



Instituto Nacional do Seguro Social
Auditoria-Geral

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Processo de análise de reconhecimento de tempo especial para fins de concessão de benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição.

Exercício 2022

Fevereiro de 2023

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS)
Auditoria-Geral (AUDGER)
Coordenação-Geral de Auditoria em Benefício
Auditoria Regional Salvador

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Unidade Auditada: **Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão.**

Missão

Aumentar e proteger o valor organizacional, fornecendo avaliações, assessoria e conhecimento objetivos, baseados em risco, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

RESUMO

1. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDITORIA?

Avaliação do processo de análise de reconhecimento de tempo especial para fins de concessão de benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição, a partir de uma amostra de requerimentos da espécie B42 concluídos no GET entre o período de janeiro a dezembro de 2021.

2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

A presente ação de auditoria está prevista no Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT 2022, cuja elaboração foi baseada nos riscos de cada processo de trabalho, e abordou especificamente o processo de análise de reconhecimento de tempo especial por categoria profissional para fins de concessão de benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição.

Quanto à materialidade do objeto, em 2021 foram concedidos 36.479 benefícios de Aposentadoria por Tempo de Contribuição com pedido de conversão de tempo especial, totalizando o pagamento do montante equivalente a R\$55.160.473,50 (cinquenta e cinco milhões, cento e sessenta mil e quatrocentos e setenta e três reais e cinquenta centavos).

3. QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDITORIA? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Na análise realizada, esta ação de auditoria evidenciou:

1. Fragilidade dos controles que garantem a correta análise administrativa da atividade em condição especial consubstanciadas nas seguintes situações:

1.1 Período de tempo comum enquadrado indevidamente como atividade exercida em condição especial por categoria profissional;

1.2 Indeferimento indevido do pedido de enquadramento de atividade exercida em condição especial por categoria profissional;

1.3 Indeferimento sem emissão de carta de exigência para apresentação/retificação/complementação de informações nos formulários apresentados pelo segurado;

1.4 Tratamento incorreto dos formulários de tempo especial com exposição a agentes nocivos, para fins de avaliação da Perícia Médica;

1.5 Requerimentos de análise de tempo especial com exposição a agentes nocivos não encaminhados para análise da Perícia Médica.

2. Importação de período de tempo especial com exposição a agentes nocivos não avaliados pela Perícia Médica.

Nesse sentido, foram emitidas as seguintes recomendações:

1. Implementar mecanismos que garantam maior efetividade às atividades de supervisão, de forma a evitar:

- a) Enquadramento indevido de tempo comum como tempo especial por categoria profissional;
- b) Que o tempo de atividade exercida em condição especial por categoria profissional deixe de ser enquadrado;
- c) Indeferimento de requerimento sem emissão de carta de exigência, quando necessário;
- d) Tratamento incorreto dos formulários de tempo especial com exposição a agentes nocivos a serem encaminhados para a Perícia Médica;
- e) Que períodos de tempo especial com exposição a agentes nocivos deixem de ser encaminhados para análise da Perícia Médica.

2. Implementar mecanismos de controle que identifiquem períodos importados sem análise técnica pela Perícia Médica em decorrência de possíveis inconsistências nos formulários legalmente previstos e/ou cadastramento incorreto do período especial no sistema Prisma.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APS	Agência da Previdência Social
B 42	Benefício Previdenciário da Espécie Aposentadoria por Tempo de Contribuição
DIRBEN	Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão
GET	Gerenciador de Tarefas
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LTCAT	Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho
PPP	Perfil Profissiográfico Previdenciário
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RMI	Renda Mensal Inicial
SUIBE	Sistema Único de Informações de Benefícios

SUMÁRIO

RESUMO	4
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	6
SUMÁRIO.....	7
INTRODUÇÃO	8
RESULTADOS DOS EXAMES	11
1. Fragilidade dos controles que garantam a correta análise administrativa da atividade exercida em condição especial.	11
1.1 Período de tempo comum enquadrado indevidamente como atividade exercida em condição especial por categoria profissional.	11
1.2. Indeferimento indevido do pedido de enquadramento de atividade exercida em condição especial por categoria profissional.	14
1.3. Indeferimento sem emissão de carta de exigência para apresentação, retificação e complementação de informações nos formulários apresentados pelo segurado.	14
1.4. Tratamento incorreto dos formulários de tempo especial com exposição a agentes nocivos, para fins de avaliação da Perícia Médica.	16
1.5. Requerimentos de análise de tempo especial com exposição a agentes nocivos não encaminhados para análise da Perícia Médica.	18
2. Importação de períodos de tempo especial com exposição a agentes nocivos não avaliados pela Perícia Médica.....	20
RECOMENDAÇÕES.....	23
CONCLUSÃO	24
ANEXOS	25
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA.....	25

INTRODUÇÃO

O exercício de atividade laborativa sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física do trabalhador, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, recebe tratamento legislativo diferenciado, que pode resultar na concessão da Aposentadoria Especial, nos termos do art. 57 da Lei nº 8.213/91.

Caso o segurado tenha exercido atividades consideradas especiais somente durante uma parte da sua vida profissional, a legislação possibilita o enquadramento desses períodos e a conversão em tempo comum, utilizando, para tanto, a tabela de conversão prevista no Decreto nº 3.048/99, o que proporcionará a majoração do tempo de contribuição do segurado.

