AUDITORIA OPERACIONAL NA LOTAÇÃO DE PESSOAL DO INSS

Tema principal

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia responsável pela concessão anual de mais de cinco milhões de benefícios e por manter uma carteira de trinta milhões de beneficiários, possui representatividade nacional, atuando por meio de 1.500 agências da Previdência Social (APS), subordinadas a 106 gerências executivas (GEX). Atuam nessas atividades 39.392 servidores, entre ativos e cedidos, segundo dados de junho de 2013.

Em uma instituição assim, de âmbito nacional, a suficiência e a distribuição dos servidores entre suas unidades traz impacto direto na eficácia e na eficiência dos planos de governo sob a responsabilidade do Ministério da Previdência Social.

O risco de que um quadro insuficiente de servidores ou uma política inadequada de alocação comprometa a eficiência na análise e concessão de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou possibilite eventuais registros irregulares de dados nos sistemas eletrônicos utilizados como fonte de informações para essas atividades foi a principal justificativa para a realização da auditoria.

Objetivo da auditoria

O objetivo da auditoria foi verificar a política utilizada pelo INSS para alocar seus servidores e a suficiência da lotação atual nos diversos postos de atendimento e de administração da autarquia. Para atender esse objetivo, foram formuladas quatro questões de auditoria no sentido de verificar: se a quantidade de servidores é suficiente nas diferentes unidades do INSS; se as ações referentes à movimentação e à reposição têm permitido mitigar os riscos inerentes; como o INSS monitora a produtividade dos servidores e se as unidades do INSS possuem os profissionais especializados necessários.

Principais achados do TCU

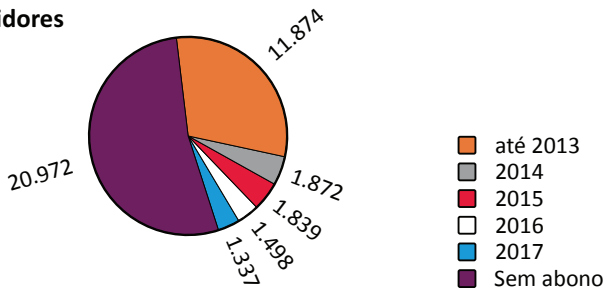
Os trabalhos permitiram verificar que o Estudo de Lotação Ideal, iniciativa do INSS que quantifica os servidores necessários em cada APS, carece de aperfeiçoamentos e precisa ser replicado em outras áreas, como área meio e perícia médica.

Em relação à eficiência de suas unidades, foram constatadas grandes disparidades nas relações entre quantidade de servidores e nível de produção. Para isso, analisaram-se dados sobre demanda, produtividade e lotação das unidades do INSS utilizando, principalmente, a Análise de Envoltória de Dados (DEA), método de mensuração de eficiência.

Os indicadores e metas que avaliam a atuação dessas unidades, por sua vez, estão mais baseados na eficácia da autarquia do que na eficiência da utilização dos recursos humanos disponíveis. Além disso, também constataram-se concentrações excessivas de servidores em grandes centros urbanos, em detrimento de cidades do interior, e na área meio das gerências executivas, em detrimento da área finalística do INSS.

A equipe de fiscalização constatou, ainda, que 26% do atual efetivo de servidores do INSS possui condições de aposentar-se imediatamente, chegando a 46% desse mesmo efetivo até 2017. Essa elevada quantidade de servidores que recebem abono permanência, resultado das regras de cálculo da gratificação de desempenho nos proventos dos servidores inativos, pode vir a comprometer o atendimento aos usuários do RGPS, caso ocorrera movimento em massa de solicitações de aposentadoria, resultado de eventuais mudanças no cálculo da referida gratificação.

Quantidade de Servidores em Abono até 2017



Os trabalhos revelaram, ainda, que a avaliação de desempenho individual aplicada aos servidores administrativos do INSS não está alinhada aos objetivos da autarquia, pois é baseada em parâmetros subjetivos e não na contribuição desse servidor para o alcance das metas da organização (quantidade de atendimentos ou análises que esse servidor efetivamente realiza, por exemplo).

As evidências coletadas mostraram, também, que o INSS apresenta uma carência de servidores que analisem os requerimentos de benefícios previdenciários, tais como aposentadorias e pensões: 18% dos 32.391 servidores administrativos ativos da autarquia foram responsáveis por 80% das 1.480.694 concessões no período de junho de 2012 a maio de 2013 (excetuadas as concessões de benefícios por incapacidade e assistenciais, em regra). Tal situação representa um risco para os objetivos do INSS, tanto pelo aspecto das limitações ao controle como pelo impacto que eventual afastamento desses servidores possa provocar nas unidades.

Deliberações do TCU

O Acórdão contemplou recomendações que contribuem para que a política de pessoal da autarquia mantenha-se alinhada à missão da organização e para que os recursos humanos disponíveis sejam mais bem empregados.

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

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

Benefícios esperados

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

Acórdão

Acórdão 1795/2014-TCU-Plenário
Data da Sessão: 9/7/2014
Relator: Ministro Aroldo Cedraz
TC 016.601/2013-0
Unidade Técnica Responsável: Secretaria de Controle Externo
da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi)