divisão de Compensação Previdenciária do INSS, o Comprev realiza o acerto de contas entre o RGPS e os RPPS dos entes federativos: faz os cálculos automaticamente, inclusive considerando os casos em que os valores informados são iguais ou superiores ao parâmetro legal para parcelamento, e, ao final, informa o saldo total a pagar e/ou a receber decorrente dos fluxos mensais, estoque e valores bloqueados.

66. Esse acerto de contas é realizado por meio da transferência financeira do valor líquido resultante da apuração efetuada pela troca de informações entre os regimes. O resultado a receber e/ou a pagar era levado à contabilidade do FRGPS da mesma forma: pelo saldo líquido (ou despesa ou receita). Porém, conforme informações prestadas e consignado em notas explicativas, os valores passaram a ser contabilizados por seus valores brutos de receitas e de despesas a partir de 2022 e somente a parte financeira continuou ocorrendo pelo líquido.

67. Todavia, cabe ressaltar que o registro bruto mencionado pelo Fundo diz respeito ao aspecto orçamentário e ao registro das variações patrimoniais pelo regime de caixa, uma vez que ainda não se identificam, nas informações patrimoniais do FRGPS, os direitos e as obrigações decorrentes das compensações previdenciárias analisadas, mas pendentes de desembolso ou recebimento em 2022 (Tabela 7 acima).

68. Esse aspecto é objeto de monitoramento, tendo em vista deliberação deste Tribunal expedida na auditoria do exercício de 2021, e, segundo a Coordenação de Contabilidade, essas informações foram levantadas pela área responsável e estão em análise para que possam ser registradas na contabilidade até o final do primeiro trimestre de 2023 (peça 137, p. 3).

69. Desse modo, considerando que os valores não foram registrados na contabilidade do FRGPS, conclui-se que deveria ter ocorrido o reconhecimento de direitos, no montante de R\$ 219.521.630,50, e de obrigações, no importe de R\$ 4.520.804.104,48, decorrentes dos requerimentos de compensações previdenciárias analisados no exercício, mesmo que não realizados financeiramente até 31/12/2022.

70. Assim, quando do reconhecimento do crédito junto aos RPPS, deveria ocorrer lançamento de natureza patrimonial na conta contábil de ativo 1.1.3.6.x.xx.xx – Créditos Previdenciários a Receber a Curto Prazo, com contrapartida na conta de VPA 4.9.9.1.x.xx.xx – Compensação Financeira entre RGPS/RPPS.

71. Por sua vez, no reconhecimento da obrigação do FRGPS, deveria ser realizado lançamento na conta do passivo 2.1.8.9.x.xx.xx – Outras Obrigações a Curto Prazo, com contrapartida na conta de VPD 3.9.9.1.x.xx.xx – Compensação Financeira entre RGPS/RPPS.

72. A distorção foi encaminhada para comentários do gestor (peça 189), todavia, não houve manifestação quanto ao seu mérito (peça 197-208). O gestor apenas sugeriu que o prazo de 150 dias, inicialmente proposto pela equipe para atendimento da determinação, fosse estendido para 31/12/2023, alegando necessidade de evoluções de análises, ferramentas sistêmicas e normatização sobre o tema (peça 199, p. 1), o que foi acatado pela equipe de auditoria.

73. Desse modo, conclui-se que houve subavaliação das contas contábeis 1.1.3.6.x.xx.xx – Créditos Previdenciários a Receber a Curto Prazo (ativo) e 4.9.9.1.x.xx.xx – Compensação Financeira entre RGPS e RPPS (VPA), estimada em R\$ 28.874.761.349,19, bem como 2.1.8.9.x.xx.xx – Outras Obrigações a Curto Prazo (Passivo) e 3.9.9.1.x.xx.xx – Compensação Financeira entre RGPS e RPPS (VPD), estimada em R\$ 72.902.996.942,93, devido ao não reconhecimento de direitos e obrigações decorrentes de requerimentos de compensação previdenciária do Comprev (analisados e não analisados) em 2022.

74. Em razão do exposto propõe-se:

a) Determinar ao Instituto Nacional de Seguro Social que, até 31/12/2023, desenvolva, normatize e implemente metodologia para apurar, em base confiável, os direitos e as obrigações do Fundo do Regime Geral de Previdência Social em relação aos RPPS dos entes federativos, relativamente aos requerimentos de

compensação previdenciária, bem como proceda aos registros contábeis pertinentes de acordo com o regime de competência, em observância ao disposto nos itens 6.2.2, Parte Geral, e 2.1.1 e 2.2.1, Parte II, da 9ª Ed. Do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;

b) Recomendar ao Instituto Nacional de Seguro Social que evidencie os direitos e as obrigações do FRGPS referentes à compensação previdenciária em fluxo mensal, estoque e valores bloqueados, quando for o caso, mediante registro contábil e/ou divulgação em notas explicativas, para fins de compreensibilidade e verificabilidade da informação, nos termos dos itens 6.2.3 e 6.2.6 da Parte Geral, da 9ª Ed. Do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público; e

c) Dar ciência ao Ministério da Previdência Social da perda imposta ao Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos da União por sua não efetiva adesão ao Sistema de Compensação Previdenciária (Comprev), tendo em vista a prescrição quinquenal, a partir de 5/5/1999, do direito de requerimento de valores como regime instituidor de benefícios que tenham o Regime Geral de Previdência Social como regime de origem, estimada pelo próprio Ministério em um montante que varia entre R\$ 6,9 bilhões e R\$ 55,06 bilhões na data-base de 31/12/2022, em desacordo com o que prescrevem o art. 40, caput, da Constituição Federal, c/c o § 2º do art. 1º da Lei 9.717/1998 e o art. 26 do Decreto 10.188/2019.

75. Em relação à não adesão efetiva do RPPS da União ao Comprev, deixa-se de propor medida saneadora em razão de os itens 9.5 e 9.7 do Acórdão 1.248/2022/TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, tratarem do tema, mas ressalta-se que, até o momento, o Ministério não adotou providências resolutivas e o problema permanece produzindo seus efeitos.

3.1.2 R\$ 9,4 bilhões reconhecidos e mantidos como créditos a receber sem observância de sua verificabilidade ou efetiva recuperabilidade, e ausência de reconhecimento de recebíveis em valor não estimado

76. O presente achado trata da inobservância de critérios de verificabilidade ou de efetiva recuperabilidade no reconhecimento e manutenção de créditos previdenciários, classificados em contas de créditos por danos ao patrimônio e de dívida ativa não tributária, no curto prazo (CP) e no longo prazo (LP), bem como da falta de reconhecimento de créditos da mesma natureza, em valor não estimado, mas potencialmente relevante. Para proporcionar uma melhor compreensão do achado a sua descrição está desenvolvida nos três subtópicos a seguir.

3.1.2.1 Créditos a receber por pagamentos indevidos, no valor de R\$ 2,8 bilhões, desprovidos de verificabilidade ou efetiva recuperabilidade

77. Na auditoria referente ao exercício de 2021 (TC 030.739/2021-7, peça 161, item 3.1.1), a equipe de auditoria apontou distorção de R\$ 2,8 bilhões nos créditos a receber do FRGPS, contas contábeis 1.1.3.4.0.00.00 (CP) e 1.2.1.2.1.04.00 (LP), oriundos de pagamentos indevidos por dano ao patrimônio, erro administrativo, dolo, má-fé ou fraude, e nos respectivos ajustes para perdas, tendo em vista a ausência de verificabilidade ou suportabilidade quanto ao valor reconhecido, em especial quanto à identificação e mensuração individual dos créditos, mediante inventário que suporte a composição dos saldos registrados, e quanto ao atendimento das condições para estarem reconhecidos como ativo.

78. Na auditoria referente ao exercício de 2022, de que trata este relatório, constatou-se que a distorção em causa permanece no mesmo patamar, como ilustrado na tabela 10, a seguir:

Tabela 8– Créditos a receber de pagamentos irregulares– 31/12/2022

Curto Prazo e Longo Prazo	2021	2022	Variação
1.1.3.4.0.00.00 Créditos por Danos ao Patrimônio (CP)	7.759.298,44	17.989.478,04	131,8%
1.2.1.2.1.04.00 Créditos por Dano ao Patrimônio (LP)	2.532.903.924,52	2.536.944.431,75	0,2%
1.2.1.2.1.05.00 Créditos por Dano ao Patrimônio - Decisão TCU (LP)	217.045.204,29	233.668.012,19	7,7%
A - Saldo Final Créditos em 31/12	2.757.708.427,25	2.788.601.921,98	1,1%
1.1.3.9.1.00.00 Ajuste Perdas Demais Créditos e Valores (CP)	-6.780.367,93	-14.533.513,73	114,3%

1.2.1.2.1.99.00 Ajuste de Perdas de Demais Créditos e Valores (LP)	- 1.829.416.773,95	- 2.027.983.776,54	10,9%
B - Saldo Final Ajustes para Perdas em 31/12	- 1.836.197.141,88	- 2.042.517.290,27	11,2%
C - Total Líquido - Curto Prazo e Longo Prazo (A-B)	921.511.285,37	746.084.631,71	-19,0%
Estimativa de recuperabilidade (C÷A×100)	33,4%	26,8%	-19,8%

Fonte: Siafi, posição em 31/12/2022.

76. As modificações na posição em relação ao ano anterior são explicadas pelo incremento percentual relevante nos créditos a receber de curto prazo, assim como no respectivo ajuste para perdas esperadas, decorrente da adoção de atualização monetária no exercício de 2022, implicando aumento quase proporcional dos ajustes para perdas. No entanto, tal atualização não alcançou os créditos de longo prazo, cujo saldo permaneceu praticamente o mesmo (0,2%), não obstante o crescimento de 7,7% no respectivo ajuste para perdas esperadas.

77. Assim como em 2021, verificou-se que a autarquia não tem controle do saldo de créditos a receber em virtude de pagamentos indevidos por dano ao patrimônio, erro administrativo, dolo, má-fé ou fraude, e dos respectivos ajustes para perdas, registrados no ativo do FRGPS, na data-base de 31/12/2022. Isso porque, conforme declarado pelo gestor em reunião, não há inventário dos saldos registrados, ou seja, não há discriminação dos diversos valores reconhecidos como ativo ao longo dos anos, com suas respectivas características, quais sejam: devedor, data do pagamento indevido, valor inicial, valor atualizado, em caso de atualização, e correspondentes ajustes para perdas que, de fato, reflitam a parcela dos valores que possam não gerar os benefícios econômicos esperados. E como não há informações sobre a composição do saldo, sequer é possível avaliar a incidência de prescrição sobre os registros.

78. Essa situação é corroborada pela declaração do contador (peça 177, p.10), relativa às demonstrações de 2022, na qual foi consignado que 'o controle nos processos de crédito por dano ao patrimônio, decorrentes de prejuízos sofridos pela Administração Pública, não são sistêmicos e por conseguinte poderão comprometer a fidedignidade dos registros'. E, segundo essa declaração, o saldo registrado em dezembro de 2022, na conta de direito, é de aproximadamente R\$ 2,5 bilhões e o da conta de ajuste para perdas, R\$ 2 bilhões. Ressalta-se que declaração de semelhante teor acompanhou as demonstrações de 2020 e de 2021.

79. Verifica-se, assim, ausência de controles que permitam verificar e auditar a composição dos saldos registrados na contabilidade e que garantam a execução de ações concretas de cobrança há pelo menos três anos consecutivos. Tal situação gera prejuízo ao aspecto da verificabilidade, ou seja, à qualidade daquilo que dá suporte a algo, pois se constatou ausência de composição dos saldos registrados, obstando, inclusive, a execução de ações concretas de cobrança, que resultem no benefício econômico futuro, bem assim a identificação de valores prescritos.

80. Nesse ponto, destaca-se que a verificabilidade, também descrita como suportabilidade, característica qualitativa da informação incluída nas demonstrações contábeis, ajuda a assegurar aos usuários que (a) a informação contida nos relatórios contábeis representa fielmente os fenômenos econômicos ou de outra natureza que se propõe a representar, sem erro material ou viés, ou, ainda, (b) que o reconhecimento apropriado, a mensuração ou o método de representação foi aplicado sem erro material ou viés (NBC TSP EC, itens 3.26-3.31). No caso, não é possível realizar essa assecuração.

81. Quanto à não efetividade na cobrança dos créditos, observa-se que, apesar dos avanços instituídos pelo INSS, descritos nos subtópicos seguintes, ainda não há processo de trabalho instaurado e tempestivo, a fim de dar suporte às cobranças administrativas e à recuperação dos créditos, haja vista que a atual capacidade operacional da autarquia se revela insuficiente para a implementação de ações efetivas de cobrança e para evitar prescrições desses eventuais direitos do Fundo.

82. Adicionalmente, tal processo de trabalho, para ser efetivo, deveria ser suportado por análise também efetiva da recuperabilidade dos créditos reconhecidos. Como se pode deduzir dos números apresentados na tabela 10, a estimativa contábil de recuperabilidade desses créditos representava, em 2021, 33,4% do seu montante, tendo caído em 2022 para apenas 26,8%. Um decréscimo expressivo de 19,8%, em apenas um ano.

83. A Macrofunção Siafi 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas - estabelece que o ajuste para perdas reflete a possibilidade de que parte dos valores do ativo possam não gerar os benefícios econômicos esperados, ou seja, esses valores possuem significativa probabilidade de não se realizarem. Entretanto, consigna que o ajuste para perdas não se confunde com o desreconhecimento de ativos que tenham se tornado efetivamente irrecuperáveis.

84. Se os valores registrados como ativo possuem alto grau de incerteza quanto a gerarem os benefícios econômicos esperados e, ao longo dos anos, não têm se realizado, mas permanecem refletidos nos demonstrativos contábeis da instituição, esses créditos podem não satisfazer os critérios para se manterem reconhecidos como ativo, devendo ser desreconhecidos, de acordo com as normas contábeis aplicáveis ao setor público.

85. Sob certas circunstâncias, o montante dos créditos a receber cuja expectativa de geração de benefícios econômicos seja considerada remota (baixíssima probabilidade) devem ser desreconhecidos das demonstrações contábeis por não atenderem a definição de ativo. Entretanto, os créditos desreconhecidos continuam sendo objeto de controle contábil em contas apropriadas, assegurando-se a devida transparência (Mcasp 2022, Parte II, item 2.1.2).

86. Diante dos fatos relatados, conclui-se que os valores apresentados nas demonstrações contábeis do FRGPS de 31/12/2022, como direitos a receber decorrentes de pagamentos irregulares de benefícios, não correspondem à representação fidedigna desses créditos, tendo em vista que seus saldos não são verificáveis em razão da ausência de controles associados e de documentação de suporte que permita verificar as características, a composição e veracidade dos registros contábeis, bem como avaliar o grau de incerteza associado à sua recuperabilidade ou expectativa de geração de benefícios econômicos para fins de manutenção do reconhecimento ou desreconhecimento contábil, ou ainda para avaliar a acurácia das estimativas de ajuste para perdas em relação àqueles que devam ter o seu reconhecimento mantido.

87. A distorção foi encaminhada para comentários do gestor (peça 189), todavia, não houve manifestação quanto ao seu mérito (peça 197-208). O gestor apenas informou que a coordenação de contabilidade estava de acordo com as propostas de encaminhamento do relatório preliminar (peça 199, p. 1).

88. O registro da distorção dá-se para fins de formação da opinião de auditoria, porém deixa-se de propor medida saneadora, tendo em vista o item 9.1 do Acórdão 1465/2022/TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, tratar do tema e ser objeto de monitoramento neste relatório.

89. No entanto, importa registrar que mesmo tendo sido apontado em auditoria do exercício anterior, o problema permanece produzindo seus efeitos.

3.1.2.2 Créditos a receber por pagamentos indevidos não reconhecidos, em valor não estimado

90. O INSS afirmou não ser possível apresentar os valores correspondentes aos **423.550** processos físicos em estoque nas suas unidades regionais, para fins de reconhecimento contábil dos créditos a receber por pagamentos indevidos, haja vista que as informações quanto à confirmação da irregularidade, identificação do devedor, apuração do valor, data de ocorrência do ilícito, entre outras, dependem da digitalização e análise desses processos (peça 71, p.2).

91. A apuração dos benefícios previdenciários com indícios de irregularidades se fundamenta em duas bases: a) processos físicos pendentes de digitalização nas unidades do INSS em todos país; e b) processos digitais cadastrados no Sistema de Monitoramento de Benefícios (MOB) Digital.

92. Os processos em meio físico são originários, principalmente, de operações de Forças-Tarefas e o tratamento para apuração das irregularidades, a partir de 2022, passou a ser de responsabilidade das Superintendências Regionais. Por sua vez, os processos já digitalizados são tratados no MOB Digital, ambiente de trabalho onde os fluxos dos procedimentos de apuração podem ser realizados de maneira eletrônica, controlada e integrada com o Sistema Único de Benefício (SUB) e o Sistema Gerenciador de Tarefas (GET), para algumas operações.

93. Em relação aos processos de apuração de benefícios previdenciários com indícios de irregularidades cadastrados no MOB Digital, foram levantados os dados a seguir.

Tabela 9- Processos de apuração de irregularidades cadastrados no MOB Digital - Posição 10/2022

Situação	Quantidade	Valores (R\$)
1 - Em andamento	156.327	19.959.735,83

<i>Situação</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Valores (R\$)</i>
2 - Concluído parcialmente irregular	366	13.060.028,65
3 - Concluído irregular (suspensão/cessado)	8.729	466.875.408,03
TOTAL	165.422	499.875.408,51

Fonte: Nota Técnica Conjunta 9553869/2022/CGMOB/CGOFC/DIRBEN/INSS (peça 71).

94. A tabela demonstra que, mesmo nos casos em que os processos já foram cadastrados no sistema MOB Digital, os valores são incertos. Isso porque os 8.729 (5,2%) processos concluídos representam 93,4% do valor cadastrado, indicando que o montante do pagamento irregular, que provavelmente será o valor do crédito a receber, só poderá ser corretamente determinado quando da conclusão da análise.

95. Além disso, verificou-se divergência entre as informações constantes das Notas Explicativas (peça 177) e aquelas da Nota Técnica Conjunta 9553869 (peça 71), que subsidiou a elaboração da tabela acima. A Nota Explicativa (NE) 14 - Monitoramento Operacional apresenta informações relacionadas à apuração de irregularidades no pagamento de benefícios previdenciários de processos cadastrados no MOB Digital, conforme se segue.

Tabela 10 – Processos de apuração de irregularidades finalizados - MOB Digital 12/2022

<i>Situação das apurações</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Conclusão</i>
Finalizado	4.403	323.218.469,40	Irregular
Finalizado	155	7.098.448,05	Parcialmente Irregular
Finalizado	5.672		Regular
TOTAL	10.230	330.316.917,45	-

Fonte: Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do FRGPS de 2022 – Nota 14.

96. Ocorre que Nota Explicativa apresenta, na data base 12/2022, um quantitativo de 4.403 apurações irregulares, ou seja, menor que os 8.729 informados na Nota Conjunta fornecida à equipe de auditoria, com a posição de 10/2022 (Tabela 8). Essa diferença entre os quantitativos reforça a constatação de que o INSS tem gestão e controles deficientes sobre esse estoque de créditos a recuperar.

97. Considerando o estoque de 156.327 processos digitais em andamento (Tabela 9, linha 1), consoante informado na Nota Técnica Conjunta 9553869 (peça 71), e que, em 2022, o INSS apurou 10.230 processos cadastrados no MOB digital (Tabela 10), resultando em pagamento irregular de R\$ 330.316.917,45, é possível simular, por meio de uma regra de três, em estimativa rudimentar, apenas para avaliação da relevância do possível montante de créditos a receber não reconhecidos, que ele pode, considerando as premissas implícitas nesta simulação, alcançar R\$ 5 bilhões. Isso sem considerar o estoque de 423.550 processos físicos existentes ao final de 2022, cujas informações são desconhecidas pela entidade, o que denota que o total geral não reconhecido pode ser relevante.

98. Constata-se ainda que a atual capacidade operacional da autarquia se revela insuficiente para que os processos sejam analisados tempestivamente, tanto para fins de reconhecimento contábil, quanto para implementação de ações de cobrança para evitar prescrição desses direitos. Com a finalização anual de somente 10.230 processos (Tabela 10), conforme dados divulgados na NE 14, o INSS levaria **mais de quinze anos para apurar o estoque de 156.327** processos digitais existente em out/2022 (Tabela 9, linha 1), desconsiderando, de novo, os 423.550 processos ainda não digitalizados.

99. Na seção monitoramento de determinações e recomendações deste relatório, verifica-se que o INSS adotou iniciativas para melhorar o processo de trabalho da apuração de benefícios com indícios de irregularidade, mas, por ainda estarem em implementação, não existe um controle efetivo sobre quantitativos, devedores, valores e prazos desses casos, os quais, em percentual não preciso, geram pagamentos indevidos até a regular apuração. Igualmente, as informações ainda não alimentam o processo contábil de reconhecimento dos ativos correspondentes ao direito do FRGPS ao recebimento das importâncias indevidamente pagas, o que provocou reconhecimento a menor, em montante não estimado, nas contas 1.1.3.4.0.00.00 e 1.2.1.2.1.xx.xx.

100. Entretanto, deixa-se de propor medida saneadora, tendo em vista o item 9.1 do Acórdão 1465/2022/TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, tratar do tema e ser objeto de monitoramento neste relatório.

3.1.2.3 Créditos a receber de dívida ativa não tributária, no valor de R\$ 6,6 bilhões, mantidos no ativo sem evidência de efetiva recuperabilidade, porém gerando efeitos no resultado

101. O saldo líquido da Dívida Ativa não Tributária (Dant), conta contábil 1.2.1.1.1.05.00 (ativo LP), tem sofrido redução substancial desde 2020, em virtude do gradual aumento do correspondente ajuste para perdas, conta contábil 1.2.1.1.1.99.06, chegando a praticamente 100% (99,996%) em 31/12/2022.

102. Apesar do reduzido ativo líquido, conforme demonstra a Tabela 11, essa conta vem gerando variações patrimoniais ativas e passivas significativas, em desconformidade com o disposto na Macrofunção Siafi 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas.