Esse tema, anteriormente disciplinado no artigo 256 da Instrução Normativa nº 77, de 22 de janeiro de 2015, estabelecia a possibilidade da utilização de período de atividade especial para Aposentadoria por Tempo de Contribuição, e não apenas à Aposentadoria Especial. A Instrução Normativa nº 128, de 28 de março de 2022, em seu art. 269, § 2º, em consonância com a Emenda Constitucional nº 103/2019, trouxe alteração relevante sobre o tema, permitindo a conversão de tempo especial em comum, apenas para as atividades exercidas nestas condições, até o dia 13 de novembro de 2019.

Após tal marco temporal, a realização dessas atividades não mais ensejaria aumento do tempo de contribuição para fins de concessão de Aposentadoria por Tempo de Contribuição, sendo possível, somente, a conversão dos períodos laborados até aquela data, aplicando-se tal regra aos requerimentos posteriores à vigência desse ato normativo.

Cumprе mencionar que após referida Emenda Constitucional, a Aposentadoria por Tempo de Contribuição foi extinta, passando a existir somente uma forma de aposentadoria, com requisitos de idade e tempo de contribuição. Entretanto, para os segurados enquadrados em alguma das regras de transição trazidas na reforma, esse benefício poderá ser concedido, inclusive com a utilização de tempo especial.

Para fins de reconhecimento do direito, o enquadramento do exercício de atividade em condições especiais pode ocorrer de duas formas: por categoria profissional e/ou por exposição a agentes nocivos. Para o enquadramento de atividade exercida em condição especial por categoria profissional, o segurado deverá comprovar o exercício de função ou atividade profissional até 28 de abril de 1995, por meio de documentos especificados nos normativos que serão analisados pelo servidor administrativo. Já no enquadramento decorrente da exposição a agentes nocivos, o segurado também apresentará documentos previstos na legislação, mas o enquadramento será realizado por Perito Médico Federal.

No INSS, o processo de análise de reconhecimento de tempo especial para fins de concessão de benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição é normatizado pela Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN), a

qual também é responsável por gerenciar, coordenar, uniformizar, supervisionar e elaborar planos, programas e metas das atividades sobre os procedimentos para o reconhecimento de direito, revisão, manutenção e o pagamento dos benefícios assistenciais e previdenciários do RGPS, conforme estabelece o art. 16 do Decreto nº 10.995, de 14 de maio de 2022.

O objeto da presente ação de auditoria, está vinculado aos seguintes objetivos estratégicos: garantir a efetividade no pagamento de benefícios e fortalecer os controles internos, o combate às fraudes e a gestão de risco, ambos previstos no Mapa Estratégico do INSS 2020-2023.

Quanto à materialidade do objeto, de acordo com os dados extraídos no Sistema Único de Informações de Benefícios - SUIBE, foram concedidos 36.479 benefícios de Aposentadoria por Tempo de Contribuição, espécie 42, no ano de 2021, utilizando o despacho 10, que se refere a utilização de conversão de tempo especial para concessão do benefício previdenciário. Ainda, conforme os dados extraídos, a ocorrência totalizou o pagamento do montante equivalente a R\$ 55.160.473,50. No mesmo período, conforme levantamento de dados no sistema BG tarefas, foram apurados 203.296 casos de pedidos indeferidos no ano de 2021.

O objetivo desta Ação de Auditoria foi avaliar o processo de análise de reconhecimento de tempo especial, realizada pelo setor administrativo, para fins de concessão de Aposentadoria por Tempo de Contribuição, que compreende o exercício de atividade em determinadas categorias profissionais até 28 de abril de 1995. Entretanto, o fluxo operacional administrativo nos casos de atividades com exposição a agentes nocivos, em que se faz necessário o envio do processo para análise à Perícia Médica Federal, também foi avaliado.

Nesse sentido, o presente trabalho buscou respostas às seguintes questões e subquestões de auditoria:

- 1) Há retardamento na conclusão da análise de requerimentos de benefícios de Aposentadoria por Tempo de Contribuição com tempo especial por categoria profissional decorrente do encaminhamento indevido para o setor de Perícia Médica?
- 2) Há enquadramento indevido de tempo especial para Aposentadoria por Tempo de Contribuição por parte do setor administrativo?
- 3) Há indeferimento indevido do pedido de enquadramento de tempo especial por categoria profissional, pelo setor administrativo, para Aposentadoria por Tempo de Contribuição?
 - 3.1) Houve emissão de exigência para possibilitar ao requerente a correção de possíveis inconsistências nos formulários legalmente previstos?

Os exames foram realizados utilizando as técnicas de análise documental e correlação das informações obtidas a partir da análise de amostras não probabilísticas, extraídas do total de casos de benefícios de Aposentadoria por Tempo de Contribuição com

pedido de enquadramento de tempo especial analisados no ano de 2021. Foram avaliados 100 processos indeferidos e 100 processos concedidos, totalizando uma amostra de 200 casos.

Cumprе destacar que, durante a execução da ação, ocorreu a revogação da Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015, sendo substituída pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março 2022. Considerando que o escopo da ação se refere a processos analisados no ano de 2021, a IN 77/2015 foi utilizada como critério para avaliar o objeto. A edição da nova Instrução Normativa, no entanto, não modificou o tratamento dispensado aos temas avaliados, e, desta forma, será citada para fins de fundamentação das recomendações emitidas.

