



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Processo de Cobrança Administrativa
Exercício 2025

30 de Janeiro de 2026





INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Unidade Auditada: **Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **1772451**

É permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total,
por qualquer meio, se citada a fonte.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL **AUDITORIA-GERAL**

MISSÃO DA AUDITORIA-GERAL

A missão da Auditoria-Geral é aumentar e proteger o valor organizacional do INSS por meio da prestação de serviços de avaliação e consultoria baseada em riscos.

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?

Foi realizado trabalho de auditoria de avaliação da eficácia do processo de cobrança administrativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) dando ênfase na análise dos mecanismos de controles, da governança e dos resultados associados à efetiva conclusão do processo administrativo de cobrança.

Buscou-se verificar em que medida o processo de cobrança administrativa adotado pelo INSS contribui para o ressarcimento ao erário de valores pagos indevidamente em benefícios previdenciários e assistenciais.

2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi previsto no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) para o exercício de 2025 e definido com base em análise de riscos. Teve por objeto o processo de cobrança administrativa do INSS, atividade diretamente alinhada aos objetivos estratégicos de aumentar a eficiência no reconhecimento de direito e na manutenção de benefícios e de promover a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme estabelecido no Mapa Estratégico 2024–2027 e no Plano de Ação para 2025. A auditoria foi realizada em razão da relevância do tema, do elevado risco ao erário e da expressiva materialidade financeira dos valores pagos indevidamente, passíveis de recuperação administrativa.

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

A auditoria concluiu que o processo de cobrança administrativa do INSS apresenta ineficácia estrutural, decorrente de fragilidades estratégicas, gerenciais e operacionais que se manifestam de forma sistêmica ao longo de todo o ciclo da cobrança.

Destacam-se, entre outros, os seguintes aspectos:

- Predominância de impulsos externos (judiciais e de órgãos de controle) para a instauração, movimentação e conclusão das cobranças, em detrimento da atuação administrativa de ofício;
- Morosidade significativa nas etapas do processo, com prazos superiores aos definidos nos normativos internos;

- Baixa absorção do estoque de tarefas de cobrança, com acúmulo expressivo de processos pendentes e desproporção entre o volume de apurações concluídas e as cobranças efetivamente realizadas;
- Descontinuidade do fluxo de cobrança nos processos do legado físico, mesmo após a digitalização, com elevada quantidade de tarefas sem encaminhamento;
- Baixa disponibilidade de informações consolidadas nas ferramentas estratégicas, fragilidades nos controles de parcelamentos e no registro de informações adicionais;
- Deficiências de integração sistêmica, inclusive a inexistência de alertas automáticos para identificação de débitos pendentes na concessão de novos benefícios;
- Divergências relevantes entre os valores apurados nas tarefas de apuração e os registros contábeis no SIAFI, associadas a baixa efetividade na recuperação dos créditos, inferior a 1% do montante registrado.

Essas fragilidades comprometem a efetividade do ressarcimento ao erário, elevam o risco de prescrição dos créditos e reduzem a capacidade gerencial e a transparência das informações sobre a cobrança administrativa.

Quais as principais recomendações?

Em face das fragilidades identificadas, a auditoria recomendou a adoção de medidas voltadas ao fortalecimento da governança, da gestão e da operacionalização do processo de cobrança administrativa, destacando-se, em síntese:

- Instituir, em nível estratégico, Política Institucional de Cobrança Administrativa que incorpore a recuperação de créditos como elemento da cultura organizacional, definindo diretrizes, objetivos, responsabilidades e mecanismos de governança.
- Implantar sistema que permita a operacionalização do processo de cobrança administrativa, com funcionalidades para registro, controle do fluxo, solicitação automatizada de registros contábeis e geração de relatórios consolidados;
- Estabelecer critérios formais e objetivos para a priorização dos processos de cobrança administrativa, com base em elementos relevantes à efetividade da recuperação dos créditos, tais como valor do crédito, risco de prescrição e potencial de recuperação;
- Assegurar a continuidade do fluxo de cobrança administrativa dos processos oriundos do legado físico digitalizado, mediante mecanismos de controle, rastreabilidade e acompanhamento das tarefas após a digitalização;
- Implementar mecanismos que permitam a gestão centralizada e o acompanhamento dos parcelamentos no âmbito da cobrança administrativa;