Tabela 11 – Evolução do saldo das contas de Dívida Ativa não Tributária – 2020 a 2022 (em R\$ mil)

Contas Contábeis	2020	2021	Var (21/20)	2022	Var (22/21)
1.2.1.1.1.05.00 Dívida ativa Não Tributária	6.454.180,87	6.545.942,90	1,42%	6.632.057,77	1,32%
1.2.1.1.1.99.06 Ajuste Perdas De Dívida Ativa Não Tributária	-	-	1,42%	-	1,32%
Dívida Ativa Líquida Não Tributária - Valor Líquido	288,25	291,74	1,21%	291,61	-0,05%
3.9.9.9.1.06.00 Dívida Ativa Não Tributária-Exclusão	43.284,61	76.161,90	75,96%	91.787,37	20,52%
3.9.9.9.1.06.01 Dívida Ativa Não Tributária -Exclusão - Princ	14.364,71	29.730,01	106,97%	36.492,19	22,75%
3.9.9.9.1.06.02 Dívida Ativa Não Tributária - Exclusão -Multa	412,57	1.910,36	363,04%	1.026,22	-46,28%
3.9.9.9.1.06.03 Dívida Ativa Não Tributária -Exclusão - Juros	15.117,43	16.256,52	7,53%	43.630,89	168,39%
3.9.9.9.1.06.04 Dívida Ativa Não Tributária-Exclusão-Enc.Leg.	3.969,03	10.927,84	175,33%	2.947,58	-73,03%
3.9.9.9.1.06.99 Dívida Ativa Não Tributária-Exclusão-Outros	9.420,87	17.337,17	84,03%	7.690,48	-55,64%
4.9.9.9.1.06.00 Dívida Ativa Não Tributária	154.391,40	171.743,57	11,24%	181.561,30	5,72%
4.9.9.9.1.06.01 Dívida Ativa Não Tributária - Principal	48.309,07	45.586,90	-5,63%	352,38	-99,23%
4.9.9.9.1.06.02 Dívida Ativa Não Tributária - Multa	7.858,51	6.150,55	-21,73%	114,20	-98,14%
4.9.9.9.1.06.03 Dívida Ativa Não Tributária - Juros	6.290,05	9.092,01	44,55%	77,40	-99,15%
4.9.9.9.1.06.04 Dívida Ativa Não Tributária-Encargos Legais	18.685,55	20.942,68	12,08%	7.157,55	-65,82%
4.9.9.9.1.06.05 Dívida Ativa Não Tributária - Atual Monetária	73.248,23	89.971,44	22,83%	173.859,78	93,24%
Dívida Ativa Não Tributária (receitas - despesas)	111.106,79	95.581,67	-13,97%	89.773,94	-6,08%

Fonte: Siafi Operacional- Balancetes 2020 a 2022.

103. O valor líquido do saldo da Dant (Tabela 11, linha 3) está variando entre R\$ 288.252,69 e R\$ 291.607,95 desde 2020. Contudo, essa conta vem gerando variações patrimoniais de centenas de milhões de reais no mesmo período. A conta de VPA 4.9.9.9.1.06.00 – Dant gerou receitas no montante de R\$ 181.561.303,78 em 2022. Esse valor subdivide-se em multas, juros, encargos legais e correção monetária, sendo essa última rubrica responsável por 95% do saldo da respectiva conta.

104. Não se mostra razoável que um ativo líquido de R\$ 291.607,95, considerando a baixa recuperabilidade do seu valor principal, o que se infere pelo ajuste quase integral do saldo, gere uma receita patrimonial de R\$ 181.561.303,78, a título de multas, juros e correção monetária sobre esse mesmo principal que, sabe-se, é praticamente 100% irrecuperável, e, dessa forma, o seu potencial de serviços ou a sua capacidade de gerar benefícios econômicos futuros é de fato nula.

105. A Nota Explicativa 7, anexa às Demonstrações Contábeis 2022, apenas define o grupo da Dant e demonstra a metodologia de cálculo do ajuste para perdas. Não há demonstração de como são calculadas as variações patrimoniais derivadas desse grupo, tampouco qualquer explicação sobre o reconhecimento de receitas relativas a um ativo, cujo saldo está 99,9% ajustado para perdas.

106. Outro fato que chamou a atenção da equipe se refere à evolução das contas de 2020 a 2022. Conforme dados do Siafi, houve queda de 99% no valor da conta de VPA 4.9.9.9.1.06.01 'Dívida Ativa não Tributária – Principal', no comparativo de 2022 com 2021, que igualmente se refletiu em redução nas contas de VPA 'Dívida Ativa não Tributária – Multa' (98%), 'Dívida Ativa não Tributária – Juros' (99%) e 'Dívida Ativa não Tributária – Encargos Legais' (74%).

107. Entretanto, a conta de VPA 'Dívida Ativa não Tributária – Atualização monetária' sofreu um aumento de 93%, passando de R\$ 89.971.438,34, em 2021, para R\$ 173.859.776,12 em 2022, ou seja, um acréscimo de R\$ 83.888.337,78 no saldo da conta. Desse modo, o valor da conta de atualização monetária,

que representava 151,21% da conta 'Dívida Ativa não tributária – Principal' em 2021, passou a representar 35.169,14% em 2022. Baseado nisso, solicitou-se esclarecimentos do INSS sobre essa variação.

108. O INSS informou que, de acordo com os dados do Sistema Informar (Planilha I - CredProc Ativos Set 2021/2022 -SEI 9509319), houve redução, em setembro/2022, comparado ao mesmo período de 2021, do estoque da rubrica principal, na contramão do crescimento do estoque da rubrica Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) (peça 52, item não digitalizável Anexo_I). Acrescentou que o incremento na movimentação da conta de VPA 4.9.9.9.1.06.05 – 'Dívida Ativa Não Tributária – Atualização Monetária' pode ser explicado, principalmente, pelo aumento da taxa básica de juros, a Selic. Em setembro/2021, a taxa Selic era de 6,25% e em setembro/2022 passou para 13,75%. Ressalta que a gestão da Dívida Ativa não Tributária é da Procuradoria-Geral Federal (PGF).

109. Entende-se que a explicação do gestor não justifica a variação de 93% no saldo da conta. Um aumento de 7,5% na taxa Selic não pode ser responsável pela variação de quase 100% no valor da VPA do período. O mais importante é verificar como um ativo líquido de menos de R\$ 300 mil reais pode ter gerado uma VPA de atualização monetária de R\$ 173 milhões no exercício de 2022.

110. Sobre esse assunto, a Macrofunção 020318 - Encerramento do Exercício – dispõe:

5... ANÁLISE DE CONTAS CONTÁBEIS

5.1... As contas do Balanço deverão ter os seus saldos devidamente analisados, conciliados, ajustados e corrigidos monetariamente quando previsto em lei ou contratos, procurando eliminar as pendências indevidas e/ou alongadas e evitar a ocorrência de saldos invertidos, ainda que em nível de conta corrente e evitando a utilização do c/c 999, aplicando-se, para cada conta relatada nesta Macrofunção os procedimentos necessários.

(...)

5.2.6.3... Para este grupo de contas deverá ser obrigatória a elaboração de nota explicativa, contendo, no mínimo, as seguintes informações: composição por natureza dos valores inscritos, montante de atualização monetária e juros apropriados exercício, se aplicável, montante de adição por novas inscrições no exercício, montante de baixa por recebimentos no exercício, metodologia de mensuração do ajuste para perdas. Se existir alguma divergência entre o saldo controlado no sistema gerencial (Sida) e o Siafi não ajustada no até o encerramento do exercício, deverá ser elaborado quadro de conciliação apontando tal divergência, bem como o motivo e qual o plano de trabalho existente para zerar as inconsistências. A nota explicativa deverá considerar valores controlados no ativo não circulante.

111. As Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis 2022 do Fundo não apresentam as informações tidas como obrigatórias.

112. Além de o saldo da conta 1.2.1.1.1.05.00 – Dívida Ativa não Tributária ter sido comprometido por mais de 99% de ajustes para perdas no exercício de 2022, o que denota baixa probabilidade de recebimento e, portanto, contrapõe-se ao conceito de ativo, ele tem gerado variações patrimoniais vultosas, principalmente na conta de VPA 4.9.9.9.1.06.05 – Dívida Ativa Não Tributária - Atual. Monetária, na contramão do ativo da entidade, que vem sofrendo constantes decréscimos no mesmo período.

113. Novamente cita-se o teor da Macrofunção Siafi 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas, que consigna que o ajuste para perdas não se confunde com o desconhecimento de ativos que tenham se tornado efetivamente irrecuperáveis, os quais, uma vez avaliados como tal, devem ser desconhecidos e continuar sendo objeto de controle contábil em contas apropriadas, assegurando-se a devida transparência. (Mcasp 2022, Parte II, item 2.1.2).

114. A necessidade de confirmação de recuperabilidade está associada à função preditiva da informação contábil sobre o nível e a estrutura atual dos recursos da entidade, e à sua utilidade para gerar informações financeiras prospectivas para dar suporte ao desenvolvimento de estratégias de gestão, a processos decisórios e de planejamento, inclusive no que diz respeito à capacidade da entidade em responder as necessidades de prestação de serviços no futuro e de fonte recursos para financiá-los.

115. Ao não o fazer, permite-se que efeitos em cascata, como o reconhecimento de variações patrimoniais irreais sobre ativos irrecuperáveis, distorçam a informação quanto ao aspecto da sua representação fidedigna e descredibiliza a contabilidade patrimonial como fonte confiável de informação para suportar os processos de prestação de contas e responsabilização (accountability) e tomada de decisão.

116. Para ser útil como informação contábil, ela deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar, e isso é alcançado quando a representação do

fenômeno é completa, neutra e livre de erro material, retratando a substância da transação, que pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica. A omissão de algumas informações pode fazer com que a representação do fenômeno econômico ou outro qualquer seja falsa ou enganosa, não sendo útil para os usuários (NBC TSP EC, Capítulo 3, itens 3.2 e 3.10-3.16).

117. Assim, conclui-se que, em razão da não representação fidedigna dos créditos de dívida ativa não tributária do FRGPS, as contas que compõem ciclo contábil da Dívida Ativa não Tributária, discriminadas na Tabela 11, apresentam distorção relevante em valores muito próximos aos que estão apresentados, uma vez que a irrecuperabilidade do principal é estimada em quase 100% e, ainda assim, continua gerando efeitos relevantes no resultado patrimonial, pelo reconhecimento de correção monetária, juros e encargos sobre aquele principal que, a julgar pelo nível de perdas esperadas, poderia ser objeto de desconhecimento do ativo (McasP 2022, Parte II, item 2.1.2).

118. A distorção foi encaminhada para comentários do gestor (peça 189), todavia, não houve manifestação quanto ao seu mérito (peça 197-208). O gestor apenas sugeriu que o prazo de 150 dias para atendimento, inicialmente proposto, fosse estendido para até 31/12/2023 e que a Procuradoria-Geral Federal figurasse em primeira posição na determinação (peça 199, p. 1), o que foi acatado pela equipe de auditoria.

119. Em razão do exposto, propõe-se determinar à Procuradoria-Geral Federal que, em conjunto com o Instituto Nacional do Seguro Social, até 31/12/2023, adote as providências necessárias para avaliar os saldos de Dívida Ativa não Tributária e respectivos ajustes para perdas, contabilizados no Fundo do Regime Geral de Previdência Social, a fim de que sejam representados fidedignamente e se coadunem ao conceito de ativo, com vistas ao exato cumprimento do disposto no item 6.2.2 da Parte Geral e itens 2 e 3 da Parte II da 9ª Ed. do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

3.1.3 R\$ 365,8 milhões de provisão para benefícios previdenciários a conceder reconhecidos a menor devido à aplicação de premissas imprecisas na estimativa

120. É competência do INSS reconhecer o direito ao benefício previdenciário. Em geral, os requerimentos de benefícios necessitam de avaliação quanto ao cumprimento dos requisitos necessários para o deferimento do pedido, a exemplo daqueles que demandam a realização de perícia médica.

121. Para fins de início do pagamento do benefício, o INSS deve considerar, em regra, a data de entrada do requerimento (DER) como a data do fato gerador do direito, conforme previsto no art. 227 da Instrução Normativa INSS 77/2015, situação corroborada, inclusive, pelos inúmeros casos de pagamentos retroativos nas folhas mensais de pagamento da autarquia.

122. Nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do FRGPS de 2022, a Nota 11 – Provisão do Estoque de Benefícios informa que **o estoque de requerimentos de benefícios a analisar era de 1.211.320 unidades em 31/12/2022**, conforme Tabela 12. Assim, de acordo com a NBC TSP 03 e o Mcasp, parte II, item 17 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, uma provisão deve ser reconhecida, mediante uma estimativa confiável, se for provável que seja necessária a saída de recursos para o pagamento dos benefícios desse estoque que vierem a ser deferidos.

Tabela 12 - Requerimentos de benefícios previdenciários em estoque – 31/12/2022

Espécie	Quantidade	AV (%)
31: Auxílio-Doença Previdenciário	721.596	59,57
41: Aposentadoria por Idade	158.293	13,07
80: Salário Maternidade	106.371	8,78
21: Pensão por Morte Previdenciária	96.544	7,97
42: Aposentadoria por Tempo de Contribuição	94.325	7,79
32: Aposentadoria Invalidez Previdenciária	19.114	1,58
25: Auxílio Reclusão	6.228	0,51
36: Auxílio Acidente Previdenciário	4.883	0,40
91: Auxílio-Doença por Acidente do Trabalho	1.868	0,15
94: Auxílio Acidente	1.265	0,10
92: Aposentadoria Invalidez Acidente Trabalho	642	0,05
56: Pensão Vitalícia Síndrome Talidomida	125	0,01

<i>Espécie</i>	<i>Quantidade</i>	<i>AV (%)</i>
68: <i>Pecúlio</i>	40	0,00
95: <i>Auxílio Suplementar Acidente Trabalho</i>	26	0,00
TOTAL	1.211.320	100,00

Fonte: Nota 11 - Notas explicativas – Demonstrações Contábeis FRGPS 2022.

123. Conforme a referida nota explicativa, o INSS utilizou dados da base do Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe), fornecidos pela Diretoria de Benefícios (Dirben), na qual consta a DER e a espécie de benefício solicitado para estimar a provisão.

124. Além disso, a Coordenação de Contabilidade informou que a estimativa adotou como referência o valor médio de benefício do ano de 2022, conforme divulgado pelo Ministério do Trabalho e Previdência, cujo valor foi R\$ 1.509,44. Por último, os cálculos consideraram o estudo realizado pela Dirben, no qual foi apurado que 50% dos benefícios requeridos acabam sendo concedidos e pagos pelo INSS (peça 183). Dessa maneira, a provisão foi estimada considerando a data de entrada de cada um dos requerimentos, até 31/12/2022, e o valor médio de benefício pago em 2022. E, desse resultado, o correspondente a 50% foi provisionado, resultando no registro de R\$ 3.139.101.688,43.

125. Analisando o método aplicado, verifica-se, em relação ao valor médio de R\$ 1.509,44 aplicado indistintamente a todas as espécies de benefícios, que essa premissa pode ser aprimorada, haja vista que os valores médios por espécie variam, sendo ora maiores ora menores que o valor médio geral usado, conforme ilustrado na tabela abaixo.

Tabela 13 – Valor médio por espécie de benefício em 2022

<i>Espécie</i>	<i>Valor médio R\$</i>
031 - <i>Auxílio-Doença Previdenciário</i>	1.663,68
041 - <i>Aposentadoria por Idade</i>	1.386,37
080 - <i>Auxílio Salário Maternidade</i>	1.182,22
021 - <i>Pensão por Morte Previdenciária</i>	1.677,46
042 - <i>Aposentadoria por Tempo de Contribuição</i>	2.671,78
032 - <i>Aposentadoria por Invalidez Previdenciária</i>	1.784,39
025 - <i>Auxílio Reclusão</i>	1.300,27
036 - <i>Auxílio Acidente Previdenciário</i>	907,89
091 - <i>Auxílio-Doença por Acidente do Trabalho</i>	1.973,74
094 - <i>Auxílio Acidente - Acidente do Trabalho</i>	1.101,08
092 - <i>Aposentadoria por Invalidez - Acidente do Trabalho</i>	2.217,19
056 - <i>Pensão Vitalícia - Síndrome da Talidomida</i>	5.486,99
095 - <i>Auxílio Suplementar - Acidente do Trabalho</i>	313,71

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria, de acordo com planilha encaminhada pelo INSS para cálculo da provisão.

A planilha encaminhada pelo INSS não informa o valor médio do benefício da espécie 68 – Pecúlio.

126. Os valores de benefício médio acima foram extraídos da planilha usada pelo INSS para estimar o valor provisionado. Nessa planilha (peça 175, itens não digitalizáveis), além da coluna 'Valor_Médio_Ministério', que contém o valor utilizado pelo órgão, consta a coluna 'Valor_Médio_Macica', na qual os valores são diferenciados por espécie, logo mais adequados para o cálculo da provisão, por tornar a estimativa melhor e mais confiável acerca do valor da obrigação, de maneira a atender o disposto na NBC TSP 03, itens 22 e 44 (grifado):

2. A provisão deve ser reconhecida quando:

- (a) a entidade tem obrigação presente (formalizada ou não) decorrente de evento passado;
- (b) for provável que seja necessária a saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para que a obrigação seja liquidada; e
- (c) **uma estimativa confiável possa ser realizada** acerca do valor da obrigação.

[...]

44. **O valor reconhecido como provisão deve corresponder à melhor estimativa** de desembolso necessário para liquidar a obrigação presente na data das demonstrações contábeis.

127. Considerando no cálculo os valores médios por espécie de benefício, exceto para o caso do pecúlio, cujo valor médio específico não foi informado pelo INSS, e mantendo-se inalteradas as demais premissas utilizadas, obtém-se um montante a provisionar de R\$ 3.504.872.020,99, isto é, R\$ 365.770.332,55 superior ao provisionado pelo Fundo, consoante tabela abaixo.

Tabela 14 – Provisão - valor médio geral x valor médio por espécie

Espécie	Provisão (valor médio geral)	Provisão (benefício médio por espécie)
21:Pensão por Morte Previdenciária	150.372.551,17	167.110.995,68
25:Auxílio Reclusão	7.722.672,40	6.652.524,38
31:Auxílio-Doença Previdenciário	2.113.555.447,90	2.329.524.811,85
32:Aposentadoria Invalidez Previdenciária	237.235.313,72	280.448.256,76
36:Auxílio Acidente Previdenciário	76.857.917,49	46.228.042,26
41:Aposentadoria por Idade	197.822.829,02	181.693.534,58
42:Aposentadoria por Tempo de Contribuição	203.648.940,38	360.468.395,98
56:Pensão Vitalícia Síndrome Talidomida	615.423,85	2.237.139,16
68:Pecúlio ¹	124.327,54	124.327,54
80:Salário Maternidade	97.329.294,98	76.230.266,29
91:Auxílio-Doença por Acidente do Trabalho	17.564.598,56	22.967.370,90
92:Aposent. Invalidez Acidente Trabalho	8.104.133,05	11.903.992,99
94:Auxílio Acidente	25.750.467,78	18.784.027,37
95:Auxílio Suplementar Acidente Trabalho	2.397.770,60	498.335,25
Total	3.139.101.688,43	3.504.872.020,99
Diferença do valor da provisão		365.770.332,55

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria.

¹Como o valor médio do benefício da espécie 68:Pecúlio não foi informado pelo INSS, adotou-se o valor calculado com base no valor médio geral.

128. Questionou-se à Coordenação de Contabilidade a justificativa para ter calculado a provisão com base no valor médio geral (R\$ 1.509,44) e não no valor médio segundo cada espécie de benefício (Valor médio Macica), uma vez que, inclusive, é informação disponível ao INSS. A área informou que utilizou o valor- médio de benefício estipulado pelo Ministério, tendo em vista o previsto na Portaria SE/MTP 4071/2022, que estabelece, para o mês de dezembro de 2022, os fatores de atualização em conformidade com o constante no art. 175 do Decreto 3.048 de 06 de maio de 1999 (peça 175, itens não digitalizáveis).

129. Entretanto, a motivação apresentada trata de atualização monetária, não havendo qualquer óbice à utilização de valores médios dos benefícios por espécie, que resultariam em uma provisão mais bem estimada, com a utilização de base mais confiável e precisa e importando, inclusive, em maior valor.

130. Outro aspecto a ser considerado para efeitos de aprimorar o método, diz respeito ao uso do percentual de 50% de deferimento para todas as espécies, conforme estudo encaminhado (peça 183), que também deveria considerar o percentual de deferimentos por espécie. Ressalta-se que essa variável não foi considerada no desenvolvimento da estimativa pontual da equipe de auditoria para avaliar a estimativa pontual do INSS e divulgações relacionadas sobre a incerteza da estimativa (NBC TA 540(R2), item 28), pois o estudo elaborado pela Dirben não apresentou tal informação de forma segregada. Contudo, se a premissa for incorporada ao método resultará em melhor e mais confiável estimativa.

131. O achado foi encaminhado para comentários do gestor (peça 189), todavia, não houve nenhuma manifestação quanto ao seu mérito (peça 197-208). O gestor apenas informou que a coordenação de contabilidade estava de acordo com as propostas de encaminhamento do relatório preliminar (peça 199, p. 1).

132. Sendo assim, conclui-se que houve subavaliação das contas contábeis 2.1.7.9.1.10.00 – Benefícios Previdenciários e Assistenciais (passivo) e 3.9.7.9.1.01.00 – Outros Provisões (VPD), no valor de R\$ 365.770.332,55, devido ao uso de premissas imprecisas na estimativa da provisão dos benefícios a conceder.

133. Contudo, deixa-se de propor medida saneadora, em razão de o item 9.1.5 do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, tratar do tema e ser objeto de monitoramento neste relatório.

3.1.4 R\$ 275,5 milhões, pelo menos, não provisionados para suportar pagamento retroativo de benefícios decorrentes de recursos no CRPS que vierem a ser providos

134. O Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) é órgão colegiado instituído para exercer o controle jurisdicional das decisões do INSS nos processos de interesse dos beneficiários do RGPS. Logo, é uma instância administrativa superior que pode reavaliar e reverter decisões do INSS em relação aos requerimentos de benefícios.

135. Como já mencionado, o INSS deve considerar para fins de pagamento, em regra, a data da DER como a data do fato gerador do direito, conforme previsto no art. 227 da Instrução Normativa INSS 77/2015.

136. Nesse cenário, a equipe de auditoria questionou o INSS sobre o reconhecimento de provisão para suportar o pagamento de benefícios, em data posterior a 31/12/2022, em virtude de recursos pendentes de análise pelo CRPS, tendo em vista que o fato gerador da despesa retroage à data de entrada do requerimento. Assim, identificou-se que o FRGPS não realizava esse reconhecimento (peça 93 e 95).

137. Segundo informações prestadas pela Coordenação de Gestão Técnica do CRPS (peça 164), **havia um estoque de 835.144 processos pendentes de análise pelo Conselho na data-base de 31/12/2022.**

138. Assim, tendo em vista que, (i) no ato de entrada do requerimento do benefício, estão presentes os requisitos legais necessários para concessão do direito pelo menos em parcela dos pedidos e (ii) o INSS sujeitar-se-á à decisão do CRPS, no caso de provimento dos recursos, entende-se que o FRGPS deveria ter reconhecido, em 31/12/2022, uma provisão para suportar, em 2023, os pagamentos retroativos de benefícios, ou seja, de competências anteriores, conforme previsto no Mcasp, Parte II, Item 17.2.1, e na NBC TASP 03, item 22.

139. Sobre esse tema, convém destacar que auditoria operacional com o objetivo de avaliar a eficiência, a eficácia e a transparência do processo de recurso administrativo previdenciário apurou ser de 22% o índice de provimento de recursos contra decisões do INSS nos julgados do CRPS no período de 2015 a 2021 (TC 014.283/2021-2, Acórdão 514/2023-Plenário, apreciado em 22/3/2023, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz).