RESULTADOS DOS EXAMES

Com o objetivo de responder as questões de auditoria, foi analisada uma amostra de 200 requerimentos de Aposentadoria por Tempo de Contribuição com pedido de enquadramento de tempo especial, sendo 100 processos indeferidos e 100 processos concedidos. Da avaliação realizada, foram identificadas desconformidades em 32,5% dos processos da amostra, conforme situações descritas a seguir:

Situação encontrada	Quantidade
Período de tempo comum enquadrado indevidamente como atividade exercida em condição especial por categoria profissional.	01
Indeferimento indevido do pedido de enquadramento de atividade exercida em condição especial por categoria profissional.	01
Indeferimento sem emissão de carta de exigência para apresentação, retificação e complementação de informações nos formulários apresentados pelo segurado.	37
Tratamento incorreto dos formulários de tempo especial com exposição a agentes nocivos, para fins de avaliação da Perícia Médica.	16
Requerimentos de análise de tempo especial com exposição a agentes nocivos não encaminhados para análise da Perícia Médica.	4
Importação de períodos de tempo especial com exposição a agentes nocivos não avaliados pela Perícia Médica.	6

1. Fragilidade dos controles que garantam a correta análise administrativa da atividade exercida em condição especial.

Durante a execução do trabalho foram avaliadas as atividades realizadas pelos servidores administrativos nos processos de Aposentadoria por Tempo de Contribuição com pedido de reconhecimento de período de atividade especial e identificou-se as seguintes situações:

1.1 Período de tempo comum enquadrado indevidamente como atividade exercida em condição especial por categoria profissional.

As atividades exercidas em condições especiais até 28 de abril de 1995 podem ser enquadradas de acordo com a categoria profissional do segurado, de modo que basta a comprovação que o segurado exerceu efetivamente determinada atividade prevista no rol dos Decretos nº 83.080/79 e nº 53.831/94 para que ocorra o enquadramento do período. Nessas hipóteses, o servidor administrativo é o responsável pela análise, e deverá realizar o enquadramento, quando devido, ainda que para o período analisado conste exposição a agente nocivo, em conformidade com o que determinava o art. 296, IV da IN 77/2015 e o que prevê o art. 311, IV, da Portaria nº 991/2022:

Art. 296. Caberá ao servidor administrativo a análise dos requerimentos de benefício, recurso e revisão para efeito de caracterização de atividade exercida em condições especiais, preenchimento do formulário denominado Despacho e Análise Administrativa da Atividade Especial - Anexo LI, com observação dos procedimentos a seguir:

...

IV - analisar se a atividade informada permite enquadramento por categoria profissional até 28 de abril de 1995, véspera da publicação da Lei nº 9.032, de 1995, no quadro II, anexo ao RBPS, aprovado pelo Decreto nº 83.080, de 1979 e a partir do código 2.0.0 (Ocupações) do quadro III, a que se refere o art. 2º do Decreto nº 53.831, de 1964, promovendo o enquadramento, ainda que para o período analisado, conste também exposição a agente nocivo;

Art. 311. Caberá ao servidor administrativo a análise do requerimento de benefício para efeito de caracterização de atividade exercida em condições especiais, com observação dos procedimentos a seguir:

IV - analisar se a atividade informada permite enquadramento por categoria profissional até 28 de abril de 1995, conforme Seção IV deste Capítulo, promovendo o enquadramento, ainda que para o período analisado, conste também exposição a agente nocivo.

Para comprovação do exercício da atividade, o segurado deverá apresentar os documentos previstos na legislação para tal fim. Na IN 77/2015, os documentos para enquadramento por categoria profissional eram previstos no art. 271 e parágrafo único. Após a publicação da nova IN 128/2022, o tema passou a ser tratado nos arts. 274 e 275:

Art. 274. Para caracterizar o exercício de atividade em condições especiais que prejudiquem a saúde, o segurado empregado ou o trabalhador avulso deverão apresentar os seguintes documentos: I - para períodos laborados até 28 de abril de 1995, véspera da publicação da Lei nº 9.032:

a) para períodos enquadráveis por categoria profissional:
1. Carteira Profissional - CP - ou Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, ficha ou livro de registro de empregado, no caso do segurado empregado, e certificado do OGMO ou sindicato da categoria acompanhado de documento contemporâneo que comprove o exercício de atividade, no caso do trabalhador avulso; ou
2. formulários de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais, dispostos no art. 272;

...

§ 1º Para períodos laborados até 28 de abril de 1995, não será exigida a apresentação dos formulários indicados nas alíneas "a" e "b" do inciso I do caput, quando o enquadramento ocorrer por categoria profissional, nos casos em que não for necessária nenhuma outra

informação sobre a atividade exercida, além da constante na CTPS para realização do enquadramento.

§ 2º Nas hipóteses dos incisos II, III e IV do caput deverá ser exigida a documentação comprobatória do exercício da função ou atividade, disposta no item 1 da alínea “a” do inciso I do caput.

Art. 275. Para fins de caracterização de atividade especial exercida como segurado contribuinte individual em condições especiais, a comprovação da efetiva exposição aos agentes prejudiciais à saúde será realizada mediante a apresentação dos seguintes documentos, observado o disposto no art. 263:

I - por categoria profissional: documentos que comprovem, ano a ano, a habitualidade na atividade arrolada para enquadramento, estando dispensado de apresentar o formulário legalmente previsto no art. 272 para reconhecimento de períodos alegados como especiais;

Ressalte-se que, exceto nos casos expressamente previstos na norma, não é possível enquadrar uma atividade profissional como especial, não sendo admitida nem mesmo a aplicação do enquadramento por analogia, conforme o Art. 272 da IN 77/2015. A vedação ao enquadramento de atividade exercida em condições especiais por analogia também está prevista no artigo 298, § 3º da Portaria 991/2022 DIRBEN/INSS:

§ 3º Não será admitido enquadramento por categoria profissional por analogia, ou seja, a função ou atividade profissional deve estar expressamente contida no “Quadro das atividades passíveis de enquadramento por categoria profissional até 28 de abril de 1995”, constante no Anexo III.

Foi identificado requerimento de Aposentadoria por Tempo de Contribuição, com tempo especial por categoria profissional enquadrado indevidamente pelo servidor administrativo. Na análise do processo administrativo do NB 199***8465, foi realizado o enquadramento por categoria profissional na atividade de químico. Entretanto, no Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) apresentado no requerimento constava a informação que o solicitante desempenhava atividade de abastecimento de veículos com combustíveis. Portanto, não se tratava de atividade especial enquadrada por categoria profissional, vez que não consta no rol dos anexos dos Decretos 83.080/79 e 53.831/64.

Dessa forma, por falha humana, constatou-se o enquadramento de tempo comum como atividade em condição especial por categoria profissional, o que implica em aumento indevido de tempo de contribuição do segurado, possível concessão indevida de Aposentadoria por Tempo de Contribuição ou concessão com valores incorretos e possível prejuízo ao erário.

1.2. Indeferimento indevido do pedido de enquadramento de atividade exercida em condição especial por categoria profissional.

Como mencionado no achado anterior, o procedimento de análise do pedido de enquadramento de atividade exercida em condição especial por categoria profissional é de competência do servidor administrativo, conforme previsão do art. 296, IV da IN 77/2015 e do art. 311, IV, da Portaria nº 991/2022.

Desta forma, o servidor administrativo tem o dever de analisar os formulários ou documentos apresentados para a comprovação dos períodos laborados em condições especiais por categoria profissional, verificar se a atividade exercida pelo segurado está descrita nos anexos dos Decretos já mencionados e proceder o devido enquadramento.

Entretanto, foi constatado requerimento de Aposentadoria por Tempo de Contribuição com indeferimento indevido do pedido de enquadramento por categoria profissional. No processo, referente ao benefício 200***9740, existiam formulários com períodos laborados anteriores a 28 de abril de 1995, atendendo todos os requisitos para análise da atividade especial, porém o servidor administrativo não fez o enquadramento por categoria profissional, apesar da atividade de auxiliar de enfermagem estar contemplada pelos normativos que tratam do tema.

Sendo assim, constatou-se a falha humana, quanto à análise do pedido de enquadramento de atividade especial por categoria profissional. A situação mencionada gera possível aumento de recursos administrativos e judicialização, indeferimento indevido do requerimento de benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição e aumento de demanda devido a novos requerimentos da mesma espécie.

1.3. Indeferimento sem emissão de carta de exigência para apresentação, retificação e complementação de informações nos formulários apresentados pelo segurado.

Os períodos laborados em condições especiais são comprovados por meio de documentos com critérios de formalidade previstos na legislação. Uma vez apresentado documento com objetivo de comprovação de atividade especial, o servidor administrativo deverá examinar o preenchimento dos requisitos para que este possa ser utilizado no processo de Aposentadoria por Tempo de Contribuição.

Assim, considerando que o escopo da ação se refere a processos analisados no ano de 2021, deveria ser observado, o disposto nos artigos 296, II da IN nº 77/2015, que tratava da análise de requerimentos com pedido de reconhecimento de tempo especial, que determinava:

Art. 296. Caberá ao servidor administrativo a análise dos requerimentos de benefício, recurso e revisão para efeito de caracterização de atividade exercida em condições especiais, preenchimento do formulário denominado Despacho e Análise

Administrativa da Atividade Especial - Anexo LI, com observação dos procedimentos a seguir:

...

II - verificar a necessidade de corrigir falhas ou a falta de informações no formulário e no LTCAT, quando exigido, atentando-se para as normas previdenciárias vigentes e, caso as inconsistências impossibilitarem a análise, o servidor deverá emitir exigência ao segurado ou à empresa, conforme o caso, visando a regularização da documentação.

Desse modo, sendo verificada a necessidade de corrigir falhas no preenchimento ou a falta de informações no formulário e no Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT), o servidor administrativo deveria emitir carta de exigência ao segurado ou à empresa visando a regularização da documentação.

Cabe destacar, ainda, que o art. 311, incisos I e II e § 1º da Portaria nº 991/2022, manteve o mesmo entendimento acerca dos procedimentos a serem adotados pelo servidor administrativo na análise de requerimentos em que constem atividades exercidas em condições especiais, principalmente no que diz respeito à emissão de carta de exigência para apresentação/retificação/complementação de informações nos formulários legalmente previstos:

Art. 311. Caberá ao servidor administrativo a análise do requerimento de benefício para efeito de caracterização de atividade exercida em condições especiais, com observação dos procedimentos a seguir:

I - quando da apresentação de formulário legalmente previsto para reconhecimento de período alegado como especial, verificar seu correto preenchimento, confrontando com os documentos contemporâneos apresentados e os dados constantes do CNIS, inclusive quanto à indicação sobre a exposição do segurado a agentes nocivos, para período de trabalho a partir de janeiro de 1999;

II - verificar a ocorrência das seguintes falhas ou falta de informações no formulário e no LTCAT, quando exigido:

a) a inexistência de identificação da empresa, dados do segurado e sua profissiografia, data da emissão, dados do responsável pelas informações no formulário para reconhecimento de atividade especial e respectiva assinatura;

b) falta de apresentação de LTCAT ou documento substitutivo, quando exigido, conforme disposto no § 3º do art. 291; e

c) na hipótese de apresentação de LTCAT ou documentos substitutivos, ausência de identificação da empresa, data da emissão e assinatura do médico do trabalho ou engenheiro de segurança e respectivo registro profissional;

...