140. Aplicando-se esse percentual sobre o estoque pendente de apreciação, conclui-se que cerca de 183.732 processos poderão ser providos pelo CRPS e, portanto, revistos pelo INSS, ou seja, esse número pode vir a se converter em despesa para o Fundo com pagamento de benefícios previdenciários em 2023, inclusive com a competência inicial retroagindo ao exercício da data de entrada do requerimento.

141. A fim de desenvolver estimativa pontual para avaliar a distorção relacionada à provisão não reconhecida, a equipe de auditoria tomou por referência o valor médio por espécie de benefício (peça 182, item não digitalizável), que foi multiplicado pelo número de processos pendentes de cada espécie. Desse resultado, extraiu-se o percentual de 22% (índice de provimento) e foi obtido o montante de R\$ 275.459.682,22, valor mínimo que deveria ter sido reconhecido como provisão em 31/12/2022, conforme descrito na Tabela 15, adiante.

142. Não foram considerados na estimativa os casos em que o Conselho informou o estoque de processos pendentes de análise, mas o INSS não informou os valores médios dos benefícios.

Tabela 15 – Valor estimado dos processos pendentes de análise pelo CRPS em 31/12/2022

Espécie de Benefício	Valor Médio¹ (R\$)	Quantitativo do estoque pendente de julgamento	Valor total (R\$)	Provisão estimada (R\$) (22% de provimento)
001 - Pensão por Morte - Trab. Rural	1.091,87	91	99.360,17	21.859,24
002 - Pensão por Morte Acidentária - Trab. Rural	1.059,89	3	3.179,67	699,53
003 - Pensão por Morte - Empregador Rural	1.199,17	4	4.796,68	1.055,27
004 - Aposentadoria Invalidez - Trab. Rural	1.114,93	25	27.873,25	6.132,12
005 - Aposentadoria Invalidez Acidentária - Trab. Rural	1.045,62	2	2.091,24	460,07
007 - Aposentadoria por Idade - Trab. Rural	1.201,51	23	27.634,73	6.079,64
010 - Auxílio-Doença Acidentário - Trab. Rural	1.212,00	1	1.212,00	266,64
011 - Amparo Previdenciário Invalidez - Trab. Rural	1.110,91	29	32.216,39	7.087,61
012 - Amparo Previdenciário Idade - Trab. Rural	1.118,64	10	11.186,40	2.461,01
021 - Pensão por Morte Previdenciária	1.484,22	29.243	43.403.045,46	9.548.670,00
022 - Pensão por Morte Servidor Público	1.217,42	8	9.739,36	2.142,66
023 - Pensão por Morte Ex-Combatente	3.782,67	6	22.696,02	4.993,12
025 - Auxílio Reclusão	1.297,70	4.142	5.375.073,40	1.182.516,15
027 - Pensão por Morte - Servidor Público Federal	1.379,63	2	2.759,26	607,04
028 - Pensão por Morte - Regime Geral	1.052,66	6	6.315,96	1.389,51
029 - Pensão por Morte Ex-Combatente Marítimo	4.643,14	1	4.643,14	1.021,49

<i>Espécie de Benefício</i>	<i>Valor Médio¹ (R\$)</i>	<i>Quantitativo do estoque pendente de julgamento</i>	<i>Valor total (R\$)</i>	<i>Provisão estimada (R\$) (22% de provimento)</i>
030 - Renda Mensal Vitalícia por Incapacidade	1.108,70	46	51.000,20	11.220,04
031 - Auxílio-Doença Previdenciário	1.594,12	457.165	728.775.869,80	160.330.691,36
032 - Aposentadoria por Invalidez Previdenciária	1.497,88	5.674	8.498.971,12	1.869.773,65
036 - Auxílio Acidente Previdenciário	905,59	1.021	924.607,39	203.413,63
040 - Renda Mensal Vitalícia por Idade	1.118,41	14	15.657,74	3.444,70
041 - Aposentadoria por Idade	1.246,02	61.742	76.931.766,84	16.924.988,70
042 - Aposentadoria por Tempo de Contribuição	2.416,06	127.260	307.467.795,60	67.642.915,03
043 - Aposentadoria por Tempo de Serviço Ex-Combatente	6.123,41	2	12.246,82	2.694,30
045 - Aposentadoria por Tempo de Serviço Jornalista	3.870,32	3	11.610,96	2.554,41
046 - Aposentadoria Especial	3.288,71	2.741	9.014.354,11	1.983.157,90
048 - Abono de Permanência em Serviço - 30 anos	1.111,27	2	2.222,54	488,96
051 - Aposentadoria por Invalidez - Extinto Plano Básico	1.102,39	1	1.102,39	242,53
056 - Pensão Vitalícia - Síndrome da Talidomida	4.203,29	24	100.878,96	22.193,37
057 - Aposentadoria por Tempo de Serviço - Professor	2.362,59	1.283	3.031.202,97	666.864,65
059 - Pensão por Morte de Anistiados	10.932,21	1	10.932,21	2.405,09
060 - Pensão Especial Portador de SIDA	1.121,07	58	65.022,06	14.304,85
080 - Auxílio Salário Maternidade	1.098,24	22.222	24.405.089,28	5.369.119,64
084 - Pensão por Morte Ex-SASSE	4.657,91	4	18.631,64	4.098,96
085 - Pensão Mensal Vitalícia - Seringueiro	2.208,48	1	2.208,48	485,87
086 - Pensão Vitalícia Dependentes Seringueiro	2.202,11	25	55.052,75	12.111,61
091 - Auxílio-Doença por Acidente do Trabalho	1.876,37	22.030	41.336.431,10	9.094.014,84
092 - Aposentadoria por Invalidez - Acidente do Trabalho	1.872,94	520	973.928,80	214.264,34
093 - Pensão por Morte - Acidente do Trabalho	1.627,67	52	84.638,84	18.620,54
094 - Auxílio Acidente - Acidente do Trabalho	1.093,12	1.036	1.132.472,32	249.143,91
095 - Auxílio Suplementar - Acidente do Trabalho	286,23	446	127.658,58	28.084,89
096 - Pensão Especial Hanseníase Lei 11.520/07	1.429,33	3	4.287,99	943,36
TOTAL		736.972	1.252.089.464,62	275.459.682,22

Fonte: informação encaminhada por e-mail pela Divisão de Gerenciamento de Informações do INSS no dia 26/1/23 (peça 182, item não digitalizável) e peça 164.

¹ Os valores pagos em 2022 foram divididos por treze meses, em razão do pagamento do 13º salário, para obtenção do valor médio; para as espécies 10 e 18 foram considerados onze meses, porque os pagamentos iniciaram-se em março/2022.

143. Convém novamente mencionar o TC 014.283/2021-2, no qual foi constatado que o prazo médio entre o envio da decisão objeto de recurso ao CRPS, sua distribuição e julgamento, bem como retorno ao INSS, análise e cumprimento do acórdão, é de 1.029 dias. Logo, deixar de reconhecer por competência valor correspondente à parcela dos benefícios cujos pagamentos retroagirão à data de entrada do requerimento seria como omitir passivos por quase de três anos.

144. A distorção foi encaminhada para comentários do gestor (peça 189) e não houve manifestação quanto ao seu mérito (peça 197-208). O gestor apenas sugeriu que o prazo inicialmente proposto pela equipe, de 150 dias para cumprimento da determinação, fosse estendido para até 31/12/2023, em razão da necessidade de evoluções de análises, ferramentas sistêmicas e normatização sobre os temas (peça 199, p. 1). A sugestão foi acatada pela equipe.

145. Sendo assim, conclui-se que houve subavaliação das contas 2.1.7.9.1.10.00 - Benefícios Previdenciários e Assistenciais (passivo) e 3.9.7.9.1.01.00 – Outras Provisões (VPD), estimada em R\$ 275.459.682,22, devido ao não reconhecimento de provisão para suportar o pagamento retroativo de obrigações decorrentes de requerimentos pendentes de análise pelo CRPS.

146. Em razão do exposto, propõe-se, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, determinar ao Instituto Nacional de Seguro Social, que, até 31/12/2023, desenvolva, normatize e implemente metodologia para estimar, em base confiável, o provável montante de competência de exercícios anteriores que o Fundo do Regime Geral de Previdência Social terá a pagar, no exercício financeiro subsequente à data das demonstrações contábeis, em razão dos recursos pendentes de apreciação pelo Conselho de Recursos da Previdência Social, bem como promova o devido registro contábil de acordo com o regime de competência, em observância ao disposto nos itens 6.2.2, Parte Geral, e 17.2, Parte II, da 9ª Ed. do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

3.1.5 Ausência de reavaliação, de ajustes decorrentes de depreciação ou exaustão acumulada e de perdas (ou ganhos) acumuladas por redução ao valor recuperável de bens imóveis

147. Os Bens Imóveis do FRGPS estão classificados nas contas contábeis Terrenos e Imóveis Mantidos para Vendas (1.1.6.2.1.0x.xx), do Ativo Circulante, e Bens Imóveis não Destinados ao Uso (1.2.2.2.1.0x.xx), do Ativo não Circulante.

148. Segundo o art. 22 da Lei 14.011/2020, os imóveis não operacionais, que constituem o patrimônio imobiliário do FRGPS, são geridos pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia. Portanto, atualmente, a gestão de parte dos bens imóveis do Fundo está a cargo de outra entidade, a qual possui a responsabilidade pela mensuração, atualização, reavaliação e depreciação desses e de outros imóveis da União, conforme Portaria Conjunta SPU-STN 703/2014.

149. Ressalta-se que, embora parcela dos bens esteja sob a gestão administrativa da SPU, patrimonialmente os imóveis continuam registrados nos demonstrativos financeiros do FRGPS, conforme Nota 9 – Bens Imóveis (Notas Explicativas 2022, peça 177).

150. Em 2022, do total de 439 imóveis registrados na conta Terrenos e Imóveis Mantidos para Vendas, 334, o correspondente a R\$ 97.929.252,44, estavam sob a gestão do Fundo, e, 104, o equivalente a R\$ 29.265.499,50, sob a gestão administrativa da SPU. Quanto aos Bens Imóveis não Destinados ao Uso, dos 2.797 imóveis, 2.571 (R\$ 761.195.273,02) estavam sob a gestão do Fundo e 226 (R\$ 352.584.846,54), da SPU.

151. No que diz respeito à evidenciação adequada dessas informações no patrimônio do Fundo, nos termos da Portaria Conjunta SPU-STN 703/2014, cabe à SPU, na qualidade de órgão responsável pela administração do patrimônio imobiliário da União e pela gestão dos sistemas corporativos de cadastro de imóveis pertencentes ou utilizados por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, a mensuração, atualização, reavaliação e depreciação desses e de outros bens imóveis da União. Nos casos dos bens em poder do FRGPS, entende-se que a responsabilidade é do próprio Fundo.

152. Sobre essa questão, o Fundo informou que, conforme disposto no art. 22 da Lei 13.240/2015 (alterada pela Lei 14.011/2020), os imóveis que constituem o patrimônio do FRGPS serão geridos pela SPU (peça 137, p. 4). Já a SPU informou que a Portaria Conjunta SPU-STN 703/2014, que trata dos procedimentos e requisitos gerais para mensuração, atualização, reavaliação e depreciação dos bens imóveis da União, autarquias e fundações públicas, encontra-se em processo de alteração e será possível viabilizar o registro de reavaliação dos imóveis do FRGPS, bem como o devido registro de depreciação, somente após sua nova publicação (peça 137, p. 4).

153. Desse modo, enquanto prolongam-se os trâmites administrativos quanto à definição de competência e de operacionalização do tratamento dos bens imóveis de propriedade do FRGPS, é fato que tais bens permanecem sem reavaliação ou ajustes decorrentes de depreciação acumulada, bem como sem reconhecimento de perdas ou ganhos acumulados por redução ao valor recuperável, contrariando o disposto na NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado. Ademais, não há qualquer referência sobre esse assunto nas Notas Explicativas 2022.

154. Conforme já mencionado em outro ponto deste relatório, o aspecto da fidedignidade diz que, para ser útil como informação contábil, ela deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A omissão de algumas informações pode fazer com que a representação do fenômeno econômico ou outro qualquer seja falsa ou enganosa, não sendo útil para os usuários (NBC TSP EC, Capítulo 3, itens 3.2 e 3.10-3.16).

155. Desse modo, constata-se distorção, em valor que não foi praticável estimar, nas contas 1.1.6.2.1.0x.xx - Terrenos e Imóveis Mantidos para Vendas (ativo circulante) e 1.2.2.2.1.0x.xx - Bens Imóveis não Destinados ao Uso (ativo não circulante), em face da ausência de reavaliação, de ajustes decorrentes de depreciação acumulada e de perdas (ou ganhos) acumuladas por redução ao valor recuperável dos imóveis do FRGPS.

156. Entretanto, deixa-se de realizar proposta de deliberação, tendo em vista o item 9.2.7 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, tratar do tema e já ser objeto de monitoramento no âmbito desta auditoria.

157. Entretanto, observa-se que o problema foi identificado em 2020 e, até o momento, o órgão e a SPU não adotaram providências que, de fato, elidam a distorção nas demonstrações contábeis.

3.2 NÃO CONFORMIDADES

3.2.1 Não realização tempestiva de requerimento de créditos de compensação previdenciária resultando em perda de receitas devido à prescrição do direito

158. Consoante o art. 201, § 9º, da Constituição Federal, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei. A Lei 9.796/1999 dispõe sobre a compensação financeira entre o RGPS e RPPS e foi regulamentada pelo Decreto 3.112/1999, revogado pelo Decreto 10.188//2019, que permitiu a compensação previdenciária também entre os RPPS.

159. No contexto deste trabalho, a compensação previdenciária é o ajuste de contas entre o RGPS e os RPPS dos entes federados, quando há a assunção da obrigação de pagamentos integrais de benefícios a servidores que se utilizaram da contagem recíproca de tempo de contribuição. Os arts. 3º e 4º da citada Lei 9.796/1999 prescrevem:

Art. 3º O Regime Geral de Previdência Social, como regime instituidor, tem direito de receber de cada regime de origem compensação financeira, observado o disposto neste artigo.

(...)

Art. 4º Cada regime próprio de previdência de servidor público tem direito, como regime instituidor, de receber do Regime Geral de Previdência Social, enquanto regime de origem, compensação financeira, observado o disposto neste artigo.

160. Assim, quando figurar na qualidade de instituidor do benefício, o Fundo deverá registrar um direito pelo valor que o regime de origem irá lhe pagar/indenizar. Quando for regime de origem, deverá registrar uma obrigação pelo valor a ser ressarcido/pago ao regime instituidor.

161. O Sistema Comprev operacionaliza essa compensação entre os regimes: faz os cálculos automaticamente, inclusive considerando os casos em que os valores informados são iguais ou superiores ao parâmetro legal para parcelamento, e, ao final, informa o saldo total a pagar e/ou a receber decorrente dos fluxos mensais, estoque e valores bloqueados, conforme explanado nos itens 65 e 66 deste relatório

162. Nesse contexto, segundo informado pelo INSS, o RGPS possui 64.169 requerimentos de compensação previdenciária, na condição de regime solicitante ou regime instituidor, com indicativo de prescrição na data-base de 31/12/2022. Esse quantitativo ainda não representa a totalidade dos casos, pois ainda há requerimentos a serem lançados manualmente (peça 70, p. 22).

163. Desses 64.169 requerimentos com indicativo de prescrição, apenas 11.056 requerimentos possuíam valores pró-rata calculados. O valor prescrito aproximado deles foi calculado em R\$ 39.620.440,24.

164. Valor pró-rata é o valor mensal que o regime de origem deve pagar ao instituidor durante o tempo em que o benefício é concedido pelo instituidor utilizando tempo de contribuição do regime de origem. Os requerimentos com pró-rata calculados são os requerimentos com a situação 'em compensação' ou 'compensado' no Sistema Comprev.

165. Desse modo, a partir do cálculo de um valor médio por requerimento e proporcionalização direta, realizou-se estimativa rudimentar do montante dos requerimentos que podem estar prescritos em 31/12/2022 e, portanto, não mais podem ser reclamados pelo FRGPS, conforme a Tabela seguinte.

Tabela 16 – Estimativa do valor de créditos previdenciários prescritos – 31/12/2022

nº de requerimentos em estoque	% do estoque	Estoque (R\$)	Memória de cálculo
11.056	17%	39.620.440,24	Valor informado pelo Fundo
53.113	83%	190.336.508,91	= (53.113*229.956.949,15) /64.169
64.169	100%	229.956.949,15	= (64.169*39.620.440,24) /11.056

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria - cálculos foram obtidos com a aplicação de regra de três.

166. Logo, a falta de capacidade operacional do INSS em relação ao Comprev, seja por limitação de força de trabalho ou de sistemas de informação, como consignado pela autarquia (peça 70, p. 22), resulta em tratamento não tempestivo dos requerimentos de créditos de compensação previdenciária do RGPS. Esse cenário impôs ao FRGPS perda de receitas que podem atingir R\$ 229.956.949,15 em 31/12/2022. Ainda,

ressalta-se que se essa situação não for tratada, há risco de potencial crescimento da perda, tendo em vista que mais requerimentos continuarão a prescrever.

167. O achado foi encaminhado para comentários do gestor (peça 189), todavia, não houve nenhuma manifestação quanto ao seu mérito (peça 197-208).

168. Em razão do exposto propõe-se dar ciência ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a potencial perda de receitas pelo Fundo do Regime Geral de Previdência Social, estimada em R\$ 229.956.949,15 na data-base de 31/12/2022, decorrente do não requerimento tempestivo dos créditos de compensação previdenciária, que se sujeitam à prescrição quinquenal, contraria o § 1º do art. 3º da Lei 9.796/1999 c/c os arts. 5º e 8º do Decreto 10.188/2019, e afeta negativamente o equilíbrio financeiro do Fundo, em afronta ao art. 201, caput, da Constituição Federal.

169. Por fim, esclarece-se que a apuração de eventuais responsabilidades pela não adoção de medidas para análise tempestiva dos requerimentos de compensação previdenciária, a fim de evitar a prescrição do direito e, por conseguinte, a perda de receitas pelo FRGPS, será objeto de processo de representação para análise da pertinência e viabilidade pela Unidade Técnica, nos termos do art. 32 da DN - TCU 198/2022.

3.2.2 Não realização de perícia médica de revisão nos benefícios por incapacidade no prazo estabelecido normativamente resultando em potenciais pagamentos indevidos

170. O art. 330 da Instrução Normativa PRES/INSS 128/2022 prevê que a Perícia Médica Federal, diretoria atualmente vinculada à Secretaria de Regime Geral de Previdência Social do MPS, deverá:

Art. 330. A Perícia Médica Federal deverá rever o benefício de aposentadoria por incapacidade permanente, inclusive o decorrente de acidente do trabalho, a cada 2 (dois) anos, contados da data de seu início, para avaliar a persistência, atenuação ou o agravamento da incapacidade para o trabalho.

§ 1º Constatada a capacidade para o trabalho, o segurado ou seu representante legal deverá ser notificado e o benefício cessado, independentemente da existência de interdição judicial.

171. Nesse contexto, questionou-se o INSS sobre o quantitativo de aposentadorias por invalidez concedidas há mais de dois anos e que estavam sem a devida revisão da perícia médica. Em preliminar, o INSS informou que necessitou abrir demanda junto à Dataprev para obtenção do dado, o que demonstra que a autarquia não controla esse prazo nem gerencia o tema (peça 70, p. 11).

172. Posteriormente, informou haver 2.906.289 benefícios da espécie aposentadoria por incapacidade previdenciária e 189.364 da espécie aposentadoria por incapacidade previdenciária por acidente de trabalho, totalizando 3.095.653 benefícios há mais de dois anos sem a realização de perícia médica, cujos pagamentos podem estar em situação de serem cessados (peça 99, p. 1).

173. Além disso, o atual Ministério da Previdência Social foi instado a se manifestar quanto à quantidade de perícias médicas realizadas no ano de 2022, referentes às aposentadorias por incapacidade permanente (antiga aposentadoria por invalidez), e informou que foram realizadas 3.547 perícias, considerando as marcações de revisão bienal, conforme dados do Sistema Único de Informações de Benefícios, extraídos em 16/01/2023 (peça 150, p. 1). O Ministério informou ainda que, em 2022, 449 benefícios foram cessados após a perícia (peça 150, p. 1).

174. De acordo com os dados informados, verifica-se que 12,6% (449/3.547) dos benefícios foram cessados após passarem pela perícia médica em 2022. A tabela a seguir evidencia o montante anual possivelmente pago de forma irregular a beneficiários de aposentadorias por incapacidade permanente, tendo em vista a não ocorrência da revisão pericial no prazo previsto em norma.

Tabela 17 – Estimativa de possíveis pagamentos indevidos por não realização de perícia médica - 2022

Espécie de Benefício	nº perícias atrasadas (a)	(b) = 12,66%* (a)	(c) = Valor médio mensal (R\$)	(d) = Pagamento indevido mensal (R\$) = (b)*(c)	Pagamento indevido anual (R\$) = (d) *12
092 - Aposentadoria por incapacidade permanente	2.906.289	367.936	1.497,88	551.124.256,38	6.613.491.076,59
TOTAL	2.906.289	367.936	-	551.124.256,38	6.613.491.076,59

Fonte: Valor médio geral de benefícios (VALOR MÉDIO_ESP_ANO 2022, peça 182, item não digitalizável).