§ 1º Na hipótese do inciso II, o servidor deverá emitir exigência ao segurado ou à empresa, conforme o caso, visando a regularização da documentação.

Foram identificadas 37 ocorrências de indeferimento em que se fazia necessária a emissão de carta de exigência para a apresentação/retificação/complementação nos formulários legalmente previstos, porém o procedimento não foi realizado pelo servidor, conforme tabela exemplificativa das situações encontradas:

Item	NB	Situação a ser corrigida por meio de emissão de carta de exigência
01	201***1779	PPP sem código GFIP e sem o cargo do Representante Legal da empresa.
02	199***8370	Ausência de designação da função e NIT do responsável pela assinatura do documento.
03	201***7242	PPP sem carimbo e cargo do responsável pela assinatura do documento.
04	192***6041	Ausência de formulários para comprovação de exercício de atividade especial.
05	195***3116	PPP sem informação dos responsáveis por registros ambientais e biológicos.
06	200***2375	PPP sem informação do profissional responsável pelo registro ambiental.
07	202***3596	PPP sem a especificação dos agentes nocivos.
08	201***3060	PPP sem código GFIP e sem o cargo do representante legal da empresa.
09	194***9857	PPP sem carimbo da empresa.
10	195***8816	PPP sem o cargo do representante legal da empresa.

Sendo assim, constatou-se falha humana, no que se refere à emissão de carta de exigência visando regularizar os formulários legalmente previstos apresentados pelo requerente. A situação mencionada pode levar ao indeferimento do benefício e, conseqüentemente, ao possível aumento de recursos administrativos, judicialização e aumento da demanda em decorrência de novos requerimentos de Aposentadoria por Tempo de contribuição com análise de tempo especial.

1.4. Tratamento incorreto dos formulários de tempo especial com exposição a agentes nocivos, para fins de avaliação da Perícia Médica.

Os requerimentos que envolvam a caracterização de atividade exercida em condições especiais com exposição a agentes nocivos devem ser analisados pela Perícia Médica, que emitirá parecer técnico sobre o exercício da atividade ou remeterá solicitações ao servidor administrativo quando não for possível analisar o requerimento por inconsistências ou falta de informações, conforme disposição do art. 297 da IN nº 77/2015, vigente a época do escopo, e do art. 287, parágrafo primeiro, da IN nº 128/2022 em vigor:

IN nº 77/2015:

Art. 297. Na análise dos requerimentos, recursos e revisões que envolvam a caracterização de atividade exercidas em condições especiais caberá ao Perito Médico Previdenciário - PMP:

I - realizar análise técnica dos períodos de atividade exercida em condições especiais com exposição a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, quando requisitado tanto em processos administrativos, quanto em processos judiciais, avaliando as informações:

a) dos formulários de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais, conforme o caso, observando o disposto no art. 260, confrontando as informações com os documentos contemporâneos apresentados; e

b) do LTCAT ou documentos substitutivos informados no art.261, confrontando com os documentos apresentados, observando o art. 262;

II - solicitar esclarecimentos, remetendo às solicitações ao servidor administrativo para os devidos encaminhamentos, caso identifique inconsistência, divergência ou falta de informações indispensáveis ao reconhecimento do direito de enquadramento de período de atividade exercido em condições especiais;

III - emitir parecer técnico através do preenchimento do formulário denominado Análise e Decisão Técnica de Atividade Especial- Anexo LII, de forma clara, objetiva e legível, com a fundamentação que justifique a decisão e realizar o enquadramento no sistema do(s) período(s) de atividade exercido em condições especiais por exposição a agente nocivo.

IN nº 128/2022:

Art. 287. São consideradas atividades especiais, conforme definido no Anexo IV do RPS, a exposição a agentes prejudiciais à saúde, em concentração, intensidade e tempo de exposição que ultrapassem os limites de tolerância estabelecidos segundo critérios quantitativos, ou que, dependendo do agente, torne a efetiva exposição em condição especial prejudicial à saúde, segundo critérios de avaliação qualitativa.

§ 1º A análise da atividade especial de que trata o caput será feita pela Perícia Médica Federal.

O artigo 311, incisos I, II e § 1º da Portaria nº 991/2022, também dispõe acerca dos procedimentos a serem adotados pelo servidor administrativo na análise de requerimentos em que conste atividade exercida em condições especiais. Preliminarmente à avaliação pericial, portanto, para o reconhecimento de período alegado como especial, deve o servidor proceder a análise administrativa, observando

o correto preenchimento do formulário legalmente previsto, conforme critérios estabelecidos em norma, cadastrar os respectivos períodos no sistema Prisma e encaminhá-los para análise técnica por meio de abertura de tarefa no sistema GET, devendo, previamente, verificar a existência de análise realizada em requerimento anterior para os mesmos períodos.