175. *Importante salientar que os dados encaminhados não informam as datas em que os beneficiários deveriam ter passado por perícia médica. Logo, não é possível assegurar, apenas com as informações disponíveis à equipe de auditoria, o período exato em que os beneficiários auferiram pagamentos sem terem passado pela avaliação pericial.*

176. *Porém, resta clara a relevância da questão, uma vez que, em um ano, os pagamentos irregulares podem alcançar mais de R\$ 6 bilhões. Aliado a isso, chama atenção o número de perícias realizadas em 2022 (3.547) ante a quantidade de aposentadorias com perícias atrasadas (2.906.289), que equivale a 0,12%.*

177. *O serviço de Perícia Médica Federal não é vinculado ao INSS, mas ao MPS. No entanto, verifica-se claramente que o represamento na realização de perícias médicas, além de consequências aos segurados, tem impacto direto no FRGPS, no caso, gerando um valor relevante de pagamento de benefícios que poderiam ser cessados. A propósito, uma perda anual de R\$ 6,6 bilhões atenta contra a sustentabilidade do Fundo e vai de encontro às reformas que foram feitas nos últimos anos, o que, por si só, justifica que medidas urgentes sejam adotadas para viabilizar a realização das revisões periciais.*

178. *O achado foi encaminhado para comentários do gestor (peça 189), todavia não houve nenhuma manifestação quanto ao seu mérito (peça 197-208).*

179. *Sendo assim, conclui-se que os benefícios de aposentadoria por incapacidade permanente, inclusive aqueles decorrentes de acidente de trabalho, não estão sendo revistos pela Perícia Médica Federal a cada dois anos, contados da data de seu início, para avaliar a persistência, atenuação ou o agravamento da incapacidade para o trabalho, contrariando o disposto no art. 330 da Instrução Normativa PRES/INSS 128/2022.*

180. *Esse fato pode estar impondo perdas ao FRGPS, tendo em vista a continuidade do pagamento de benefícios que, com a realização da perícia, poderiam ser cessados, o que afeta o equilíbrio financeiro e atuarial do FRGPS.*

181. *Em razão do exposto, propõe-se dar ciência ao Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que as perícias médicas de revisão dos benefícios de aposentadorias por incapacidade permanente e por invalidez (acidente de trabalho) não estão ocorrendo a cada dois anos, a contar de seu início, em desacordo com o disposto no art. 330 da Instrução Normativa PRES/INSS 128/2022, situação que afeta negativamente o equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, em razão do pagamento de benefícios que poderiam ser cessados.*

182. *A apuração de eventuais responsabilidades pela não adoção de medidas para realização tempestiva das perícias médicas de revisão dos benefícios de aposentadorias por incapacidade permanente e por invalidez (acidente de trabalho), a fim de evitar pagamentos indevidos pelo FRGPS, será objeto de processo de representação para análise da pertinência e viabilidade pela Unidade Técnica, nos termos do art. 32 da DN - TCU 198/2022.*

3.2.3 Inobservância de critérios legais e regulamentares na análise de reconhecimento do direito a aposentadorias por tempo de contribuição e por idade

183. *A fim de averiguar a conformidade da análise do Reconhecimento de Direito (RD) realizada pelo INSS nos pedidos de Aposentadoria por Idade (AI) e Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC), entre janeiro e outubro de 2022, a equipe de auditoria extraiu amostras de benefícios concedidos e indeferidos de forma manual e automática, conforme segue:*

Tabela 18 – Itens amostrais por espécie e tipo de análise – Jan-Out/2022

Espécie	Resultado da análise	Tipo de análise	Tamanho da amostra
B41 (AI)	Concessão	Automática	176
		Manual	176
B41 (AI)	Indeferimento	Automática	180
		Manual	180
B42	Concessão	Automática	176

<i>Espécie</i>	<i>Resultado da análise</i>	<i>Tipo de análise</i>	<i>Tamanho da amostra</i>
(ATC)		Manual	176
B42 (ATC)	Indeferimento	Automática	180
		Manual	180

Fonte: peça 180.

184. As amostras foram geradas com base em amostragem probabilística, método de seleção que utilizou estatística para selecionar aleatoriamente os processos a serem examinados na auditoria. Para os casos de concessões, foram considerados os seguintes parâmetros: risco de aceitação incorreta de 10%, distorção tolerável de 5%, distorção esperada de 2,63% e nível de confiança de 90%. Já para os casos de indeferimentos, foram considerados distorção tolerável de 25% e desvio esperado de 20%, ficando inalterados os demais critérios (peça 180).

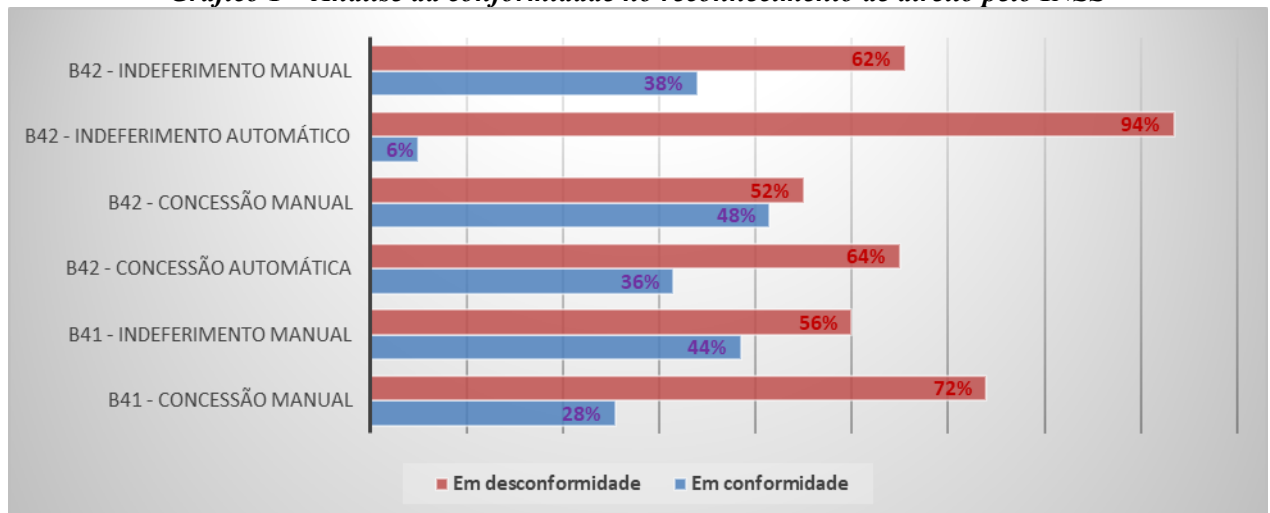
185. Destaca-se que os exames dos processos foram realizados com apoio da equipe da Auditoria-Geral do INSS, à qual competiu verificar se a análise de requerimentos de benefícios das espécies B41 e B42, concedidos ou indeferidos pelo INSS, estava ou não em conformidade com os critérios essenciais definidos conjuntamente pelas equipes de auditoria desta Corte e da autarquia (peça 179).

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

187. Os aludidos critérios foram extraídos do arcabouço legal e infralegal vigente, que rege a concessão das espécies de benefícios analisadas, e elencados em papel de trabalho denominado checklist (peça 179). Cada item amostral foi confrontado com todos os critérios do checklist e, para este trabalho, foram considerados em desconformidade os processos que tiveram pelo menos um critério testado em desacordo.

188. No gráfico abaixo, estão demonstrados os percentuais de conformidade e de não conformidade identificados nas amostras analisadas.

Gráfico 1 – Análise da conformidade no reconhecimento de direito pelo INSS



Fonte: elaboração da equipe de auditoria com base nas amostras analisadas.

189. De acordo com o exame realizado nos processos de indeferimento da espécie B42 (peça 180, p. 18-20), 62% dos manuais apresentaram desconformidade em pelo menos um dos critérios testados. Por sua vez, nos casos dos processos indeferidos de forma automática (peça 180, p. 14-17), esse índice atingiu 94% dos processos.

190. Em relação à concessão do B42, 52% das concessões manuais (peça 180, p. 11-13) e 64% das automáticas (peça 180, p. 7-12) apresentaram não conformidade com pelo menos um dos critérios verificados.

191. Para os casos de análise manual da espécie B41, observou-se não conformidade em 72% dos processos de concessão e em 56% nos indeferimentos. Cumpre registrar que não foi possível concluir o exame amostral da concessão e indeferimento automáticos da espécie B41 no prazo estipulado para a conclusão desta auditoria.

192. Na auditoria de 2021 (TC 030.739/2021-7, peça 161, p.37-41), o mesmo trabalho de verificação de conformidade foi realizado na espécie B42. Naquele exercício, foi identificada desconformidade em 62% dos indeferimentos manuais, índice se que repetiu em 2022, o que pode sinalizar que não houve melhorias que impactaram esse processo de trabalho. Já a concessão manual apresentou significativa evolução, uma vez que o percentual de conformidade aumentou de 31% para 48%. Também a concessão automática, embora ainda problemática, apresentou melhoria relevante, pois a conformidade subiu de 2%, em 2021, para 36%, em 2022.

193. O avanço desses índices indica que as alterações promovidas pelo INSS no processamento automático dos requerimentos e no processo de trabalho manual de concessão, inclusive com a edição da Instrução Normativa PRES/INSS 128 de março de 2022, foram efetivas. Não obstante, os níveis de desconformidades nos indeferimentos ainda são expressivos, destacando-se 94% no indeferimento automático da espécie B42.

194. Considerando que as amostras utilizadas foram probabilistas, pode-se inferir a ocorrência dos seguintes percentuais de não conformidades na população examinada, conforme discriminado na sequência.

Tabela 19 – Não conformidade na análise de requerimentos de benefícios B41 e B42 – Jan-Out/2022

Decisão	Espécie do benefício	Tipo de análise	Percentual em não conformidade	Quantidade de processos em não conformidade
Concessão	B41	Manual	78%	195.352
		Automático	-	-
	B42	Manual	59%	86.128
		Automático	64%	15.488
Indeferimento	B41	Manual	65%	228.326
		Automático	-	-
	B42	Manual	69%	260.940
		Automático	94%	92.049

Fonte: elaboração da equipe de auditoria com base nas amostras analisadas.

195. Como se nota, os índices de não conformidade são elevados. Com base nas conclusões exaradas no âmbito das fiscalizações 007.138/2022-9 e 006.265/2022-7, ambas de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz e pendentes de julgamento, é possível concluir que a inexistência ou a fragilidade dos controles internos preventivos do INSS, bem como a baixa supervisão regular e sistemática para aferir a correção e/ou a qualidade das decisões nos processos de reconhecimento inicial de direito, contribuem significativamente para as ocorrências apontadas.

196. Adicionalmente, esse cenário concorre para os altos índices de recursos administrativos e de concessão por via judicial, especialmente ao se constatar que 94% dos requerimentos de aposentadoria por tempo de contribuição analisados de forma automática apresentam algum problema. Ressalta-se que, nesses casos, os benefícios serão pagos com juros de mora e correção monetária, uma vez que retroagem à data de entrada do requerimento, aumentando de forma sensível as despesas do FRGPS, além prejudicar os segurados.

197. De acordo com os checklists utilizados na análise amostral, as principais não conformidades observadas em 2022 estão sumarizadas na tabela abaixo.

Tabela 20 – Desconformidades identificadas nas amostras – B41 e B42

Tipo de desconformidade	B41 Concessão Manual	B41 Indeferimento Manual	B42 Concessão Automática	B42 Concessão Manual	B42 Indeferimento Automático	B42 Indeferimento Manual
Falta de emissão de exigências necessárias	84	45	55	49	140	65
Análise do tempo de contribuição	76	61	35	33	151	57
Análise da carência para direito ao benefício	72	60	35	29	152	55

Tipo de desconformidade	B41 Concessão Manual	B41 Indeferimento Manual	B42 Concessão Automática	B42 Concessão Manual	B42 Indeferimento Automático	B42 Indeferimento Manual
Despacho sem fundamentação	59	41	58	37	97	36
Falta de complementação de valores abaixo do mínimo	48	26	*	32	*	50
Falta de oportunidade pelo benefício mais vantajoso	18	5	*	21	*	12
Falta de extratos dos sistemas corporativos	16	29	16	14	91	12
Falta de Inclusão/acerto de vínculos no CNIS	15	17	63	10	126	16
Não contagem de períodos em benefício	8	8	4	6	1	10
Falta de acerto dos dados cadastrais no CNIS	7	8	*	5	*	11
Falta Inclusão/acerto de remunerações no CNIS	7	9	*	1	*	9

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria com bases nas informações constantes das análises das amostras, peça 180.

*processos automáticos têm checklist diferentes dos processos manuais, assim, alguns itens estão contemplados em outro item similar.

198. Verifica-se que a falta de emissão de exigências é expressiva, especialmente no indeferimento automático da espécie B42 (80%) e na concessão manual do B41 (48%). A falta de exigências ao segurado, para fins de suprir falhas e/ou lacunas de informações processuais ou de sistemas, prejudica a análise do requerimento. Importante frisar que o segurado tem o direito legal de ser-lhe oportunizada a regularização da situação do seu processo, conforme estabelece o art. 39 da Lei 9.784/1999.

199. Também houve inconformidades significativas na análise do tempo de contribuição e de carência, sendo 86% para ambos os tempos, no indeferimento automático do B42; e 34% e 33%, respectivamente, no indeferimento manual do B41. Esses requisitos são os principais a serem atendidos pelo segurado para concessão de aposentadoria nessas espécies. No entanto, o INSS não fez a análise de forma apropriada.

200. No caso da concessão automática da espécie B42, o critério com maior número de inconformidades identificadas foi a falta de inclusão de vínculos no Cadastro Nacional de Previdência Social (Cnis), com 63 itens (35%), seguido pelo despacho sem fundamentação, com 58 ocorrências (32%).

201. A não inclusão de vínculos no Cnis pode resultar em benefícios concedidos a menor. Já a falta de fundamentação nos despachos, além de contrariar a Lei 9.784/1999, deixa a análise incompleta, dificultando a supervisão posterior e o conhecimento, pelo segurado, de que a análise dos documentos apresentados e os motivos que embasaram a decisão da autarquia foram adequados, para, em caso contrário, poder recorrer pela via recursal ou judicial.

202. Ademais, conforme se constata na tabela acima, existem desconformidades em uma série de critérios de observância obrigatória por parte do INSS, que, caso cumpridos ou examinados, poderiam mitigar o risco de indeferimento ou de concessão indevida.

203. Ante o exposto, conclui-se a análise do reconhecimento de direito pelo INSS nos pedidos de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição, entre janeiro e outubro de 2022, apresentou alto índice de não observância de critérios essenciais previstos na Lei 8.213/1991, Lei 9.784/1999, Lei 14.129/2021, Decreto 9.094/2017, Decreto 3.048/1999 e normativos infralegais relacionados.

204. Como consequência desse cenário, pode-se citar o aumento dos pedidos de revisão, de recursos e de judicialização, bem assim das despesas do Estado, devido ao custo para reanálise de processos, quanto do FRGPS, tendo em vista os pagamentos retroativos de benefícios, os quais incluem juros e mora.

205. Portanto, faz se necessário que o INSS adote providências para garantir que, nos casos de processos de ATC e AI instruídos de forma manual, todos os itens de conformidade sejam devidamente verificados pelo servidor responsável pela análise dos requerimentos. Quanto aos processos analisados automaticamente, que sejam internalizadas as regras de reconhecimento de direito nos sistemas de benefícios, de forma a observar todos os critérios legais estabelecidos, inclusive em consonância com os aqueles exigidos na análise manual, primando pela isonomia no tratamento dos segurados.

206. Por fim, consigna-se que treze benefícios das amostras não estavam vinculados a tarefas no Sistema de Gerenciamento de Tarefas (GET), inviabilizando a análise pela equipe de auditoria designada. Observa-se que todos os processos analisados pelo INSS deveriam obrigatoriamente constar no GET.

Tabela 21 – Processos das amostras não localizados no GET

Espécies	Número do item amostral
B41 - Concessão Manual	102
B41 - Indeferimento Manual	20, 45 e 142
B42 - Concessão Automática	32, 123 e 149
B42 - Concessão Manual	37, 67 e 81
B42 - Indeferimento Automático	35, 43 e 62

Fonte: elaboração da equipe de auditoria.

207. A concessão ou o indeferimento sem tarefa de reconhecimento de direito associada a um Número de Benefício (NB) caracteriza ato administrativo sem motivação requerida, disciplinada no art. 50 da Lei 9.784/1999, ou seja, sem a documentação dos fatos e dos fundamentos jurídicos do ato, o que, no caso em tela, é obrigatório. Além disso, consta também no art. 108, § 1º, da Portaria DIRBEN/INSS 993/2022:

A decisão administrativa, em qualquer hipótese, deverá conter despacho sucinto do objeto do requerimento administrativo, fundamentação com análise das provas constantes nos autos, bem como conclusão deferindo ou indeferindo o pedido formulado, sendo insuficiente a mera justificativa do indeferimento constante no sistema corporativo da Previdência Social.

208. Essa falta de processos no GET remete à fragilidade do controle e compromete o monitoramento e a avaliação da qualidade das tarefas de reconhecimento de direitos, além de prejudicar a comparabilidade dos resultados de qualidade e reduzir a expectativa de controle dos servidores. Tal situação também foi constatada na já citada auditoria da Supervisão Técnica do Reconhecimento de Direito (TC 006.265/2022-7, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz), a qual propôs determinação ao INSS para sanar essa falha.

209. Este achado foi encaminhado para comentários do gestor (peça 189), todavia não houve nenhuma manifestação quanto ao seu mérito (peça 197-208).

210. Deixa-se de propor medida saneadora, tendo em vista o item 9.1.6 do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, tratar do tema e já ser objeto de monitoramento no âmbito desta auditoria.

3.3 DEFICIÊNCIAS SIGNIFICATIVAS DE CONTROLE INTERNO

3.3.1 Falhas no Sistema de Verificação de Conformidade da Folha de Pagamento de Benefícios

211. Atualmente, as inconsistências do Sistema de Verificação de Conformidade da Folha de Pagamento de Benefícios (SVCBEN), disponíveis no Painel de Qualidade de Dados do Pagamento de Benefícios (QDBEN), originam tarefas no GET, as quais ficam pendentes de análise pelas unidades descentralizadas de manutenção de pagamentos, vinculadas à Coordenação-Geral de Pagamentos (CGPAG) (peça 202, p. 3), e a cessação dos benefícios fica condicionada ao término da análise pela unidade responsável, quando é atestada a irregularidade.

3.3.1.1 Pagamentos pós-óbito

212. A equipe de auditoria realizou cruzamento entre os dados da folha de pagamento de benefícios (Maciça) e os dados de óbitos do Sistema de Controle de Óbitos (Sisob) e Sistema Nacional de Informações de Registros Cíveis (Sirc) (peça 214, itens não digitalizáveis).

213. A partir dos pagamentos pós-óbito identificados nesse cruzamento de dados, o INSS fez uma amostra e encaminhou à Dataprev para fins de confirmar o pagamento irregular. Após análise, a Dataprev informou que os casos verificados ocorreram em decorrência dos seguintes cenários (peça 202, p. 3, e peça 214):

a. o Sisobi gerou o comando de 'Atualização de Benefício' de cessação de cota do dependente, mas ocorreu uma crítica 2 na atualização. Nesse caso, o titular também deveria estar cadastrado como dependente do benefício, o que não aconteceu, resultando no pagamento indevido;

b. o benefício não foi cessado porque a certidão de óbito não foi cadastrada na base de dados do Sistema de Controle de Óbitos (SCO) no CV3, isto é, houve um erro no processo, que deveria ser online e diário, o que resultou no não cadastramento da certidão no sistema SUB e no pagamento indevido;

c. o benefício foi cessado pelo Sisobi, mas reativado, posteriormente, pelo INSS mediante ação humana; e

d. a certidão enviada pelo cartório não continha informações suficientes para realização do batimento das informações (os dados da certidão foram considerados insuficientes), sendo assim, a certidão fica registrada na base, mas não permite atestar suas informações.

214. Em seus comentários, o gestor (peça 189) confirmou as inconsistências e relatou que estão sendo apuradas, inicialmente de forma sistêmica e, posteriormente, caso haja necessidade, individualmente por servidor. Em relação aos casos de erro de processamento, o INSS informou que a Dataprev pediu sessenta dias para avaliar a situação com a finalidade de corrigi-lo e reprocessar as cargas das certidões e os batimentos pendentes, regularizando a situação dos benefícios (peça 202, p. 3).

215. Importante destacar que os pagamentos pós-óbito apontados na auditoria financeira de 2021 novamente foram identificados nos cruzamentos de dados realizados na auditoria de 2022, evidenciando que, embora o Fundo tenha informado, em 16/3/2022, que os casos foram encaminhados às unidades descentralizadas para verificação (Despacho SEI 6790954, peça 148, p. 5-6, TC 030.739/2021-7), ainda estão pendentes de conclusão e, portanto, seguem há um ano gerando pagamentos indevidos.

216. Os casos relatados demonstram fragilidades no controle do SVCBEN, desenvolvido para atuar de modo preventivo, automático e contínuo, em verificar a conformidade da folha de pagamentos de benefícios (Maciça), visando minimizar justamente que benefícios sejam pagos de forma irregular.

3.3.1.2 Pagamentos acima do teto do RGPS

217. A equipe de auditoria também apontou a ocorrência de pagamentos de benefícios em valores acima do teto do RGPS. A esse respeito, o INSS não se manifestou individualmente sobre os casos, mas argumentou haver diversas exceções legais. Assim, após considerá-las no cruzamento de dados (peça 213, itens não digitalizáveis), a equipe de auditoria selecionou aleatoriamente seis casos entre os remanescentes, para buscar entender os motivos de esses pagamentos terem ocorrido.

218. Com auxílio da equipe da Audger, as seguintes situações foram identificadas em consulta aos processos realizada no dia 30/3/2023 por meio do sistema GET (peça 213, itens não digitalizáveis, Análise complementar – Audger):

a) NB XX/203.496.XXX-X – Data de início do Benefício (DIB) 01/01/2003; DER 04/09/2021; Mensalidade Reajustada (MR) R\$ 10.164,71; benefício ativo: tarefa e subtarefa foram criadas em 24/09/2022, referentes à inconsistência de valor identificada pelo SVCBEN/Painel QDBEN; em 24/02/2023, foi criada tarefa para Apuração de Irregularidade no MOB Digital. Em sequência, as tarefas foram transferidas para a Divisão de Gerenciamento das Centrais de Análise e encontram-se pendentes de apreciação. No entanto, a princípio, não há motivo que justifique o valor acima do teto;

b) NB XX/188.905.XXX-X - DIB 18/07/2018; DER 16/08/2018; MR R\$ 7.512,38; benefício ativo: não se identificaram tarefas pendentes no GET. Em 29/07/2020, foi realizada Atualização Especial, a contar de 01/07/2020, referente à revisão do reajustamento do teto, consoante decisão judicial (ação 500965777.2016.404.7110). Em 22/11/2022, ocorreu a cessação do NB desdobrado;

c) NB XX/047.061.XXX-X - DIB: 07/05/1991; DER13/05/1991; MR R\$ 7.704,20; benefício ativo: em 29/09/2021, ocorreu a cessação do NB desdobrado, mas, em 1º/4/2022, tarefa e subtarefa foram criadas, referentes ao SVCBEN/Painel QDBEN por inconsistências de valores. Em seguida, as tarefas foram transferidas para a Divisão de Gerenciamento das Centrais de Análise e encontram-se pendentes de apreciação. No entanto, a princípio, não há motivo que justifique o valor acima do teto;

d) NB XX/109.777.XXX-X - DIB 10/08/2001; DER 17/07/2002; MR R\$ 8.214,58; benefício ativo: em 08/06/2022, ocorreu a cessação do NB desdobrado, mas em 15/09/2022 tarefa e subtarefa foram criadas, referentes ao SVCBEN/Painel QDBEN por inconsistências de valores. Em seguida, as tarefas foram encaminhadas ao Núcleo de Análise de Manutenção de Benefícios e encontram-se pendentes de apreciação. No entanto, a princípio, não há motivo que justifique o valor acima do teto; e

e) NB XX/188.217.XXX-X - DIB: 01/07/2018; DER: 01/07/2018; MR R\$ 7.807,03; benefício cessado: a Aposentadoria por tempo de contribuição (espécie B42) foi concedida de forma automática, mas, em 27/8/2018, o beneficiário (sexo masculino) solicitou desistência. Mesmo com o benefício cessado por desistência do titular, em 11/2021, o benefício foi reativado e alterado para Aposentadoria por Invalidez (espécie 32), com atribuição de outro Número de Inscrição do Trabalhador (NIT) e de outro valor da renda mensal. Além disso, alterou-se o titular para uma beneficiária (sexo feminino). Não houve efetivação de

pagamento, mas foram realizadas consignações entre os meses de 11/2021 a 02/2022, data em que o benefício foi cessado novamente.