Foram constatados 16 casos que retornaram da Perícia Médica sem avaliação em decorrência de falha no preenchimento do formulário e/ou cadastramento incorreto do período de tempo especial no sistema Prisma, sem que o setor administrativo adotasse providências a fim de sanar as inconsistências apontadas nos anexos da Perícia Médica Federal, constantes no processo administrativo, conforme tabela exemplificativa abaixo:

Item	NB	Situações apontadas pela Perícia Médica Federal
01	201***1723	Período não fracionado no sistema, conforme apresentado no formulário de atividade especial
02	199***8370	Ausência da designação da função e NIT do responsável pela assinatura do documento.
03	198***3688	Correção de falhas ou a falta de informações dos campos 15.6 e 15.7 do PPP
04	201***8581	Correção de falhas ou a falta de informações nos formulários de comprovação de atividade especial para a correta apreciação da Perícia Médica (sem identificação do responsável ambiental)
05	201***7914	PPP sem o cargo do representante legal, sem identificação do responsável ambiental e ausência do LTCAT.
06	201***3060	PPP sem o cargo do representante legal e sem código GFIP.
07	195***8816	PPP sem o cargo do representante legal.
08	200***2375	PPP sem constar o profissional responsável pelo registro ambiental
09	202***3596	PPP com falta do registro de agentes nocivos
10	201***1779	PPP sem código GFIP e sem cargo do Representante Legal

Desta forma, atribui-se como causa à situação encontrada, a falha humana no que tange ao tratamento dos formulários apresentados para reconhecimento de tempo especial ou cadastramento dos referidos períodos no sistema Prisma. Nestes casos, o perito médico deixa de analisar os períodos de tempo especial requeridos, podendo gerar o indeferimento indevido do requerimento, o aumento de recursos administrativos e/ou de judicializações, bem como o aumento da demanda devido a novos requerimentos.

1.5. Requerimentos de análise de tempo especial com exposição a agentes nocivos não encaminhados para análise da Perícia Médica.

Conforme exposto anteriormente, os pedidos de benefício que apresentem período de atividade laborativa com exposição a agentes nocivos devem ser submetidos à avaliação da Perícia Médica, desde que, para o mesmo período analisado não seja possível o

enquadramento por categoria profissional para atividades exercidas até 28 de abril de 1995, ou que tenham sido objeto de análise anterior, caso em que será admitida a importação para o requerimento atual, conforme previsão dos supracitados artigos 296, parágrafo único, e 297, I da IN 77/2015.

Caso verificada a necessidade de corrigir falhas no preenchimento ou a falta de informações no formulário e no LTCAT, quando exigido, o servidor administrativo emitiria carta de exigência ao segurado ou à empresa visando a regularização da documentação. Na hipótese de não haver o atendimento da solicitação, o processo deveria ser encaminhado para a análise técnica, com o respectivo relato das pendências não atendidas e indicação das informações do CNIS sobre a exposição do segurado a agentes nocivos.

Foi observado na amostra avaliada, processos que, obrigatoriamente deveriam ter sido analisados pela Perícia Médica, mas que deixaram de ser encaminhados pelo setor administrativo, impossibilitando, assim, a análise de períodos de tempo especial com exposição a agentes nocivos.

Após a publicação da IN 128/2022, a Portaria nº 991/22, no art. 311, incisos I, II, IV e V e §§ 1º e 2º, passou a dispor, sem trazer inovações, acerca dos procedimentos a serem adotados pelo servidor administrativo na análise de requerimentos em que constem atividades exercidas em condições especiais, como também, a respeito das situações que tratam do encaminhamento dos formulários de atividade especial com exposição a agentes nocivos para avaliação da Perícia Médica. Todos os dispositivos legais convergem para a obrigatoriedade de encaminhamento dos formulários legais para Perícia Médica nos casos de período de atividade com exposição a agentes nocivos

Foram identificadas 4 ocorrências de formulários de atividade especial constando exposição a agentes nocivos que foram desconsiderados pela análise administrativa quando deveriam ter sido encaminhados para avaliação pela Perícia Médica como determinam os normativos (NB 202***2771, 182***8075, 199***9520, 201***7749).

Deste modo, constatou-se como causa da desconformidade identificada a falha humana em relação ao encaminhamento do formulário de atividade em condições especiais constando agentes nocivos para análise técnica. A situação mencionada gera possível indeferimento dos requerimentos, aumento de recursos administrativos, concessões com tempo de contribuição/RMI incorreta, aumento de pedidos de revisão e de judicialização.

2. Importação de períodos de tempo especial com exposição a agentes nocivos não avaliados pela Perícia Médica.

Os períodos de atividade especial analisados anteriormente em outros requerimentos de benefício poderão ser aproveitados em novos requerimentos, sem que seja necessária uma nova análise pela Perícia Médica. O art. 296, parágrafo único, da IN nº 77/2015, disciplinava o uso desses períodos, determinando que a referida análise ocorreria exclusivamente nas situações em que houvesse períodos com exposição a agentes nocivos ainda não analisados.

A partir do Memorando-Circular Conjunto nº 24 DIRBEN/DIRSAT/INSS, de 25 de julho de 2017, foi desenvolvida uma funcionalidade no sistema Prisma para permitir a importação de períodos especiais já analisados, seja por exposição a agentes nocivos ou por categoria profissional. Assim, a análise do enquadramento será importada do requerimento anterior para o novo requerimento, na forma em que se encontra, sendo dispensada a reanálise, salvo em caso de indicação expressa do requerente ou em caso de apresentação de novos elementos.

Atualmente, o tema é disciplinado nos art. 270 da IN nº 128/2022 e art. 313 § 1º e § 2º da Portaria 991/2022, que mantiveram o tratamento adotado:

Art. 270. Havendo novo requerimento de benefício, serão mantidas as análises de atividade especial realizadas nos benefícios anteriores, respeitadas as orientações vigentes à época, devendo ser submetidos a análise períodos com agentes prejudiciais à saúde ainda não analisados.

§ 1º Caberá reanálise em caso de apresentação de novos elementos, sendo considerados como tal nova documentação com informações diferentes, ocorrência de ulterior decisão recursal ou judicial e alterações de entendimento e legislativas.

§ 2º O disposto no caput não impede a revisão, por iniciativa do INSS ou a pedido do segurado, dos períodos já analisados, observada nesse caso a legislação aplicada à revisão e a necessidade de clara fundamentação em caso de modificação da decisão anteriormente proferida.

Art. 313. Serão mantidas as análises de atividade especial realizadas nos benefícios anteriores, respeitadas as orientações vigentes à época, devendo ser submetidos à análise períodos com agentes prejudiciais à saúde ainda não analisados.

§1º Caberá a reanálise em caso de apresentação de novos elementos, sendo considerados como tais nova documentação com informações diferentes, ocorrência de ulterior decisão recursal ou judicial e alterações de entendimento e legislativas.

§2º O disposto no caput não impede a revisão dos períodos já

analisados, observada nesse caso a legislação aplicada à revisão, quando, dentre outras hipóteses:

I - o segurado solicitar expressamente a reanálise do período;

II - o perito médico federal considerar necessária a revisão; e

III - o servidor identificar (evidente) erro material na análise do período.

§3º Os períodos já reconhecidos como de atividade especial em decisão judicial, desde que devidamente averbados pelo INSS, e em acórdão recursal, ainda que parcial, transitado em julgado administrativamente, observadas as regras previstas no Livro de Recursos, deverão ser mantidos como especiais.

Nos anexos da Perícia Médica Federal e extratos de tempo de contribuição emitidos pelo sistema Prisma, constantes nos requerimentos indeferidos da amostra avaliada, constatou-se a importação de períodos de tempo especial que não foram analisados, mas constam como não enquadrados.

Nas situações encontradas, no requerimento anterior que deu origem ao período migrado, a avaliação técnica foi inviabilizada devido a falhas de preenchimento dos formulários ou em decorrência do cadastramento incorreto dos períodos inseridos no sistema Prisma, que deveriam ser cadastrados exatamente conforme discriminado nos formulários anexados ao requerimento. Em ambos os casos, antes da conclusão do processo, o saneamento deveria ter sido realizado pelo servidor administrativo, seja por meio de emissão de carta de exigência ao segurado ou com a correção dos períodos cadastrados no sistema, para que uma nova análise fosse realizada pela Perícia Médica.

No entanto, os processos foram concluídos sem que essas providências fossem adotadas e os referidos períodos, ainda que, de fato, não tenham sido avaliados pela Perícia Médica quanto ao mérito, foram registrados em sistema como não enquadrados.

Observa-se, portanto, que os períodos que deixam de ser analisados, por falhas nos formulários ou erros na inclusão no sistema Prisma, não são identificados de modo que os diferenciem dos períodos não enquadrados, ou seja, independentemente de não serem avaliados ou efetivamente não serem enquadrados por não atenderem aos requisitos estabelecidos pela norma, os períodos são registrados da mesma maneira. Deste modo, nos requerimentos posteriores envolvendo a análise dos mesmos períodos não avaliados anteriormente por erro administrativo, somente serão reanalisados caso seja solicitada a revisão pelo interessado ou mediante a apresentação de novos elementos, o que não foi observado nos casos analisados.

A partir da amostra avaliada, foram identificadas 6 ocorrências de períodos de tempo especial importados para novos requerimentos como não enquadrados, sem que a avaliação da Perícia Médica no pedido de benefício anterior tenha, de fato, ocorrido (NB 201***5863, 199***6480, 202***9267, 201***4197, 183***8356, 201***8581).

Desta forma, observou-se, nos casos de importação de período de tempo especial, que o sistema Prisma não identifica situações de não enquadramento quando não há análise técnica por falha no preenchimento dos formulários e/ou cadastramento incorreto do período especial, podendo ocasionar indeferimento do novo pedido de benefício em decorrência da dispensa indevida de reanálise do período laborado em condições especiais. A situação encontrada gera o possível aumento de pedidos de revisão e recursos administrativos, aumento de judicialização e aumento de demanda devido a novos requerimentos de benefício Aposentadoria por Tempo de Contribuição.

RECOMENDAÇÕES

Objetivando o tratamento dos achados relatados, recomendamos a adoção das medidas elencadas a seguir:

Recomendação nº 1: Implementar mecanismos que garantam maior efetividade às atividades de supervisão, de forma a evitar:

- a) enquadramento indevido de tempo comum como tempo especial por categoria profissional;
- b) Que o tempo de atividade exercida em condição especial por categoria profissional deixe de ser enquadrado;
- c) Indeferimento de requerimento sem emissão de carta de exigência quando necessário;
- d) Tratamento incorreto dos formulários de tempo especial com exposição a agentes nocivos que serão encaminhados para a Perícia Médica;
- e) Que períodos de tempo especial com exposição a agentes nocivos deixem de ser encaminhados para análise da Perícia Médica.