219. O relatado demonstra fragilidades nos controles do INSS e morosidade na adoção de providências, pois, embora os casos 'a', 'c' e 'd' tenham sido identificados pelo SVCBEN, os benefícios continuavam a ser pagos em 3/2023, mesmo que, a princípio, não se configurem exceções legais para recebimento acima do teto do RGPS. O caso 'b' é o único que poderia ser justificável tal pagamento em virtude de decisão judicial.

220. Destaca-se que há indício de fraude na situação tratada na alínea 'e', haja vista a reativação de benefício com desistência anterior, cujas características formais do beneficiário foram completamente modificadas, inclusive o sexo. Salienta-se que o cadastro do beneficiário foi utilizado para obtenção de empréstimos consignados e, em pouco menos de três meses após a reativação, o benefício foi novamente cessado.

221. Essas constatações revelam (i) fragilidades nos controles preventivos, uma vez que casos de pagamentos irregulares foram identificados pela equipe de auditoria; e nos controles associados à reativação de benefícios e às alterações de dados cadastrais de beneficiários, favorecendo a ocorrência de fraudes; e (ii) morosidade na apreciação de inconsistências identificadas pelo SVCBEN/ Painel QDBEN, gerando pagamentos indevidos por longo período.

222. Em que pese o exposto, deixa-se de propor deliberação, tendo em vista os itens 9.1.2, 9.1.3 e 9.1.4 do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, tratem do tema e já serem objeto de monitoramento no âmbito desta auditoria.

4. MONITORAMENTO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

4.1 Monitoramento do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Bruno Dantas

a. Trata-se do monitoramento das deliberações relacionadas à auditoria das Demonstrações Financeiras do exercício 2020 (TC 034.010/2020-3).

Recomendação 9.2.1:

9.2. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social que adote as providências necessárias para, nas próximas Demonstrações Financeiras do FRGPS:

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

Comentários do gestor:

b. Segundo as informações apresentadas na Nota Técnica Conjunta 9553869/2022/CGMOB/CGOFC/DIRBEN/INSS, o legado de processos físicos de apuração de indícios de irregularidades encontra-se distribuído nas diversas unidades do INSS, conforme tabela a seguir:

Tabela 22 – Quantidade de processos físicos com indícios de irregularidades

Superintendência	Nº de processos físicos
SRSE I	82.000
SR SUL	41.500
SRNCO	130.000
SRSE II	31.000
SENE	98.000
SRSEIII	41.050
TOTAL	423.550

Fonte: peça 30, p. 2

c. No intuito de cumprir a recomendação do TCU, o INSS instituiu um projeto piloto, que contou com mão-de-obra terceirizada, na Superintendência Norte/Centro Oeste (SRNCO), para digitalização do legado físico das unidades descentralizadas.

d. No tocante ao fluxo operacional para apuração dos fatos irregulares, antes de os processos físicos serem digitalizados, sejam eles oriundos de força-tarefa ou de órgãos de controle, as superintendências regionais têm atuado da seguinte forma:

- a) *tratamento prévio do documento disponibilizado pelo órgão demandante, antes do início da apuração dos fatos propriamente dita;*
- b) *na fase pré-apuratória, os documentos ou relatórios são catalogados, pois a avaliação em conjunto dos documentos permite a confirmação de fraude documental e traz celeridade à apuração da irregularidade;*
- c) *extração antecipada das informações de forma resumida e sistematizada permite ao analisador compreender os indícios de irregularidades apontados no documento elaborado previamente, fornecendo uma visão geral e ampla do caso; e*
- d) *os subsídios para nortear a análise permitem a elaboração de um planejamento dos possíveis atos a serem adotados no decorrer do procedimento de apuração, além de servir de base para retomada do processo do ponto em que se encontra.*
- e. *A aplicação dessa metodologia para análise dos processos é efetuada antes da inclusão do processo físico no MOB Digital e vem sendo empregada nas superintendências pelas equipes de monitoramento operacional desde outubro de 2021, ocasião em que receberam treinamento direcionado à atividade de cadastramento dessas demandas (peça 30, p. 3-4).*
- f. *De acordo com as declarações, embora não se tenha conseguido levantar todos os valores em estoque, ao final de outubro de 2022, a situação dos processos já cadastrados no MOB Digital era:*

5. **Tabela 23 – Quantidade de processos cadastrados no MOB Digital**

Situação	Quantidade	Valor (R\$)
Em andamento	156.327	19.959.735,83
Concluídos	9.095	479.935.436,68
<i>Parcialmente irregular</i>	366	13.060.028,65
<i>Irregular (suspensão/cessado)</i>	8.729	466.875.408,03
Total	165.422	499.895.172,51

Fonte: peça 30, p. 3

241. *Em relação à cobrança administrativa, o fluxo atual no MOB Digital tem início após a finalização do processo administrativo, que se dá com o término da via recursal administrativa ou pelo decurso do prazo, ocasião em que ocorre o envio do processo à cobrança administrativa, caso haja necessidade de ressarcimento ao erário. Contudo, há exceções a esse fluxo, a exemplo dos benefícios em que são identificados pagamentos após sua data de cessação (DCB), situação que dispensa prévia apuração para criação da tarefa de cobrança, por ser incontroversa a existência de débito perante a autarquia (peça 30, p. 3-4).*

242. *Com isso, viu-se a necessidade de reestruturação do serviço de cobrança, pois atualmente a tarefa não disponibiliza a estrutura de subtarefas e campos adicionais necessários para completude, análise e cobrança efetiva dos processos de apuração de irregularidades. Portanto, está em fase de criação uma nova tarefa que será denominada ‘Recuperação de Créditos e Cobrança Administrativa’, no sistema de Gerenciamento de Tarefas (peça 30, p. 4).*

243. *Em complementação ao assunto, a Coordenação de Contabilidade informou que foi desenvolvido um módulo de acompanhamento contábil no Sistema Integrado de Orçamento, Finanças e Contabilidade (OFCWeb), para permitir que as setoriais contábeis acompanhem os registros encaminhados pelas áreas responsáveis, promovam as conciliações dos saldos e emitam seus relatórios gerenciais. A partir disso, será possível iniciar os estudos quanto ao estabelecimento de critérios para classificação dos créditos administrativos, a fim de viabilizar o desconhecimento de ativos que tenham se tornado efetivamente irrecuperáveis.*

244. *No mais, com a finalidade de proporcionar maior eficácia e controle dos registros pelas setoriais contábeis, foi elaborado um capítulo específico no Manual de Orçamento, Finanças e Contabilidade (MOFC), no qual constam os procedimentos e rotinas para escrituração contábil dos créditos administrativos (peça 30, p. 4).*

Análise dos comentários:

245. *Inicialmente, cabe registrar que as medidas adotadas pelo INSS, conforme informações apresentadas, demonstram a adoção de ações para a valoração do acervo físico relativo aos processos de indícios de irregularidades no pagamento de benefícios previdenciários.*

246. Em preliminar, essas informações não foram refletidas nas Notas Explicativas 2022 do FRGPS. Em razão dessa lacuna, foi encaminhado o ofício comunicando as distorções de divulgação. Em atendimento, as Notas foram retificadas, passando a constar a Nota 14 – Monitoramento Operacional - informando o estoque de processos físicos ao final de 2022, pendentes de digitalização e de levantamento dos valores que podem vir a ser incorporados ao patrimônio do Fundo, para fins de registro contábil em contas de direitos de curto e de longo prazos e/ou de ajustes.

247. Além desse estoque pendente de digitalização, a nota apresentou dados sobre os processos de apuração já cadastrados no MOB Digital (em andamento e concluídos).

248. Desse modo, propõe-se ao Tribunal que considere a recomendação implementada.

Recomendação 9.2.2:

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

Comentários do gestor:

249. Segundo as informações apresentadas, o INSS desenvolveu o módulo de acompanhamento dos créditos administrativos no Sistema de Gestão de Orçamento Finanças e Contabilidade (OFCWeb) para possibilitar a conciliação dos saldos do Siafi e os registros no sistema OFCWeb (peça 30, p. 4). Além disso, com a finalidade de proporcionar maior eficácia e controle dos registros pelas setoriais contábeis, foi elaborado um roteiro com os procedimentos e rotinas para escrituração contábil dos créditos administrativos que será publicado em formato de Guia Prático (peça 137, p. 2).

Análise dos comentários:

250. As declarações apresentadas evidenciam que estão sendo adotadas medidas para que haja conciliação entre os saldos apurados pelas setoriais contábeis e o Siafi.

251. No entanto, na auditoria financeira do exercício 2021, foi identificado que há dois grupos distintos de informações, quais sejam: (a) processos físicos (pendentes de digitalização pelas unidades do INSS); e b) processos digitais.

252. No que diz respeito aos processos físicos, o INSS não tinha controle sobre o estoque de processos já digitalizados e não analisados e de processos pendentes de digitalização, os quantitativos e seus valores, a data das irregularidades e as espécies de benefícios a que se referiam, entre outras. Ou seja, não tinha conhecimento mínimo para adotar medidas administrativas de reconhecimento do direito e de cobrança eficiente e tempestiva do pagamento indevido, quando cabível. Em razão dessas lacunas, tais informações não estavam refletidas na contabilidade.

253. Quanto ao exercício de 2022, a Nota Técnica Conjunta 9553869/2022/CGMOB/CGOFC/DIRBEN/INS (peça 30) registra que há 423.550 processos do legado físico de apuração de indícios de irregularidades em outubro de 2022, os quais estão distribuídos nas diversas unidades do INSS, sem registro na contabilidade.

254. Há, ainda, 165.422 processos, dos quais 156.327 estão com análise em andamento e 9.095 concluída, que já foram cadastrados no MOB Digital, plataforma na qual os fluxos dos procedimentos de apuração podem ser trabalhados de maneira eletrônica e controlada, cujos créditos a receber também não foram reconhecidos pela contabilidade no patrimônio do Fundo.

255. Logo, considerando as informações prestadas, observam-se melhorias no processo de apuração de irregularidades no pagamento de benefícios, porém ainda sem reflexo na contabilização. Assim, propõe-se ao Tribunal considerar a recomendação em implementação.

Recomendação 9.2.3:

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

Comentários do gestor:

256. O INSS declarou que, em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (Mcas), a partir do exercício financeiro de 2022 passou a efetuar os registros contábeis referentes à compensação previdenciária (estoque e fluxos) pelos valores brutos. Todavia, nesse ínterim, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), área responsável por editar normas/orientações sobre a Contabilidade Pública,

informou a realização de estudos para a revisão do Mcasp, no tocante ao item que trata da compensação previdenciária (peça 137, p. 2).

257. Dessa forma, foi encaminhado ofício à Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência para conhecimento, visando a interlocução junto à STN, quanto à emissão de Nota Técnica, na qual será exposta a visão técnica do órgão competente no Poder Executivo sobre o assunto (peça 137, p. 2).

Análise dos comentários:

258. Embora a declaração inicial da autarquia tenha sido de que os registros contábeis referentes às compensações previdenciárias (estoque e fluxos) foram registrados pelos valores brutos em 2022, essa informação não constava nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do Fundo.

259. Apesar de a Nota Explicativa 16 – Compensação Previdenciária - informar que o reconhecimento pelos valores brutos dos direitos e/ou obrigações decorrentes das compensações previdenciárias ocorreu em 2022, cabe ressaltar que o registro bruto evidenciado diz respeito ao aspecto orçamentário e às variações patrimoniais (despesas e receitas) apropriadas ao longo do exercício 2022 por ocasião do pagamento e do recebimento das compensações.

260. Os saldos de direitos e de obrigações do RGPS em relação aos RPPS dos entes federativos ainda não foi reconhecido patrimonialmente. Essa constatação é apresentada no item 3.1.1 deste relatório.

261. Assim, verifica-se que a recomendação está em implementação. No entanto, não deverá ser mais monitorada, uma vez que no item 3.1.1. consta proposta de determinação mais abrangente sobre esse tema.

Recomendação 9.2.4:

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

Comentários do gestor:

262. O INSS declarou que a Divisão de Compensação Previdenciária realizou o levantamento dos valores da dívida do RGPS junto aos RPPS dos entes federativos, os quais estão em fase de verificação dos critérios para registro patrimonial. A previsão de registro dessa informação é até o encerramento do primeiro trimestre do exercício 2023 (peça 137, p. 3).

Análise dos comentários:

263. De acordo com os comentários apresentados, as medidas para fins de registrar os valores da dívida do estoque do RGPS junto aos RPPS dos entes federativos estão sendo adotadas e há previsão de conclusão até o final do primeiro trimestre de 2023.

264. Assim, a recomendação está em implementação. No entanto, não deverá ser mais monitorada, uma vez que no item 3.1.1. consta proposta de determinação mais abrangente sobre esse tema.

Recomendação 9.2.5:

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

Comentários do gestor:

265. O INSS informou que a Divisão de Compensação Previdenciária solicitou extração especial do Sistema BGCompPrev para levantamento das informações acerca da prescrição de parcelas de benefícios previdenciários instituídos pelo RGPS junto aos RPPS e que procederá à contabilização dos valores (peça 137, p. 3).

Análise dos comentários:

266. Embora nas declarações o INSS não tenha indicado um prazo para término do levantamento e evidenciação das informações, medidas estão sendo adotadas para esse fim.

267. Assim, a recomendação está em implementação. No entanto, não deverá ser mais monitorada, uma vez que no item 3.1.1. consta proposta de determinação mais abrangente sobre esse tema.

268. Registre-se que a equipe de auditoria estimou que R\$ 229.956.949,15 do estoque de requerimentos possivelmente estaria prescrito ao final de 31/12/2022 (item 3.2.1 desse relatório).

Recomendação 9.2.6:

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

Comentários do gestor:

269. A Divisão de Compensação Previdenciária informou que foram levantados os valores acerca da inadimplência referente ao resultado financeiro entre o RGPS e os RPPS dos entes federativos, mas esses valores estão sendo analisados para atestar se atendem aos critérios de classificação de ativo. A previsão de registro, caso necessário, é até o encerramento do primeiro trimestre do exercício 2023 (peça 137, p. 3).

Análise dos comentários:

270. De acordo com os comentários apresentados, as medidas pertinentes estão sendo adotadas e há previsão de conclusão o final do primeiro trimestre de 2023.

271. Assim, propõe-se ao Tribunal considerar a recomendação em implementação.

Recomendação 9.2.7:

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

Comentários do gestor:

272. O Fundo informou que, conforme disposto no art. 22 da Lei 13.240/2015 (alterada pela Lei 14.011/2020), os imóveis que constituem o patrimônio do FRGPS serão geridos pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia (peça 137, p. 4).

273. E, sobre esse tema, a Secretaria de Patrimônio da União informou que a Portaria Conjunta SPU-STN 703/2014, que trata dos procedimentos e requisitos gerais para mensuração, atualização, reavaliação e depreciação dos bens imóveis da União, autarquias e fundações públicas, encontra-se em processo de alteração, e somente após sua nova publicação será possível viabilizar o registro de reavaliação dos imóveis do FRGPS, bem como o devido registro de depreciação (peça 137, p. 4).

Análise dos comentários:

274. Embora o INSS não tenha informado à equipe de auditoria um prazo para supressão dessa lacuna no registro contábil dos bens imóveis, segundo o art. 22 da Lei 14.011/2010, **os imóveis não operacionais**, que constituem o patrimônio imobiliário do FRGPS, serão geridos pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia. Portanto, atualmente, a gestão de parte dos bens imóveis do Fundo está a cargo de outra entidade, a qual possui a responsabilidade pela mensuração, atualização, reavaliação e depreciação desses e de outros imóveis da União, conforme Portaria Conjunta SPU-STN 703/2014.

275. Entretanto, a recomendação é direcionada aos bens imóveis **em poder do Fundo**, e, quanto a esses, não foram apresentadas quaisquer informações ou medidas administrativas adotadas para que os bens imóveis operacionais, sob sua responsabilidade, possam refletir adequadamente seus valores.

276. Inclusive não há qualquer referência a esse fato nas Notas Explicativas 2022. Desse modo, persiste a ausência de reavaliação, de ajustes decorrentes de depreciação, amortização ou exaustão acumulada, e de perdas (ou ganhos) acumuladas por redução ao valor recuperável dos imóveis do FRGPS. Portanto, propõe-se ao Tribunal considerar a recomendação não implementada.

Recomendação 9.4.1:

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

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

Comentários do Gestor:

277. O INSS informou que foi encaminhado ofício à SRFB solicitando o agendamento de reunião técnica entre as áreas envolvidas, para fins de atendimento à referida recomendação, porém, até a data de envio das respostas ao tribunal, não tinha obtido retorno do órgão (peça 137, p. 4).

278. Por sua vez, a SRFB informou que foi realizada uma reunião com o INSS em janeiro/2022 para tratar do intercâmbio das informações e que, a partir de fevereiro/2022, em comum acordo entre os órgãos, a RFB passou a enviar decendialmente um relatório contendo os valores arrecadados de contribuições

previdenciárias em Darf, bem como os respectivos eventos de arrecadação e a sua arrecadação líquida (peça 144, p. 2).

Análise dos comentários:

279. Considerando a divergência entre as declarações, buscou-se elucidar a questão questionando ao INSS se tem recebido as informações que a SRFB afirma enviar.

280. De acordo com os esclarecimentos adicionais apresentados pelo Fundo, em resposta ao e-mail encaminhado, a SRFB tem enviado as informações conforme informado, mas o Fundo ainda não consegue com essas informações realizar a conciliação entre os valores arrecadados de contribuições previdenciárias em Darf e o saldo registrado no Siafi, em razão da necessidade de esclarecimentos adicionais sobre as informações, por isso foi encaminhado o ofício à SRFB para tratativas técnicas entre as duas unidades envolvidas (peça 194).

281. Sendo assim, considerando que a transferência de informações relacionadas às contribuições previdenciárias foi efetivada, mas os servidores ainda não estão aptos a trabalhar os dados disponibilizados, propõe-se ao Tribunal considerar a recomendação em implementação.

Recomendação 9.4.2:

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

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

Comentários do Gestor:

282. O INSS informou que foi encaminhado ofício SRFB, solicitando o agendamento de reunião técnica entre as áreas envolvidas, para fins de atendimento à referida recomendação, porém, até a data do envio das informações ao tribunal, não tinha obtido retorno do órgão (peça 137, p. 4).

283. Segundo a SRFB, o elemento central do art. 11 da Lei Complementar 101/200 é o acompanhamento efetivo da arrecadação das contribuições e esse processo de acompanhamento e análise faz parte integral do processo de previsão de receitas de todos os tributos administrados por ela, o qual vem sendo realizado e aperfeiçoado a cada ciclo orçamentário. Assim, entende que o indicador de gestão solicitado está contemplado pelo indicador de arrecadação constante da Portaria RFB 39/2022 (peça 146), alterada pela Portaria 175/2022 (peça 147), visto que as contribuições sociais se encontram no conjunto das receitas administradas pela Receita Federal (peça 145, p. 2).

Análise dos comentários:

284. Da Portaria 175/2022 (peça 147), responsável por aprovar os indicadores dos objetivos estratégicos institucionais da SRFB para o período compreendido entre 2021 e 2023, pode-se extrair indicadores de gestão, com vistas a otimizar a arrecadação tributária das receitas, inclusive das contribuições previdenciárias, como por exemplo: (a) índice de realização da meta global de arrecadação bruta - finalidade: avaliar o alcance da meta de arrecadação; (b) indicador de resultado das ações de cobrança - finalidade: avaliar os resultados financeiros das ações de cobrança no âmbito da SRFB; e (c) índice de cumprimento das obrigações tributárias principais - finalidade: medir a relação entre os pagamentos efetuados e os que deveriam ter sido realizados no mês de vencimento.

285. Tendo por base essas informações e os parâmetros estabelecidos no exercício 2021, a serem abordados na prestação de contas que a SRFB deve encaminhar ao Fundo anualmente, no tocante à arrecadação das receitas previdenciárias – quais sejam, o comportamento da arrecadação previdenciária e seus fatores determinantes; e os comparativos entre os valores previstos, e os montantes efetivamente realizados – entende-se que é possível ao INSS acompanhar e avaliar a arrecadação das receitas previdenciárias. Logo, propõe-se ao Tribunal considerar a recomendação implementada.

Monitoramento do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

286. Trata-se do monitoramento das deliberações proferidas na auditoria realizada nas Demonstrações Financeiras do exercício 2021 (TC 030.739/2021-7).

Determinação 9.1.1:

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

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

Comentários do gestor:

287. Assim, em 2022, solicitou-se ao INSS que informasse as providências adotadas pela autarquia para que esses ativos fossem verificáveis e fidedignos ao conceito de ativo, bem como refletissem, se ativos fossem, também os valores dos processos físicos de apuração em estoque nas unidades regionais, em sede de monitoramento da determinação de item 9.1.1 do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Araldo Cedraz, disponível na subseção 4 deste relatório (peça 24).

288. Na resposta, a Coordenação de Contabilidade remete (peça 137, p. 4-5) às respostas apresentadas na Nota Técnica Conjunta 9553869/2022/CGMOB/CGOFC/DIRBEN/INSS (peça 30).

289. Os principais pontos dessa nota técnica estão descritos nos comentários apresentados em relação ao monitoramento do item 9.2.1 do Acórdão 1153/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Bruno Dantas, mencionado anteriormente.

290. Naquele item, a Coordenação de Contabilidade informou que foi desenvolvido um módulo de acompanhamento contábil no Sistema Integrado de Orçamento, Finanças e Contabilidade (OFCWeb) para permitir que as setoriais contábeis acompanhem os registros encaminhados pelas áreas responsáveis, promovam as conciliações dos saldos e emitam relatórios gerenciais. A partir da implementação dessa solução tecnológica será viável iniciar os estudos quanto ao estabelecimento de critérios para classificação dos créditos administrativos e viabilizar o desconhecimento daqueles que tenham se tornado efetivamente irrecuperáveis (peça 30, p. 4; peça 71, p.3).

291. O INSS informou também que regulamentou, por meio da Portaria Dirben/INSS 1.067/2022 (peça 31), o tratamento do legado das demandas de apuração de indícios de irregularidade e cobrança administrativa pendentes de conclusão e formalizadas em meio físico.

292. A autarquia informou ainda que, inicialmente, desenvolveu um projeto piloto para digitalização do estoque físico, no âmbito da Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste (SRNCO), mas, com a publicação da Portaria Dirben/INSS 1.067/2022, o tratamento do legado físico passou à competência das Superintendências Regionais, as quais possuíam, em 7/11/2022, 423.550 processos físicos pendentes de digitalização (peça 71, p.1-2).

293. No mais, com a finalidade de proporcionar maior eficácia e controle dos registros pelas setoriais contábeis, foi elaborado um capítulo específico no Manual de Orçamento, Finanças e Contabilidade (MOFC), no qual constam os procedimentos e rotinas para escrituração contábil dos créditos administrativos (peça 30, p. 4).

Análise dos comentários:

241. Por certo, as ações adotadas pelo gestor são de suma importância para que o processo de trabalho relacionado à apuração de créditos por benefícios previdenciários com indícios de irregularidades seja conduzido de forma mais eficiente e que as informações geradas sirvam de suporte apropriado aos registros contábeis que se fizerem pertinentes. Não obstante, essas ações ainda não se refletiram na contabilidade.

242. Em razão do exposto e considerando que os créditos a receber permanecem distorcidos nas demonstrações do exercício de 2022, conforme explanado no item 3.1.2 desse relatório, verifica-se que as medidas adotadas para atendimento dessa recomendação ainda não se refletiram nos registros contábeis, razão pela qual, propõe-se ao Tribunal considerar a determinação em implementação.

Determinação 9.1.2:

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

Comentários do gestor:

243. O INSS informou que o SVCBEN/QDBEN possui tipologia específica para detecção de benefícios com valor da renda mensal acima do teto previdenciário, tipologia inserida no grupo de Qualificação da Folha de Pagamento – Inconsistências de Valores, as quais a serem identificadas são encaminhadas às unidades descentralizadas para análise e correção, se for o caso (peça 126, p. 5).

Análise dos comentários:

244. Embora o INSS tenha se restringido a mencionar os controles existentes no SVCBEN/QDBEN, a equipe de auditoria realizou novamente o teste de conformidade na compatibilidade dos valores de benefícios pagos em 2022 com o teto do RGPS.

245. Como tratado no item 3.3 deste relatório, casos de pagamentos acima do teto do RGPS, que não se enquadram entre as exceções legais, foram identificados no cruzamento de dados realizado pela equipe de auditoria, revelando fragilidades no controle até então realizado pelo SVCBEN/QDBEN.

246. Ressalta-se que nada foi mencionado sobre os casos específicos apurados na auditoria financeira do exercício 2021. Porém, foi possível identificar casos daquela época que ainda permanecem pendentes de análise e correção.

247. Em razão do exposto, considerando que novas inconformidades foram identificadas no exercício de 2022, propõe-se ao Tribunal considerar a determinação em implementação.

Determinação 9.1.3:

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

Comentários do gestor:

248. O INSS declarou que os sistemas de benefícios do INSS já estão adequados para atender a norma vigente, logo não permitem a concessão de benefícios em valores superiores ao teto do STF, exceto nas situações previstas em lei (peça 126, p. 5).

249. No mais, registraram que o SVCBEN/QDBEN possui tipologia específica para detecção de benefícios com valor acima do teto do STF e esse controle não identificou nenhum benefício concedido em valores acima do teto do STF no ano de 2022, o que evidencia a efetividade dos controles utilizados pela Instituição, principalmente em razão da implementação da adequação dos sistemas citados (peça 126, p. 5).

Análise dos comentários:

250. Embora o INSS tenha se restringido a mencionar os controles existentes no SVCBEN/QDBEN, a equipe de auditoria realizou novamente o teste de conformidade na compatibilidade dos valores de benefícios pagos em 2022 com o teto do STF e diversos casos foram identificados. Nada foi mencionado sobre os casos específicos apurados na auditoria anterior.

251. Não foi possível à equipe analisar esses pagamentos que, segundo o INSS, se enquadram em exceções previstas em lei. No entanto, considerando o exposto no item 3.3 deste relatório, que revela fragilidades no controle realizado pelas tipologias do SVCBEN/QDBEN, propõe-se ao Tribunal considerar a determinação em implementação.

Determinação 9.1.4:

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

Comentários do gestor:

252. Segundo as informações apresentadas, o INSS atua na operacionalização do Sistema Nacional de Informações de Registros Cíveis (Sirc), responsável pela recepção dos registros cíveis enviados pelos Cartórios. A autarquia utiliza esses dados para a cessação de benefícios em razão de morte do beneficiário (peça 126, p. 5).

253. O fluxo de batimentos das informações de registros com os benefícios para cessação/suspensão, compreende as seguintes etapas (peça 126, p. 8):

a) execução da rotina diária do Sirc, às 18h, gerando um arquivo contendo as informações de registros de óbitos, bem como do legado do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), que porventura sejam alterados ou excluídos;

b) após a geração do arquivo, este é encaminhado ao CV3 do Sistema Único de Benefícios (SUB);

e

c) o CV3 armazena o arquivo e inicia a rotina de batimentos entre os dados de benefícios e as informações de óbitos (geralmente finaliza até às 23h).

254. Essa rotina permite que o SUB processe os dados do arquivo de óbitos que coincidam com os dados de beneficiários com benefício ativo na carteira, de forma conjunta com a rotina de invalidação e bloqueio de créditos, a fim de prevenir pagamentos indevidos e promover maior agilidade na atuação antes da liberação do pagamento pelo banco (peça 126, p. 8).

255. Além do Sirc, o SUB realiza cruzamento de dados com a base do Sistema de Informação de Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, de forma a garantir maior efetividade na cessação dos benefícios e invalidação ou bloqueio de créditos (peça 126, p. 8).

256. Segundo o INSS, também foram implementados controles no Sirc de avaliação da entrada do dado. Esses controles possibilitam a averiguação e o monitoramento do cumprimento do art. 68 da Lei 8.212/1991, que trata do prazo de envio das informações pelos cartórios, bem como de indícios de fraude, como a utilização de documentos em cartórios diferentes. Além disso, serve de meio pedagógico para que o INSS indique a existência de pendências e de necessidade de tempestividade no prazo de envio nos casos de prazo maior que o legal (peça 126, p. 5).

257. Atualmente, também são encaminhados relatórios mensais e semanais para todas as corregedorias de Justiça Estaduais e do Distrito Federal com a finalidade de dar cumprimento à Recomendação 40/2019, do CNJ, no tocante ao que diz o art. 3º, no qual as Corregedorias locais devem fiscalizar o cumprimento dos prazos fixados em lei, bem como o integral fornecimento das informações disponíveis no registro pelas serventias extrajudiciais de registro de pessoas naturais (peça 126, p. 6).

258. Em detrimento dos avanços e melhorias na disponibilidade de informações pelos cartórios ao Sirc, obtidos por meio das ações implementadas pelo INSS, em 24/8/2022, o CNJ decidiu a favor da Arpen/Brasil e suspendeu a obrigação de repasses das informações de averbações, anotações e retificações entre os Ofícios de Registro Civil de Pessoas Naturais e o Sirc, tendo em vista a previsão do art. 68 da Lei 8.212/1991 (peças 127 e 131).

259. Em seguida, várias corregedorias expediram interpretações com base nessa decisão a fim de suspender o envio de quaisquer tipos de dados de registro para o Sirc (peças 128-129).

260. Logo, segundo o INSS, após essa decisão houve redução no envio de registros ao Sirc, prejudicando o cruzamento prévio de dados de óbitos com os pagamentos de benefícios realizados pelo Fundo (peça 126, p. 7).

Análise dos comentários:

261. A recomendação expedida pelo TCU teve origem nos testes de auditoria realizados sobre os pagamentos de benefícios concedidos no exercício 2021, ano em que a decisão liminar do CNJ, de 29 de janeiro de 2021, suspendeu os repasses de informações entre os Ofícios de Registro Civil de Pessoas Naturais e o Sirc, resultando em prejuízo ao cruzamento primário de dados entre os óbitos ocorridos e os beneficiários ativos.

262. No bojo da Ação Civil interposta pela Arpen/Brasil, consta que o INSS interpôs recurso contra a decisão liminar do CNJ (peça 130, p. 2). Em 5 de maio de 2021, o INSS publicou a Instrução Normativa 116/2021, responsável por disciplinar o procedimento relativo à apuração de descumprimento de qualquer obrigação imposta pelo art. 68 da Lei 8.212/1991, assim como o fornecimento de informação inexata pelos titulares de cartórios de registro civil de pessoas naturais, para fins de aplicação de multa e propositura de ação regressiva, entre outras medidas.

263. Por sua vez, a Arpen/Brasil ajuizou uma ação civil pública em face do INSS para suspender a aplicação da Instrução Normativa 116/2021, a qual foi indeferida pela 20ª Vara Federal Civil da Seção Judiciária do Distrito Federal (peça 130). Em 24/8/2022, a decisão liminar do CNJ foi confirmada, que decidiu a favor da Arpen/Brasil (peça 131).

264. A cronologia dos eventos descrita acima demonstra as ações adotadas pela autarquia na tentativa de reverter a decisão que desobrigou os cartórios a enviar os dados das pessoas naturais ao Sirc.

265. É oportuno destacar que o INSS informou que o SUB, além do Sirc, realiza cruzamento de dados com a base do Sistema de Informação de Mortalidade do Ministério da Saúde, de forma complementar, ou seja, são utilizadas duas bases de dados distintas para checar os óbitos ocorridos e invalidar ou bloquear créditos a beneficiários falecidos.

266. No entanto, cumpre ressaltar que, em seus testes, a equipe de auditoria utilizou a base de dados do Sirc, a mesma base disponível para o INSS, na apuração dos 8.559 pagamentos de benefícios previdenciários a pessoas falecidas no exercício de 2021, os quais totalizaram R\$ 27.028.222,01.

267. Logo, embora a disponibilização pelos Cartórios de informações no Sirc possa ter sido prejudicada após a decisão proferida pelo CNJ, considera-se que o INSS seria capaz de identificar, pelo menos, os mesmos casos apontados à época pela auditoria e, com isso, evitar a ocorrência de pagamentos pós-óbito.

268. Em relação ao exercício de 2022, novamente a equipe de auditoria identificou pagamentos indevidos de benefícios a falecidos como resultado do cruzamento da base de dados do Sirc e da Maciça (folha de pagamento do INSS), conforme item 3.3 do presente relatório. Ressalta-se que diversos casos identificados na auditoria de 2021 permaneceram recebendo créditos de benefícios no decorrer de 2022.

269. Sobre a questão, além de problemas de integridade dos dados, que impedem o confronto dos dados entre Sirc e SUB, a autarquia mencionou a incidência de casos de benefício não cessado pela ausência de cadastramento da certidão de óbito na base de dados do Sistema de Controles de Óbitos no CV3, ocorrências que a Dataprev buscará identificar a causa com a maior brevidade possível, com vistas a corrigir e reprocessar as cargas das certidões e os batimentos pendentes, regularizando a situação dos benefícios. Assim, segundo o INSS, há uma inconsistência que está sendo apurada, inicialmente de forma sistêmica e, posteriormente, conforme a necessidade, individualmente por servidor (peça 202).

270. Diante do exposto, conclui-se que, até o momento, não foram internalizadas rotinas eficazes nos sistemas de tecnologia do INSS capazes de impedir o pagamento de benefícios previdenciários a pessoas falecidas, razão pela qual se propõe ao Tribunal considerar a determinação em implementação.

271. Por fim, cabe menção ao Acórdão 208/2023-TCU-Plenário (TC 011.716/2021-5), de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, no qual se deu ciência ao INSS de que a ausência de aplicação de penalidades e de propositura de ações regressivas em função do descumprimento, pelos cartórios, das obrigações a eles impostas pelo art. 68 da Lei 8.212/1991, c/c o art. 228 do Decreto 3.048/1999, contraria o art. 68, § 5º, da Lei 8.212/1991, c/c os arts. 228, § 6º, e 283, I, 'e', do Decreto 3.048/1999.

272. Ademais, foi encaminhada cópia da deliberação e da instrução daqueles autos à Procuradoria-Geral da República, para que, considerando sua avaliação quanto à conveniência e à oportunidade, adote as providências que entender cabíveis quanto à viabilidade de propositura de ação direta de inconstitucionalidade do art. 68 da Lei 8.212/1991 (incluído pela Lei 13.846/2019) e do art. 228 do Decreto 3.048/1999 (incluído pelo Decreto 10.410/2020), de modo que o Supremo Tribunal Federal se manifeste sobre a existência ou não de colisão de direitos fundamentais em razão do disposto nesses artigos.

Determinação 9.1.5:

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

Comentários do gestor:

273. O INSS declarou que foi editada a Nota Técnica 57/CGOFC/DIROFL-INSS, com o objetivo de demonstrar o acompanhamento dos pagamentos de benefícios previdenciários gerados pela maciça e a estimativa de cálculo para constituição de provisão, relativa aos requerimentos administrativos de benefícios previdenciários que aguardam decisão. Além disso, ficou estabelecido que a Data de Entrada do Requerimento (DER) é o fato gerador para o reconhecimento do direito (peça 137, p. 6).

274. E, como resultado desse trabalho, informa que foi reconhecida provisão no Passivo Circulante do FRGPS, no valor de R\$ 3.139.101.688,43.

Análise dos comentários:

275. De acordo com a Nota 11 – Provisão do Estoque de Benefícios - das Notas Explicativas às Demonstrações Financeiras 2022, os valores registrados na conta de provisão do passivo circulante foram apurados considerando 50% do saldo de benefícios a conceder, de acordo com o histórico geral de concessões, multiplicado pelo valor-médio do benefício pago pelo INSS, multiplicado pela quantidade de

meses incorridos entre a data do Balanço (31/12/2022) e a data de entrada do requerimento do benefício (DER), o que resultou no registro do valor informado.

276. A metodologia adotada aparenta ser adequada, exceto quanto ao uso de um valor- médio único e do mesmo percentual de deferimento para todas as espécies de benefícios, como relatado no item 3.1.3 deste relatório.

277. Esses aspectos demonstram que, embora o INSS tenha aprimorado a metodologia de cálculo para estimar os benefícios previdenciários requeridos em um exercício, mas que serão concedidos e pagos em exercícios posteriores, é possível se valer de variáveis mais precisas, a fim de se obter, de forma confiável, a melhor estimativa disponível.

278. Em face do exposto, propõe-se ao Tribunal considerar a determinação em implementação.

Determinação 9.1.6:

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

Comentários do gestor:

279. De acordo com as declarações apresentadas, os sistemas de benefícios do INSS estão adequados para atender as normas vigentes. Logo, só permitem a concessão de aposentadorias em conformidade com as normas estabelecidas, a partir de regras de negócio previamente implementadas, e são aplicáveis à concessão manual e à automática (peça 126, p. 8).

Análise dos comentários:

280. Não obstante a declaração de que os sistemas estão adequados aos normativos vigentes, a determinação sob análise teve fundamento nos testes realizados na conformidade dos processos de concessão manual e automática da Aposentadoria por Tempo de Contribuição (espécie B42) analisados pelo INSS no curso do exercício 2021. Todos os critérios utilizados na análise foram extraídos dos normativos vigentes à época, considerados elementos essenciais para deferir ou indeferir um pedido do benefício.

281. No primeiro semestre de 2022, no âmbito do TC 007.138/2022-9, novamente realizou-se análise de conformidade nos processos de reconhecimento de direito da espécie B42, analisados no período de 1/4 a 27/6/2022 pela autarquia. Essa análise revelou que 67% dos processos de concessão manual não atenderam a pelo menos um dos critérios estabelecidos para sua conformidade. Já no caso dos benefícios concedidos de forma automática, em 70% dos casos as decisões desconsideraram pendências nos dados do CNIS do requerente, por exemplo.

282. Na presente auditoria, a verificação de conformidade realizada nos requerimentos de aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, analisados pelo INSS no período de janeiro a outubro de 2022, revelou a melhora em alguns índices de conformidade, embora os níveis de inconformidades ainda sejam relevantes, conforme consta no item 3.2.3 deste relatório.

283. Assim, propõe-se ao Tribunal considerar a determinação em implementação.

Determinação 9.1.7:

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

Comentários do gestor:

284. O INSS encaminhou trechos da Nota Técnica Conjunta 9738210/2022/CGMOB/CGPAG/DIRBEN/INSS, responsável por definir o cronograma de estruturação da atividade de fiscalização dos cartórios para aplicação de multas nos casos de encaminhamento intempestivo de informações. Relatou as dificuldades enfrentadas em razão da ausência de um sistema específico para realizar o cálculo e atualização automática dos valores das cobranças emitidas em nome dos cartórios. Ademais, estabelece um cronograma de ações a serem desenvolvidas para a execução do projeto piloto de aplicação e cobrança administrativa de multas aos cartórios por infração às obrigações contidas no art. 68 da Lei no 8.212/1991.

Análise dos comentários:

285. Segundo as informações encaminhadas, foram realizadas reuniões com os dez cartórios selecionados para aplicação do projeto piloto com o objetivo de apresentar as premissas dos procedimentos que serão adotados para eventual aplicação e cobrança administrativa das multas aos titulares de cartórios, por inobservância das obrigações descritas no art. 68 da Lei no 8.212/1991. Atualmente, o projeto se encontra em fase de execução e tem prazo previsto para término no dia 30/4/2023 (peça 126, p. 10).

286. As declarações apresentadas demonstram a adoção de ações, que estão em curso, para dar cumprimento ao disposto no art. 68 da Lei 8.212/1991 c/c art. 228 do Decreto 3.048/1999 c/c arts. 2º e 5º da Instrução Normativa 116/INSS/PRES/2021, sendo assim, propõe-se ao Tribunal considerar a determinação em implementação.

287. Importante destacar o teor do Acórdão 208/2023-TCU-Plenário, proferido no TC 011.716/2021-5, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, no qual se deu ciência ao INSS de que a ausência de aplicação de penalidades e de propositura de ações regressivas em função do descumprimento, pelos cartórios, das obrigações a eles impostas pelo art. 68 da Lei 8.212/1991, c/c o art. 228 do Decreto 3.048/1999, contraria o art. 68, § 5º, da Lei 8.212/1991, c/c os arts. 228, § 6º, e 283, I, 'e', do Decreto 3.048/1999.

288. Ademais, tendo em conta a decisão do CNJ, de 29/1/2021, que suspendeu os repasses de informações entre os Ofícios de Registro Civil de Pessoas Naturais e o Sirc, foi encaminhada cópia da deliberação e da instrução daqueles autos à Procuradoria-Geral da República, para que, considerando sua avaliação quanto à conveniência e à oportunidade, adote as providências que entender cabíveis quanto à viabilidade de propositura de ação direta de inconstitucionalidade do art. 68 da Lei 8.212/1991 (incluído pela Lei 13.846/2019) e do art. 228 do Decreto 3.048/1999 (incluído pelo Decreto 10.410/2020), de modo que o Supremo Tribunal Federal se manifeste sobre a existência ou não de colisão de direitos fundamentais em razão do disposto nesses artigos.

Recomendação 9.2.1:

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

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

Comentários do gestor:

289. O INSS informou que, de acordo com as diretrizes da STN, a inscrição de empenhos relativos aos requerimentos de benefícios previdenciários e às compensações previdenciárias pendentes de análise ao final do exercício 2021 na conta de restos a pagar não processados não encontrava respaldo normativo que sustentasse tal procedimento, haja vista a inexistência, naquele momento, de credor contra quem pudesse ser imposta obrigação de pagar pela administração (peça 137, p. 6).

290. Todavia, a STN destacou que esses requerimentos poderiam ser reconhecidos em conta de provisão, desde que se pudesse realizar estimativa confiável acerca de seu valor na data das demonstrações contábeis (peça 137, 6).

291. Assim, editou-se a Nota Técnica 57/CGOFC/DIROFL-INSS, com o objetivo de demonstrar o acompanhamento dos pagamentos de benefícios previdenciários gerados pela maciça e a estimativa de cálculo para constituição de provisão, relativa aos requerimentos administrativos de benefícios previdenciários que aguardam decisão. Além disso, ficou estabelecido que a Data de Entrada do Requerimento (DER) é o fato gerador para o reconhecimento do direito (peça 137, p. 6).

292. Em decorrência desse trabalho, foi reconhecida provisão no Passivo Circulante do FRGPS, no valor de R\$ 3.139.101.688,43.

Análise dos comentários:

293. Essas e outras informações estão registradas na Nota 11 – Provisão do Estoque de Benefícios - das Notas Explicativas às Demonstrações Financeiras do FRGPS do exercício 2022. Sendo assim, considerando as medidas adotadas e o registro contábil realizado nas demonstrações durante o exercício financeiro 2022, propõe-se ao Tribunal considerar a recomendação implementada.

Recomendação 9.2.2:

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

Comentários do gestor:

294. *O Fundo informou que o fluxo das atividades a serem adotadas para resolução das inconsistências detectadas pelo SisPagBen foi desenhado e inserido no manual do sistema, restando pendente apenas a publicação da versão atualizada, com previsão para o dia 31/01/2023 (peça 137, p. 6).*

Análise dos comentários:

295. *Considerando que o arquivo atualizado não havia sido encaminhado junto às manifestações, foi solicitado seu envio. As atualizações realizadas no manual do Sispagben, em comparação com a versão anterior, foram alterações pontuais no texto, para fins de suprimir e/ou acrescentar informações, e na formatação do arquivo.*

296. *Na versão encaminhada por e-mail (peça 196, p. 4-5), há uma lista de cenários e as medidas a serem adotadas em cada uma das situações, sem críticas ou com críticas, no arquivo de estimativa de crédito entre as informações da Proposta de Pagamento de Benefícios (PPB) e o SUB, são elas: (a) processado com sucesso; (b) processado com ressalvas; (c) processado com críticas; (d) processado com recusas; (e) marcado para descarte; (f) recusado/descartado; (g) em processamento; e (h) aguardando processamento. Essas situações já estavam previstas na versão anterior do manual (p. 4-5).*

297. *Logo, na sequência do texto, foi inserido o mapa de processo do fluxo de análise dos arquivos para emissão da PPB, para fins de ilustrar o texto com as possíveis situações oriundas do seu processamento, que não constava na versão anterior.*

298. *Na oportunidade em que se identificou essa lacuna de controle, a preocupação da equipe de auditoria foi minimizar a margem de subjetividade a cargo do servidor responsável por validar a PPB, bem assim tentar garantir que a conduta adotada estivesse normatizada a ponto de ser conhecida por todos os envolvidos, inclusive superiores hierárquicos para fins de supervisão, além de ser difundida a outros servidores que porventura viessem a assumir essas atribuições, ainda que provisoriamente.*

299. *De forma geral, o fluxo de atividades para a resolução dos casos já consta do referido manual, mas ainda há margem para aperfeiçoamentos, haja vista que é possível discriminar no Manual as críticas mais frequentes e aquelas que possam causar impactos financeiros com as respectivas medidas a serem adotadas em cada caso.*

300. *Nesse sentido, embora o manual ainda possa ser melhorado para fazer constar as críticas mais frequentes e as medidas a serem adotadas pelos servidores em cada caso, propõe-se ao Tribunal considerar a recomendação implementação.*

5. CONCLUSÕES

301. *Realizou-se, ao amparo da competência estabelecida no art. 71, incisos I, II e IV, da Constituição Federal, Auditoria Financeira Integrada com Conformidade nas Demonstrações Financeiras do FRGPS relativas ao exercício de 2022.*

302. *O trabalho teve por objetivo verificar se os ciclos contábeis de créditos previdenciários não tributários, de compensações previdenciárias e de pagamento de benefícios, que integraram o BP e BO do FRGPS, em 31/12/2022, e a DVP do exercício findo na mesma data, incluindo as respectivas notas explicativas, foram apresentados adequadamente, em todos os aspectos relevantes, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, e se as correspondentes transações ou os atos de gestão relevantes dos responsáveis estavam em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.*

303. *Foram emitidas conclusões restritas aos procedimentos executados, conforme previsão do parágrafo único do art. 29 da Decisão Normativa-TCU 198, de 23 de março de 2022.*

5.1. Conclusão sobre os ciclos contábeis

304. *A materialidade global do presente trabalho foi definida em R\$ 4,023 bilhões, correspondente a 0,5% da dotação atualizada do FRGPS para o exercício 2022. Essa materialidade é o parâmetro quantitativo considerado para a avaliação dos efeitos das distorções não corrigidas, que, caso maiores,*

individualmente ou em conjunto, que a materialidade global estabelecida, serão consideradas relevantes e ensejarão modificação de opinião por parte do auditor.