Achado nº 1

Recomendação nº 2: Implementar mecanismos de controle que identifiquem períodos importados como não enquadrado, porém, sem análise técnica pela Perícia Médica em decorrência de possíveis inconsistências nos formulários legalmente previstos e/ou cadastramento incorreto do período especial no sistema Prisma.

Achado nº 2

CONCLUSÃO

A presente ação buscou avaliar o processo de análise de reconhecimento de tempo especial para fins de concessão de benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição no período de janeiro a dezembro de 2021.

Após a realização dos testes da amostra analisada, não foi constatado retardamento na conclusão da análise de requerimentos de benefícios de Aposentadoria por Tempo de Contribuição com tempo especial por categoria profissional em decorrência do encaminhamento indevido para o setor de perícia médica.

Entretanto, identificou-se fragilidade dos controles que garantem a correta análise administrativa da atividade exercida em condição especial: i) concessão de benefício com período de tempo comum enquadrado indevidamente como atividade exercida em condição especial por categoria profissional; ii) indeferimento indevido do pedido de enquadramento de atividade exercida em condição especial por categoria profissional; iii) indeferimento de requerimentos de Aposentadoria por Tempo de Contribuição sem emissão de exigência para apresentação/retificação/ complementação de informações nos formulários legalmente previstos; iv) pedido de tempo especial sem avaliação da Perícia Médica por tratamento incorreto dos formulários legalmente previstos, seja por falhas de formalização não corrigidas no documento ou inclusão de períodos de forma incorreta no sistema Prisma; v) requerimentos de análise de tempo especial com exposição a agentes nocivos que não foram encaminhados para análise da Perícia Médica. Foi observado também a ocorrência de importação de períodos de tempo especial com exposição a agentes nocivos que não foram efetivamente avaliados pela Perícia Médica.

A fim de sanar as irregularidades evidenciadas e aprimorar o processo de trabalho examinado, foram emitidas recomendações visando instituir controles para evitar as consequências advindas das concessões e indeferimentos indevidos, tais como: períodos de tempo especial não analisados pelo perito médico, prejuízo ao erário, danos ao requerente, aumento da demanda por novos requerimentos com o mesmo fato gerador, recursos administrativos, judicialização e pagamento de correção monetária.

Por fim, foram encaminhados à área auditada os casos em desconformidade constatados nos exames de auditoria para que sejam reanalisados e, sendo o caso, adotadas as providências cabíveis.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Recomendação nº 01:

[...]

“5. Verifica-se que tal recomendação está voltada para a ação dos servidores que realizam análise da atividade especial, de forma administrativa. Com o objetivo de dar mais segurança aos servidores nas análises de processos, a CGRD sugeriu no Planejamento Educacional 2023 da DGPA a sugestão de realização de um curso em Reconhecimento de Atividade Especial. Ressaltamos que temos investido na produção de materiais de apoio a fim dar mais segurança ao servidor e tentar reduzir as situações de falha da análise.

6. Como ação de monitoramento da qualidade dos processos administrativos de Reconhecimento de Inicial de Direitos no âmbito da DIRBEN, em 2019 foi implementado o programa de Supervisão Técnica em Benefícios - SUPERTEC. Em 2022, a fim de promover uma maior eficiência no monitoramento da qualidade dos processos de reconhecimento inicial, o programa SUPERTEC foi reformulado através da publicação da PT 1056 /DIRBEN/INSS de 20 de setembro de 2022. Apesar de não ser controle preventivo, o monitoramento da qualidade proporciona ação corretiva por parte do servidor, uma vez que o processo em que é identificado erro na análise retorna para que o servidor possa proceder com a correção, bem como possibilita uma maior atuação da gestão nas ações voltadas à uniformização de entendimentos, tais como capacitações, elaboração de guias e atos normativos.”

Análise da Equipe de Auditoria:

A Coordenação-Geral de Reconhecimento de Direitos (CGRD), especificamente quanto ao achado 1, informa que sugeriu no Planejamento Educacional 2023 da DGPA a realização de curso voltado para o Reconhecimento de Atividade Especial com objetivo de reduzir as situações de falha da análise.

Informou, ainda, que em 2022 o programa SUPERTEC, que monitora a qualidade dos processos de reconhecimento inicial, foi reformulado através da publicação da Portaria 1056 /DIRBEN/INSS de 20 de setembro de 2022.

Em relação ao curso voltado à capacitação do Reconhecimento de Atividade Especial, deve-se aguardar a sua realização para a providência ser considerada efetivamente implementada.

Quanto ao programa SUPERTEC, trabalhos anteriores evidenciaram a necessidade de aprimoramento desse controle, visto que, além de manual, mostra-se inexpressiva a quantidade de benefícios supervisionados, resultado da desproporção entre a quantidade de processos efetivamente analisados e o universo de requerimentos existentes. Prova disso, as fragilidades identificadas no achado 1, e o fato de que muitos analistas ainda não tiveram nenhum de seus processos analisados por esse programa.

Assim sendo, considerando não haver procedimentos de controles internos capazes de mitigar de forma satisfatória os riscos identificados nos processos de reconhecimento inicial do direito é de se manter referida recomendação.

O monitoramento da recomendação por parte da DIRBEN será feito por meio do sistema e-Aud.

Recomendação nº 02:

Não houve manifestação por parte da unidade auditada.

Análise da Equipe de Auditoria:

Tendo em vista a ausência de manifestação por parte da unidade auditada, mantém-se a referida recomendação. O monitoramento do atendimento da recomendação por parte da DIRBEN será feito por meio do sistema e-Aud.