305. Nesse contexto, com base nos procedimentos executados, constatou-se que as distorções identificadas na seção 3.1 deste relatório impactaram de forma relevante os ciclos contábeis auditados e que integraram o Balanço Patrimonial, de 31/12/2022, e a Demonstração das Variações Patrimoniais do exercício findo na mesma data.

306. No que tange ao ativo, houve subavaliação de R\$ 28,9 bilhões no circulante e superavaliação de R\$ 18,1 bilhões no não circulante. No passivo circulante, foi identificada subavaliação de R\$ 73,5 bilhões. As linhas afetadas no Balanço Patrimonial, com os correspondentes valores, constam da tabela abaixo.

Tabela 24 – Distorções de valor no Balanço Patrimonial do FRGPS – 31/12/2022

Subgrupo	Valor da Distorção (R\$)	Achado
Ativo Circulante	- 28.842.238.357,42	
Demais Créditos e Valores ¹	- 28.856.771.871,15	3.1.1 (-) 3.1.2.1
(-) Ajustes para Perdas em Créditos a Curto Prazo	14.533.513,73	3.1.2.1
Ativo Não Circulante	18.066.377.363,60	-
Dívida Ativa não Tributária	6.632.057.761,90	3.1.2.3
Demais Créditos e Valores	2.774.569.671,21	3.1.2.1
(-) Ajustes para Perdas em Créditos a Longo Prazo	8.659.749.930,49	3.1.2.1 (+) 3.1.2.3
Passivo Circulante	- 73.544.226.957,70	
Provisões a Curto Prazo	641.230.014,77	3.1.3 (+) 3.1.4
Demais Obrigações a Curto Prazo	- 72.902.996.942,93	3.1.1
Resultados Acumulados	44.759.239.546,42	
Resultado do Exercício	44.759.239.546,42	Vide Tabela 25

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria.

¹A superavaliação do item 3.1.2.1 foi compensada com a subavaliação do item 3.1.1, tendo em vista não ser individualmente relevante.

307. Em relação à DVP, ocorreu subavaliação tanto das variações patrimoniais aumentativas quanto das diminutivas em R\$ 28,7 bilhões e R\$ 73,5 bilhões, respectivamente, situação que superavaliou o resultado do exercício em R\$ 44,8 bilhões (o resultado correto seria mais deficitário), conforme se constata na sequência.

Tabela 25 – Distorções de valor na DVP do FRGPS – Exercício de 2022

Subgrupo	Valor da Distorção (R\$)	Achado
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas (A)	- 28.693.200.045,41	
Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas ¹	- 28.693.200.045,41	3.1.1 (-) 3.1.2.3
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas (B)	- 73.452.439.591,83	
Constituição de Provisões	- 641.230.014,77	3.1.3 (+) 3.1.4
Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas ¹	- 72.811.209.577,06	3.1.1 (-) 3.1.2.3
RESULTADO DO EXERCÍCIO (A) – (B)	- 44.759.239.546,42	

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria.

¹A superavaliação do item 3.1.2.2 foi compensada com a subavaliação do item 3.1.1, tendo em vista não ser individualmente relevante

308. As distorções, somadas em módulo, foram consideradas relevantes, uma vez que representam parcela significativa do saldo dos grupos das demonstrações contábeis examinadas, especialmente do BP. Além disso, superaram a materialidade global definida para a auditoria (R\$ 4 bilhões).

Tabela 26 – Distorções de valor em relação ao saldo dos grupos e à MG

Grupo	Saldo em 31/12/2022 (R\$)	Distorções (R\$)	%Distorção em relação ao Grupo	%Distorção em relação à MG
Ativo	270.370.793.026,15	46.908.615.721,02	17,3%	1.166,1%
Passivo		73.544.226.957,70	34,0%	1.828,3%

Grupo	Saldo em 31/12/2022 (R\$)	Distorções (R\$)	%Distorção em relação ao Grupo	%Distorção em relação à MG
<i>Exigível</i>	216.195.886.953,72			
PL	54.174.906.072,43	44.759.239.546,42	82,6%	1.112,7%
VPA	1.422.859.093.150,36	28.693.200.045,41	2,0%	713,3%
VPD	1.573.361.070.698,09	73.452.439.591,83	4,7%	1.826,0%

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria.

309. Assim, conclui-se que, com base nos procedimentos executados, os ciclos contábeis de créditos previdenciários não tributários, de compensações previdenciárias e de pagamento de benefícios, representados nas demonstrações contábeis de 2022 do FRGPS, devem ser ressalvados quanto às distorções apontadas na subseção 3.1 deste relatório.

310. Foram propostas determinações e recomendações para corrigir as distorções e evitar que ocorram novamente.

5.2. Conclusão sobre a conformidade das transações subjacentes

311. Constatou-se a existência de 64.169 requerimentos de compensação previdenciária, sendo o FRGPS o regime instituidor, com indicativo de prescrição. O valor prescrito de 11.056 desses requerimentos é de cerca de R\$ 39,6 milhões. Assim, estima-se que esse cenário impôs ao Fundo perda de receitas em montante que pode atingir R\$ 230 milhões na data-base de 31/12/2022, o que contraria o § 1º do art. 3º da Lei 9.796/1999 c/c os arts. 5º e 8º do Decreto 10.188/2019, e afeta negativamente o equilíbrio financeiro do FRGPS (achado 3.2.1).

312. Além disso, verificou-se que 3.095.653 benefícios de aposentadoria por incapacidade previdenciária, inclusive por acidente de trabalho, estavam sendo pagos pelo FRGPS, em dezembro/2022, sem a devida revisão da Perícia Médica Federal após dois anos, para avaliar a persistência, atenuação ou o agravamento da incapacidade para o trabalho, em desacordo com o disposto no art. 330 da Instrução Normativa PRES/INSS 128/2022. Esse fato pode estar impondo perda anual estimada em R\$ 6 bilhões ao FRGPS, tendo em vista a continuidade do pagamento de benefícios que, com a realização da perícia, poderiam ser cessados (achado 3.2.2).

313. Quanto ao exame amostral dos processos de reconhecimento de direito à aposentadoria por tempo de contribuição (B42), os casos de indeferimento apresentaram não conformidade em 62% das análises manuais e em 94% das automáticas realizadas pelo INSS. Já as concessões incorreram em desconformidade em 52% e em 64% das análises manual e automática, respectivamente. A verificação dos processos manuais de reconhecimento de direito à aposentadoria por idade (B41) indicou não conformidade em 72% das concessões e em 56% dos indeferimentos. Cumpre registrar que não foi possível concluir o exame amostral dos processos automáticos no prazo estipulado para a conclusão da fiscalização (achado 3.2.3).

314. Diante do exposto, conclui-se, com base nos procedimentos executados e considerando a importância dos assuntos, que as transações subjacentes aos ciclos contábeis auditados não estão em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com as leis e regulamentos aplicáveis e tem potencial de gerarem perdas crescentes ao Fundo. Foi proposta a cientificação do Instituto Nacional do Seguro Social e do Ministério da Previdência Social nos achados de itens 3.2.1 e 3.2.2. Em relação às não conformidades nos processos de reconhecimento de direito (achado 3.2.3), o item 9.1.6 do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, já trata do tema e foi monitorado no âmbito desta auditoria.

315. A apuração de eventuais responsabilidades pela não adoção de medidas para análise tempestiva dos requerimentos do Comprev (item 3.2.1) e realização tempestiva das perícias médicas de revisão dos benefícios de aposentadorias por incapacidade (item 3.2.2) será realizada em processos de representação.

5.3. Impacto dos achados nas contas da unidade jurisdicionada

316. Conforme exigido pelas normas e padrões de auditoria do TCU (NAT, 162; PAC, 51), ressalta-se que, como registrado na seção intitulada 'Achados da Auditoria', os achados correspondentes às distorções de valor são relevantes, individualmente ou em conjunto, mas não têm efeitos generalizados sobre as demonstrações contábeis, portanto não impactam as contas da unidade jurisdicionada no aspecto da

exatidão dos demonstrativos contábeis; e os achados referidos na seção 'Conclusão sobre a conformidade das transações subjacentes' impactam as referidas contas nos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.

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

5.4. Benefícios estimados ou esperados e volume de recursos fiscalizados

318. *Entre os benefícios qualitativos esperados da implementação das deliberações propostas citam-se o aumento da transparência, a melhoria das informações contábeis e o aprimoramento dos controles internos sobre a conformidade dos atos de gestão financeira e orçamentária e dos respectivos registros contábeis, bem como sobre o processo de elaboração das demonstrações financeiras, buscando alinhá-lo aos padrões internacionais.*

319. *O volume de recursos fiscalizados atingiu R\$ 224,2 bilhões distribuídos em vários grupos das demonstrações contábeis (peça 227).*

6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

6.1.1 *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior e posteriormente ao gabinete do Ministro-Relator Jorge Oliveira, propondo, com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c com o art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU (RITCU) e art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, determinar:*

6.1.1.1 *ao Instituto Nacional do Seguro Social que, até 31 de dezembro de 2023, adote as providências necessárias para desenvolver, normatizar e implementar metodologia para apurar, em base confiável, os diretos e as obrigações do Fundo do Regime Geral de Previdência Social em relação aos Regimes Próprios de Previdência dos entes federativos, relativamente aos requerimentos de compensação previdenciária, bem como proceda aos registros contábeis pertinentes de acordo com o regime de competência, em observância ao disposto nos itens 6.2.2, Parte Geral, e 2.1.1 e 2.2.1, Parte II, da 9ª ed. do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (item 3.1.1.);*

6.1.1.2 *ao Instituto Nacional do Seguro Social, que, até 31 de dezembro de 2023, adote as providências necessárias para desenvolver, normatizar e implementar metodologia para estimar, em base confiável, o provável montante de benefícios de competência de exercícios anteriores que o Fundo do Regime Geral de Previdência Social terá a pagar, no exercício financeiro subsequente à data das demonstrações contábeis, em razão dos recursos pendentes de apreciação pelo Conselho de Recursos da Previdência Social, bem como promova o devido registro contábil de acordo com o regime de competência, em observância ao disposto nos itens 6.2.2, Parte Geral, e 17.2, Parte II, da 9ª ed. do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (item 3.1.4.); e*

6.1.1.3 *à Procuradoria-Geral Federal que, em conjunto com o Instituto Nacional do Seguro Social, até 31 de dezembro de 2023, adote as providências necessárias para avaliar os saldos de Dívida Ativa não Tributária e respectivos ajustes para perdas, contabilizados no Fundo do Regime Geral de Previdência Social, a fim de que sejam representados fidedignamente e se coadunem ao conceito de ativo, com vistas ao exato cumprimento do disposto no item 6.2.2 da Parte Geral, itens 2 e 3 da Parte II, da 9ª ed. do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (item 3.1.2.3.).*

6.1.2 *Com fundamento no art. 250, inc. III, do RITCU c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social que evidencie os direitos e as obrigações do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, referentes à compensação previdenciária, em fluxo mensal, estoque e valores bloqueados, quando for o caso, mediante registro contábil e/ou divulgação em notas explicativas, para fins de compreensibilidade e verificabilidade da informação, nos termos dos itens 6.2.3 e 6.2.6 da Parte Geral, da 9ª ed. do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.*

6.1.3 *Com fundamento no art. 9º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao:*

6.1.3.1 *Ministério da Previdência Social da perda imposta ao Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos da União por sua não efetiva adesão ao Sistema de Compensação Previdenciária (Comprev), tendo em vista a prescrição quinquenal, a partir de 5/5/1999, do direito de requerimento de valores como regime instituidor de benefícios que tenham o Regime Geral de Previdência Social como regime de origem, estimada pelo próprio Ministério em um montante que varia entre R\$ 7 bilhões e R\$ 55 bilhões na data-base de 31/12/2022, em desacordo com o que prescrevem o art. 40, caput, da Constituição Federal, c/c o § 2º do art. 1º da Lei 9.717/1998 e o art. 26 do Decreto 10.188/2019 (item 3.1.1.);*

6.1.3.2 *Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social que as perícias médicas de revisão dos benefícios de aposentadorias por incapacidade permanente e por invalidez (acidente de trabalho) não estão ocorrendo a cada dois anos, a contar de seu início, em desacordo com o disposto no art. 330 da Instrução Normativa PRES/INSS 128/2022, situação que afeta negativamente o equilíbrio financeiro do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, em razão do pagamento de benefícios que poderiam ser cessados (item 3.2.2); e*

6.1.3.3 *Instituto Nacional do Seguro Social que a potencial perda de receitas pelo Fundo do Regime Geral de Previdência Social, estimada em R\$ 229.956.949,15 na data-base de 31/12/2022, decorrente do não requerimento tempestivo dos créditos de compensação previdenciária, que se sujeitam à prescrição quinquenal, contraria o § 1º do art. 3º da Lei 9.796/1999 c/c os arts. 5º e 8º do Decreto 10.188/2019, e afeta negativamente o equilíbrio financeiro do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (item 3.2.1).*

6.1.4 *Considerar como:*

- 6.1.4.1 *implementadas as recomendações dos itens 9.2.1 e 9.4.2 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário; e as recomendações dos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário;*
- 6.1.4.2 *em implementação as determinações dos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5, 9.1.6 e 9.1.7 do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário;*
- 6.1.4.3 *em implementação as recomendações dos itens 9.2.2, 9.2.6 e 9.4.1 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário;*
- 6.1.4.4 *não implementada a recomendação do item 9.2.7 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário; e*
- 6.1.4.5 *insubsistentes as recomendações dos itens 9.2.3, 9.2.4 e 9.2.5 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário.*
- 6.1.5 *Encaminhar ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, à Procuradoria-Geral Federal e ao Conselho Nacional de Previdência Social, cópia do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal, dando conhecimento que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo relatório e voto, poderão ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;*
- 6.1.6 *Manter o sigilo das peças 15, 16, 17, 18, 19, 20, 39, 40, 118, 122, 180, 184, 187, 213 e 214, após a apreciação do presente relatório de auditoria, nos termos do art. 17 da Resolução-TCU 294/2018, em face da declaração prestada pelo Instituto Nacional do Seguro Social de que os dados de identificação de beneficiários ou de benefícios são considerados sigilosos, nos termos da Lei 13.709/2018 (TC 30.739/2021-7, peça 148, p. 7);*
- 6.1.7 *Autorizar o monitoramento das determinações e recomendações precedentes na auditoria financeira das demonstrações contábeis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, relativas ao exercício de 2023, com fundamento na Resolução TCU 315/2020, art. 17, § 2º;*
- 6.1.8 *Com fundamento no art. 249, inciso I, do RITCU, aprovar o certificado de auditoria (peça 228), que apresentou conclusão com ressalva sobre os ciclos contábeis de créditos previdenciários não tributários, de compensações previdenciárias e de pagamento de benefícios, que integraram as demonstrações contábeis do exercício de 2022 e sobre a conformidade das transações subjacentes a esses ciclos contábeis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, consoante estabelece o subitem 5.1.3.1 do MAF/TCU e a NBC TA 705 – Modificações na Opinião do Auditor;*
- 6.1.9 *Autorizar a inserção do certificado de auditoria (peça 228), juntamente com o correspondente relatório de auditoria (peça 229), no sistema e-Contas, para os fins previstos no art. 16 da Lei 8.443/1992;*
- 6.1.10 *Encaminhar, via sistema e-Contas, o certificado e o relatório de auditoria ao Ministério da Previdência Social para subsidiar o pronunciamento do Ministro de Estado, nos termos do artigo 9º, inciso IV, da Lei 8.443/1992;*
- 6.1.11 *Autorizar a divulgação, nos sites do Ministério da Previdência Social e do TCU, do certificado e do relatório de auditoria junto às demonstrações contábeis das contas anuais do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, relativas ao exercício de 2022; e*
- 6.1.12 *Com fundamento no art. 250, inciso I, do RITCU, encaminhar os presentes autos à AudBenefícios para serem apensados ao processo de contas anuais, relativas ao exercício 2022, que vier a ser constituído para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social.”*

É o relatório.

VOTO

Em exame processo relativo à auditoria financeira e de conformidade nos ciclos contábeis de créditos previdenciários não tributários, de compensações previdenciárias e de benefícios, que integram as demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2022 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS).

2. O trabalho foi autorizado pelo Acórdão 67/2022-Plenário, de minha relatoria, por meio do qual o Tribunal aprovou as diretrizes para a apreciação das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2022. Isso porque esta auditoria subsidiará a formação da opinião de auditoria sobre o Balanço Geral da União (BGU) daquele exercício, a qual fundamentará a emissão do Parecer Prévio sobre as referidas Contas, bem como o julgamento das contas anuais dos administradores do FRGPS, nos termos do art. 71, incisos I e II, da CF/88.

3. Importa destacar que o trabalho se insere na estratégia de fortalecimento da auditoria financeira no Tribunal de Contas da União, a qual previu a integração das competências constitucional e legal de certificação das contas anuais e de governo e a ampliação gradual da quantidade de demonstrações contábeis auditadas, consoante item 9.1.2 do Acórdão 3.608/2014-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz.

4. O relatório que acompanha este voto contém, em detalhe, os resultados da auditoria, que foi conduzida em conformidade com as normas aplicáveis: Normas de Auditoria do TCU (Portaria-TCU 280/2010), Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100), Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200) e Princípios de Auditoria de Conformidade (ISSAI 400) das Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai).

5. Conforme declarado pela equipe, a auditoria teve por objetivo verificar se os mencionados ciclos contábeis, selecionados com base em critérios de materialidade, relevância e risco e que:

“integraram os Balanços Patrimonial e Orçamentário do FRGPS, em 31/12/2022, e a Demonstração das Variações Patrimoniais do exercício findo na mesma data, incluindo as respectivas notas explicativas, foram apresentados adequadamente, em todos os aspectos relevantes, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, e se as transações subjacentes estavam em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.” (peça 229, p. 5):

6. O volume de recursos fiscalizado atingiu R\$ 224,2 bilhões, tendo sido identificados os achados de auditoria a seguir sintetizados.

7. Distorções de valor

7.1. Ausência de reconhecimento patrimonial de R\$ 28,9 bilhões em créditos a receber (direitos) e R\$ 72,9 bilhões em obrigações decorrentes dos requerimentos de compensação previdenciária (analisados e não analisados) em 2022

7.1.1. Esclarece-se que o ciclo contábil em tela se refere à compensação entre o RGPS e os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios quando há contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadorias e pensões.

7.1.2. O INSS entende que o reconhecimento das obrigações decorrentes da compensação previdenciária seria limitado ao teto orçamentário. No entanto, o art. 104 da Lei 4.320/1964 exige a evidenciação das variações patrimoniais “*resultantes ou independentes da execução orçamentária*”, visando a fidedignidade das informações contábeis. Assim, a equipe de auditoria concluiu que “o teto

orçamentário ou o limite da dotação disponível não afastam a necessidade do reconhecimento de direitos e/ou obrigações no patrimônio do Fundo”.

7.1.3. Visando corrigir essas distorções, a Unidade Técnica propôs determinação ao INSS para que implemente metodologia de apuração dos direitos e obrigações do FRGPS em relação aos RPPS dos entes federativos, relativamente aos requerimentos de compensação previdenciária, com o devido registro contábil pertinente, de acordo com o regime de competência. Além disso, propôs recomendar àquela autarquia a evidenciação desses direitos e obrigações em fluxo mensal, estoque e valores bloqueados (o bloqueio pode ocorrer quando o ente federativo que seria beneficiado possui débitos junto à Receita Federal), por meio de registro contábil ou divulgação em notas explicativas, com o objetivo de garantir compreensibilidade e verificabilidade da informação.

7.1.4. Ainda nessa temática, sugere-se dar ciência ao Ministério da Previdência Social sobre a perda imposta ao Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos da União por sua não efetiva adesão ao Sistema de Compensação Previdenciária (Comprev), tendo em vista a prescrição quinquenal, a partir de 5/5/1999, do direito de requerimento de valores como regime instituidor de benefícios que tenham o Regime Geral de Previdência Social como regime de origem. Tal perda foi estimada pelo próprio Ministério em um montante que varia entre R\$ 6,9 bilhões e R\$ 55,06 bilhões na data-base de 31/12/2022. O não requerimento tempestivo desse direito está em desacordo com o que prescrevem o art. 40, caput, da Constituição Federal, c/c o § 2º do art. 1º da Lei 9.717/1998 e o art. 26 do Decreto 10.188/2019.

7.2. R\$ 9,4 bilhões reconhecidos e mantidos como créditos a receber decorrentes de pagamentos irregulares de benefícios sem observância de critérios de verificabilidade ou de efetiva recuperabilidade, bem como ausência de reconhecimento de recebíveis do estoque de processos físicos em montante não estimado

7.2.1. Verificou-se que o INSS não dispõe de controle do saldo de créditos a receber registrados no ativo do FRGPS, na data-base de 31/12/2022, originários de pagamentos indevidos por dano ao patrimônio, erro administrativo, dolo, má-fé ou fraude. Tampouco há controle sobre os respectivos ajustes para perdas, que explicitem eventual parcela dos valores que possam não gerar benefícios econômicos, com base em análise de recuperabilidade. Do mesmo modo, não há informações para subsidiar avaliação sobre a incidência de prescrição sobre esses direitos do Fundo.

7.2.2. Assim, evidenciou-se ausência de controles para aferir a composição dos saldos registrados na contabilidade de forma a garantir a execução de ações de cobrança desses créditos a receber. Ademais, não se identificou processo de trabalho tempestivo para dar suporte às cobranças administrativas e à recuperação dos créditos *“haja vista que a atual capacidade operacional da autarquia se revela insuficiente para a implementação de ações efetivas de cobrança e para evitar prescrições desses eventuais direitos do Fundo”* (peça 229, p. 16).

7.2.3. Diante da relevância do assunto, reproduzo parágrafo conclusivo do relatório de auditoria:

“os valores apresentados nas demonstrações contábeis do FRGPS de 31/12/2022, como direitos a receber decorrentes de pagamentos irregulares de benefícios, não correspondem à representação fidedigna desses créditos, tendo em vista que seus saldos não são verificáveis em razão da ausência de controles associados e de documentação de suporte que permita verificar as características, a composição e veracidade dos registros contábeis, bem como avaliar o grau de incerteza associado à sua recuperabilidade ou expectativa de geração de benefícios econômicos para fins de manutenção do reconhecimento ou desconhecimento contábil, ou ainda para avaliar a acurácia das estimativas de ajuste para perdas em relação àqueles que devam ter o seu reconhecimento mantido.”

7.2.4. Esse problema já havia sido apontado na auditoria financeira relativa ao exercício de 2021, sendo objeto da determinação contida no item 9.1 do Acórdão 1.465/2022/TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. O monitoramento dessa determinação foi realizado nos presentes autos,

conforme mencionado adiante. Por essa razão, não se propõe nova deliberação sobre essa distorção, mas apenas seu registro para fins de formação da opinião de auditoria.

7.2.5. Com relação ao não reconhecimento de créditos a receber, em virtude de pagamentos indevidos, mas cujo montante não foi estimado, a equipe de auditoria registra que, embora o INSS tenha adotado medidas para melhorar o processo de trabalho da apuração de benefícios com indícios de irregularidade, ainda não há um controle efetivo sobre quantitativos, devedores, valores e prazos. Destaca-se que, enquanto não apurados, esses casos continuam a gerar pagamentos, eventualmente, indevidos.

7.2.6. Salta aos olhos a constatação de que não há informação sobre os valores envolvidos em cerca de 423 mil processos físicos relativos a benefícios previdenciários com indícios de irregularidade (em estoque nas unidades regionais do INSS). A análise dos dados referentes ao estoque de processos já digitalizados em andamento (cerca de 156 mil), com base nas informações fornecidas pela autarquia e nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do FRGPS, revelou um montante potencial de créditos a receber não reconhecidos de cerca de R\$ 5 bilhões. Essa estimativa não considera os 423 mil processos físicos existentes ao final de 2022, de forma que o valor total desses créditos não reconhecidos deve ser materialmente significativo.

7.2.7. Ainda nesse tópico, a equipe de auditoria relata a detecção de distorção decorrente da manutenção, no ativo, de créditos a receber de dívida ativa não tributária, no valor de R\$ 6,6 bilhões, sem evidência de efetiva recuperabilidade. Tal registro gera variações patrimoniais ativas e passivas significativas, o que compromete a fidedignidade e utilidade da informação contábil.

7.2.8. Com isso, propõe-se determinação à Procuradoria-Geral Federal para que, em conjunto com o INSS, adotem providências para correta avaliação dos saldos de dívida ativa não tributária e dos respectivos ajustes para perdas, contabilizados no FRGPS, a fim de que sejam representados fidedignamente e se coadunem ao conceito de ativo.

7.3. R\$ 641,3 milhões de provisões para pagamento de benefícios não reconhecidas

7.3.1. A fiscalização detectou o reconhecimento, a menor, em cerca de R\$ 365,8 milhões, na provisão para benefícios previdenciários a conceder, em virtude da aplicação de premissas imprecisas na estimativa. Por exemplo, considerou-se o valor médio geral de benefício (R\$ 1.509,44) para calcular o montante da provisão, e não o valor médio segundo cada espécie de benefício, o que tornaria a provisão mais precisa. Do mesmo modo, considerou-se, no cálculo, o percentual de deferimento de 50% para todos os tipos de benefício, o que também não contribui para a acurácia da estimativa.

7.3.2. No entanto, não cabe a adoção de medida saneadora para essa distorção, considerando que o item 9.1.5 do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, trata do mesmo tema e foi monitorado nesta auditoria, conforme será mencionado.

7.3.3. A outra distorção identificada diz respeito à ausência de provisão para suportar pagamento retroativo de benefícios decorrentes de recursos administrativos que vierem a ser providos pelo Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), órgão colegiado que exerce controle das decisões do INSS na instância administrativa.

7.3.4. Em 31/12/2022, havia um estoque de cerca de 835 mil processos pendentes de análise pelo Conselho. Considerando um índice de provimento desses recursos de 22%, percentual aplicado com base na auditoria operacional que resultou no Acórdão 514/2023-Plenário (Relator: Ministro Aroldo Cedraz), concluiu-se que cerca de 183 mil processos poderão ter recursos administrativos providos pelo CRPS. Com isso, a despesa do Fundo com pagamento de benefícios previdenciários em 2023 será ampliada, inclusive com aplicação retroativa à data de entrada do requerimento, no valor estimado pela equipe de auditoria em, no mínimo, R\$ 275,5 milhões.

7.3.5. Faz-se necessário, portanto, determinar ao INSS que implemente metodologia para estimar, em base confiável, o provável montante que o FRGPS terá a pagar em razão de recursos pendentes de apreciação pelo CRPS, promovendo o devido registro contábil de acordo com o regime de competência.

8. Não conformidades

8.1. Receitas não auferidas em virtude da prescrição do direito de requerimento de créditos previdenciários, em montante estimado de R\$ 230 milhões

8.1.1. O art. 201, § 9º, da Constituição Federal previu contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, com compensação financeira, o que foi regulamentado pela Lei 9.796/1999. Essa compensação trata do ajuste de contas entre os regimes quando “há assunção da obrigação de pagamentos integrais de benefícios a servidores que se utilizaram da contagem recíproca de tempo de contribuição” (peça 229, p. 29). Tal compensação é operacionalizada pelo sistema Comprev e deve ser registrada na contabilidade do Fundo.

8.1.2. A auditoria apurou que havia cerca de 64 mil requerimentos de compensação previdenciária em favor do FRGPS sem o devido tratamento, com previsão de prescrição em 31/12/2022, sem considerar os requerimentos ainda não lançados no sistema. Segundo estimado pela equipe de fiscalização, a perda de receitas para o FRGPS decorrente da prescrição desse direito pode ter alcançado cerca de R\$ 230 milhões na data-base de 31/12/2022, afetando negativamente o equilíbrio financeiro do Fundo.

8.1.3. Considerando que tal situação destoava do objetivo de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Geral de Previdência Social, declarado no art. 201, *caput*, da Constituição Federal, além de afrontar o § 1º do art. 3º da Lei 9.796/1999 c/c os arts. 5º e 8º do Decreto 10.188/2019, cabe dar ciência ao INSS sobre essa desconformidade.

8.2. Benefícios por incapacidade pagos sem a devida realização da perícia médica de revisão no prazo previsto em norma (dois anos), com potencial de resultar em pagamentos indevidos estimados em R\$ 6,6 bilhões ao ano

8.2.1. O relatório de auditoria informa que, ao ser questionado sobre o quantitativo de aposentadorias por incapacidade concedidas há mais de dois anos e que ainda estavam sem a devida revisão da perícia médica, o INSS precisou abrir uma demanda junto à Dataprev para obter essa informação, demonstrando falta de controle da autarquia sobre a questão.

8.2.2. Em momento posterior, foi informada a existência de mais de três milhões de benefícios sem perícia médica há mais de dois anos, sendo 2.906.289 referentes à espécie “aposentadoria por incapacidade permanente”, o que certamente envolve casos em que os pagamentos poderiam ser suspensos caso verificada a não persistência da incapacidade para o trabalho. A autarquia informou ainda que, em 2022, foram realizadas 3.547 perícias relativas à referida espécie de benefício previdenciário.

8.2.3. Com base nos dados disponibilizados pela autarquia, a equipe estimou o montante de benefícios possivelmente pagos de forma irregular em virtude da não realização de revisão pericial no prazo estabelecido na norma em cerca de R\$ 6,6 bilhões ao ano.

8.2.4. Destaca-se também o baixo quantitativo de perícias realizadas no ano (3.547) considerando o total de perícias em atraso (2.906.289).

8.2.5. Assim, conforme conclui a AudFinanceira (peça 229, pp. 31-32):

“(…) verifica-se claramente que o represamento na realização de perícias médicas, além de consequências aos segurados, tem impacto direto no FRGPS, no caso, gerando um valor relevante de pagamento de

benefícios que poderiam ser cessados. A propósito, uma perda anual de R\$ 6,6 bilhões atenta contra a sustentabilidade do Fundo e vai de encontro às reformas que foram feitas nos últimos anos, o que, por si só, justifica que medidas urgentes sejam adotadas para viabilizar a realização das revisões periciais.

179. Sendo assim, conclui-se que os benefícios de aposentadoria por incapacidade permanente, inclusive aqueles decorrentes de acidente de trabalho, não estão sendo revistos pela Perícia Médica Federal a cada dois anos, contados da data de seu início, para avaliar a persistência, atenuação ou o agravamento da incapacidade para o trabalho, contrariando o disposto no art. 330 da Instrução Normativa PRES/INSS 128/2022.

180. Esse fato pode estar impondo perdas ao FRGPS, tendo em vista a continuidade do pagamento de benefícios que, com a realização da perícia, poderiam ser cessados, o que afeta o equilíbrio financeiro e atuarial do FRGPS.” (grifo acrescentado)

8.2.6. De fato, a sustentabilidade do Fundo do Regime Geral de Previdência Social pode ser comprometida em virtude de falhas de governança e gestão como essa aqui tratada. Tema esse que está sempre presente na pauta de discussão sobre política fiscal, dada a materialidade das despesas públicas vinculadas à previdência e o déficit persistente do regime ao longo do tempo, o que ensejou várias reformas constitucionais, buscando o equilíbrio entre receitas e despesas da previdência. Em 2022, por exemplo, as despesas previdenciárias alcançaram 53,2% do total das despesas primárias do governo federal, segundo dados contidos no Relatório Resumido de Execução Orçamentária e no Relatório do Tesouro Nacional, ambos de dezembro de 2022.

8.2.7. Para além da imprescindível discussão sobre requisitos e critérios para cálculo e concessão de benefícios de aposentadoria, o que ocorre frequentemente no âmbito legislativo, é igualmente relevante aprimorar a estrutura de governança e gestão do FRGPS, principalmente no que tange à gestão de riscos e controles internos, de forma a reduzir benefícios indevidos, tornando a política previdenciária aderente ao arcabouço normativo e mais justa.

8.2.8. Assim, é pertinente expedir ciência ao Ministério da Previdência Social e ao INSS, conforme proposto pela Unidade Técnica. Porém, dada a gravidade da situação e o efeito deletério para a higidez e a sustentabilidade das contas do FRGPS, considero necessário determinar aos referidos órgãos que apresentem ao Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação contendo medidas a serem adotadas, respectivos responsáveis e prazos para a implementação, visando estruturar mecanismos de controle sobre o pagamento de benefícios previdenciários que dependem de perícia médica de revisão, de forma a conferir tempestividade no acompanhamento e subsidiar eventual interrupção de pagamentos indevidos (Resolução-TCU 315/2020, art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º).

8.2.9. Ademais, como se trata de problema inerentemente de gestão e que foge do escopo típico das auditorias financeiras, é mais adequado o seu tratamento em processo de natureza operacional. Com isso, entendo pertinente autorizar, desde logo, a constituição de processo apartado para que o Tribunal acompanhe a elaboração e a implementação desse plano de ação.

8.3. Inobservância de critérios legais e regulamentares na análise de reconhecimento do direito a aposentadorias por tempo de contribuição (ATC) e por idade (AI)

8.3.1. O exame da conformidade da análise realizada pelo INSS sobre os pedidos de ATC e AI, no período de janeiro a outubro de 2022, revelou a seguinte situação: 62% de benefícios indeferidos após análise manual e 94% de benefícios indeferidos com base em análise automática apresentavam desconformidade com pelo menos um dos critérios legais e infralegais averiguados; 52% dos benefícios concedidos em análises manuais e 64% daqueles concedidos de forma automática apresentavam desconformidade com pelo menos um dos referidos critérios.

8.3.2. A equipe pontuou que houve uma melhoria na conformidade da concessão manual, pois na auditoria financeira de 2021 verificou-se percentual de benefícios concedidos em desacordo com algum critério normativo de 69%, sendo que em 2022 esse índice foi de 52%, conforme mencionado

acima. Do mesmo modo, a concessão automática também melhorou, com a conformidade subindo de 2% em 2021 para 36% em 2022.

8.3.3. Desse modo, a equipe conclui que:

“193. O avanço desses índices indica que as alterações promovidas pelo INSS no processamento automático dos requerimentos e no processo de trabalho manual de concessão, inclusive com a edição da Instrução Normativa PRES/INSS 128 de março de 2022, foram efetivas. Não obstante, os níveis de desconformidades nos indeferimentos ainda são expressivos, destacando-se 94% no indeferimento automático da espécie B42.”

8.3.4. Considerando que o tema foi tratado no item 9.1.6 do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, monitorado neste processo, não se propôs nova medida saneadora.

9. Deficiências significativas de controle interno

9.1. A análise realizada sobre a folha de pagamento de benefícios identificou o pagamento de benefícios pós-óbito, de forma similar ao que foi detectado na auditoria financeira de 2021, além de pagamentos de benefícios em valores acima do teto do RGPS, incluindo um caso com indício de fraude. Conforme registrado no relatório (peça 229, p. 39):

“221. Essas constatações revelam (i) fragilidades nos controles preventivos, uma vez que casos de pagamentos irregulares foram identificados pela equipe de auditoria; e nos controles associados à reativação de benefícios e às alterações de dados cadastrais de beneficiários, favorecendo a ocorrência de fraudes; e (ii) morosidade na apreciação de inconsistências identificadas pelo SVCBEN/ PAINEL QDBEN, gerando pagamentos indevidos por longo período.”

9.2. No entanto, novamente, a questão não enseja medida específica já que é tratada no monitoramento do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

10. No bojo da fiscalização, foram analisadas as providências adotadas pelas unidades jurisdicionadas para atendimento das deliberações expedidas pelo Tribunal por meio dos Acórdãos 1.153/2021-Plenário (auditoria das demonstrações financeiras do exercício de 2020, Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti) e 1.465/2022-Plenário (auditoria das demonstrações financeiras do exercício de 2021, Relator: Ministro Aroldo Cedraz).

11. Em suma, concluiu-se que a maior parte dos itens dessas deliberações estão em implementação. Nesses casos, o INSS adotou iniciativas para melhoria dos processos de trabalho relacionados aos achados das auditorias que ensejaram as determinações e recomendações. Porém, tais medidas ainda estão em andamento ou não foram refletidas adequadamente nos registros contábeis. Dessa forma, entendo pertinente a continuidade de monitoramento no próximo ciclo de auditoria financeira do RPPS.

12. Destaca-se que as conclusões da auditoria foram expressas no Certificado de Auditoria (peça 228) a ser considerado para fins do julgamento das contas anuais do Fundo do Regime Geral de Previdência Social relativas ao exercício de 2022, em atenção ao art. 16 da Lei 8.443/1993.

13. Por fim, vale ressaltar que os resultados desta fiscalização e os encaminhamentos constantes da minuta de acórdão que ora apresento ao Plenário tem o potencial de colaborar significativamente para a melhoria dos controles internos e do processo de elaboração das demonstrações financeiras do FRGPS, alinhando-as aos padrões internacionais. Dessa forma, o Tribunal contribui para ampliar a transparência, a utilidade e a credibilidade dessas informações perante a sociedade, além de induzir a melhoria da estrutura de governança e gestão da política pública de previdência social.

14. Ante o exposto, incorporo a instrução da unidade instrutiva reproduzida no relatório precedente às minhas razões de decidir e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 31 de maio de 2023.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1113/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.710/2022-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Fundo do Regime Geral de Previdência Social; Instituto Nacional do Seguro Social e Secretaria Especial de Relações Governamentais (extinta)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria financeira integrada com conformidade, realizada nos ciclos contábeis de créditos previdenciários não tributários, de compensações previdenciárias e de benefícios, que integram as demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2022 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), em subsídio ao julgamento das contas anuais dos administradores do FRGPS e à formação da opinião de auditoria sobre o Balanço-Geral da União (BGU) daquele exercício;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 43, I, da Lei 8.443/1992; 4º, 7º, § 3º, inciso I, e §§ 4º, 9º e 11 da Resolução-TCU 315/2020; art. 249, inciso I, e 250, incisos I, II e III, do RITCU; 26, inciso I, e 27, inciso II, da IN-TCU 84/2020, em:

9.1. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social que, até 31 de dezembro de 2023:

9.1.1. adote as providências necessárias para desenvolver, normatizar e implementar metodologia para apurar, em base confiável, os direitos e as obrigações do Fundo do Regime Geral de Previdência Social em relação aos Regimes Próprios de Previdência dos entes federativos, relativamente aos requerimentos de compensação previdenciária, bem como proceda aos registros contábeis pertinentes de acordo com o regime de competência, em observância ao disposto nos itens 6.2.2, Parte Geral, e 2.1.1 e 2.2.1, Parte II, da 9ª ed. do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;

9.1.2. adote as providências necessárias para desenvolver, normatizar e implementar metodologia para estimar, em base confiável, o provável montante de benefícios de competência de exercícios anteriores que o Fundo do Regime Geral de Previdência Social terá a pagar, no exercício financeiro subsequente à data das demonstrações contábeis, em razão dos recursos pendentes de apreciação pelo Conselho de Recursos da Previdência Social, bem como promova o devido registro contábil de acordo com o regime de competência, em observância ao disposto nos itens 6.2.2, Parte Geral, e 17.2, Parte II, da 9ª ed. do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;

9.2 determinar à Procuradoria-Geral Federal que, em conjunto com o Instituto Nacional do Seguro Social, até 31 de dezembro de 2023, adote as providências necessárias para avaliar os saldos de Dívida Ativa não Tributária e respectivos ajustes para perdas, contabilizados no Fundo do Regime Geral de Previdência Social, a fim de que sejam representados fidedignamente e se coadunem ao conceito de ativo, com vistas ao exato cumprimento do disposto no item 6.2.2 da Parte Geral, itens 2 e 3 da Parte II, da 9ª ed. do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;

9.3. recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social que evidencie os direitos e as obrigações do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, referentes à compensação previdenciária, em fluxo mensal, estoque e valores bloqueados, quando for o caso, mediante registro contábil e/ou divulgação em notas explicativas, para fins de compreensibilidade e verificabilidade da

informação, nos termos dos itens 6.2.3 e 6.2.6 da Parte Geral, da 9ª ed. do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

9.4. dar ciência ao Ministério da Previdência Social da perda imposta ao Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos da União por sua não efetiva adesão ao Sistema de Compensação Previdenciária (Comprev), tendo em vista a prescrição quinquenal, a partir de 5/5/1999, do direito de requerimento de valores como regime instituidor de benefícios que tenham o Regime Geral de Previdência Social como regime de origem, estimada pelo próprio Ministério em um montante que varia entre R\$ 7 bilhões e R\$ 55 bilhões na data-base de 31/12/2022, em desacordo com o que prescrevem o art. 40, *caput*, da Constituição Federal, c/c o § 2º do art. 1º da Lei 9.717/1998 e o art. 26 do Decreto 10.188/2019;

9.5. dar ciência ao Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social que as perícias médicas de revisão dos benefícios de aposentadorias por incapacidade permanente e por invalidez (acidente de trabalho) não estão ocorrendo a cada dois anos, a contar de seu início, em desacordo com o disposto no art. 330 da Instrução Normativa PRES/INSS 128/2022, situação que afeta negativamente o equilíbrio financeiro do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, em razão do pagamento de benefícios que poderiam ser cessados; e

9.6. dar ciência ao Instituto Nacional do Seguro Social que a potencial perda de receitas pelo Fundo do Regime Geral de Previdência Social, estimada em R\$ 229.956.949,15 na data-base de 31/12/2022, decorrente do não requerimento tempestivo dos créditos de compensação previdenciária, que se sujeitam à prescrição quinquenal, contraria o § 1º do art. 3º da Lei 9.796/1999 c/c os arts. 5º e 8º do Decreto 10.188/2019, e afeta negativamente o equilíbrio financeiro do Fundo do Regime Geral de Previdência Social;

9.7. determinar ao Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social que apresentem ao Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação contendo medidas a serem adotadas, respectivos responsáveis e prazos para a implementação, visando estruturar mecanismos de controle sobre o pagamento de benefícios previdenciários que dependem de perícia médica de revisão, de forma a conferir tempestividade no acompanhamento e subsidiar eventual interrupção de pagamentos indevidos;

9.8. constituir processo apartado de controle externo de natureza operacional para que o Tribunal de Contas da União acompanhe a elaboração e a implementação do plano de ação objeto do item anterior;

9.9. considerar implementadas as recomendações dos itens 9.2.1 e 9.4.2 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário e as recomendações dos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário;

9.10. considerar em implementação as determinações dos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5, 9.1.6 e 9.1.7 do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário;

9.11. considerar em implementação as recomendações dos itens 9.2.2, 9.2.6 e 9.4.1 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário;

9.12. considerar não implementada a recomendação do item 9.2.7 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário; e

9.13. considerar insubsistentes as recomendações dos itens 9.2.3, 9.2.4 e 9.2.5 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário;

9.14. comunicar esta decisão ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, à Procuradoria-Geral Federal e ao Conselho Nacional de Previdência Social;

9.15. manter o sigilo das peças 15, 16, 17, 18, 19, 20, 39, 40, 118, 122, 180, 184, 187, 213 e 214, nos termos do art. 17 da Resolução-TCU 294/2018, em face da declaração prestada pelo Instituto Nacional do Seguro Social de que os dados de identificação de beneficiários ou de benefícios são considerados sigilosos, nos termos da Lei 13.709/2018 (TC 30.739/2021-7, peça 148, p. 7);

9.16. autorizar o monitoramento das determinações e recomendações precedentes na auditoria financeira das demonstrações contábeis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, relativas ao exercício de 2023, com fundamento na Resolução-TCU 315/2020, art. 17, § 2º;

9.17. aprovar o certificado de auditoria (peça 228), que apresentou conclusão “com ressalva” sobre os ciclos contábeis de créditos previdenciários não tributários, de compensações previdenciárias e de pagamento de benefícios, que integraram as demonstrações contábeis do exercício de 2022 e sobre a conformidade das transações subjacentes a esses ciclos contábeis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, consoante estabelece o subitem 5.1.3.1 do MAF/TCU e a NBC TA 705 – Modificações na Opinião do Auditor;

9.18. autorizar a inserção do certificado de auditoria (peça 228), juntamente com o correspondente relatório de auditoria (peça 229), no sistema e-Contas, para os fins previstos no art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.19. encaminhar, via sistema e-Contas, o certificado e o relatório de auditoria ao Ministério da Previdência Social para subsidiar o pronunciamento do Ministro de Estado, nos termos do art. 9º, inciso IV, da Lei 8.443/1992;

9.20. autorizar a divulgação, nos sites do Ministério da Previdência Social e do TCU, do certificado e do relatório de auditoria junto às demonstrações contábeis das contas anuais do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, relativas ao exercício de 2022; e

9.21. encaminhar os presentes autos à AudBenefícios para serem apensados ao processo de contas anuais, relativas ao exercício 2022, que vier a ser constituído para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

10. Ata nº 21/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/5/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1113-21/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

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