- Estabelecer mecanismos sistêmicos que assegurem o preenchimento obrigatório das informações essenciais nas tarefas de recuperação de crédito e cobrança administrativa;
- Estabelecer controles sistêmicos que viabilizem a identificação automática de débitos pendentes vinculados ao CPF do requerente, a exemplo de alertas ou condicionantes no momento da concessão de novos benefícios;
- Aprimorar a governança das informações contábeis relativas aos créditos administrativos, assegurando compatibilidade entre os valores apurados e os registrados contabilmente.
- Disponibilizar nas ferramentas de gestão estratégica do INSS informações consolidadas sobre a cobrança administrativa.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APIRREG	Apuração de Irregularidade
BG INSS	Banco de Gestão do Instituto Nacional do Seguro Social
BG MOB	Banco de Gestão do Monitoramento Operacional de Benefícios
CADIN	Cadastro Informativo dos Débitos não Quitados do Setor Público Federal
CEGOV	Comitê Estratégico de Governança
CGACB	Coordenação-Geral de Apuração e Cobrança Administrativa de Benefícios
CGOFC	Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade
CPF	Cadastro de Pessoa Física
COBMOB	Cobrança Administrativa – MOB
COMOB	Cópia de Processo – MOB
DIGOV	Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação
DIRBEN	Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão
DIROFL	Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística
DPU	Defensoria Pública da União
e-SISREC	Sistema Eletrônico de Recursos
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MOB	Monitoramento Operacional de Benefícios
MOB Digital	Sistema de Apuração de Indício de Irregularidade
MPF	Ministério Público Federal
NB	Número de Benefício
PAT	Portal de Atendimento
PDA	Plano de Dados Abertos
PFE	Procuradoria Federal Especializada

PGF	Procuradoria-Geral Federal
PRES	Presidência do Instituto Nacional do Seguro Social
PRISMA	Projeto de Regionalização de Informações e Sistemas
RCADBENEF	Recuperação de Crédito e Cobrança Administrativa
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SAG Gestão	Sistema de Gestão de Agenda
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SA	Solicitação de Auditoria
SAMC	Seção de Análise de Monitoramento e Cobrança Administrativa de Benefícios
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SIBE	Sistema Integrado de Benefícios
SIBE-PU	Sistema Integrado de Benefícios - Processo Único
SISCALC	Sistema de Cálculo e Cobrança Administrativa
SMD	Sistema de Monitoramento do Desempenho Organizacional
SR	Superintendência Regional
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUB	Sistema Único de Benefícios
SUIBE	Sistema Único de Informações de Benefícios

SUMÁRIO

Sumário

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
SUMÁRIO	8
INTRODUÇÃO	9
RESULTADO DOS EXAMES	11
1. INEFICÁCIA ESTRUTURAL DO PROCESSO DE COBRANÇA ADMINISTRATIVA NO INSS	11
1.1. <i>Predominância de movimentos externos para a implementação, encerramento e impedimento de cobrança administrativa.</i>	11
1.2. <i>Morosidade nas etapas do processo de cobrança administrativa.</i>	14
1.3 <i>Baixa absorção das tarefas de cobrança administrativa.</i>	17
1.4. <i>Descontinuidade do fluxo de cobrança nos processos do legado digitalizado.</i>	21
2. INSUFICIÊNCIA DE MECANISMOS DE GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO PROCESSO DE COBRANÇA ADMINISTRATIVA.....	24
2.1. <i>Insuficiência de informações consolidadas sobre a Cobrança Administrativa nas ferramentas de gestão estratégica.</i>	25
2.2. <i>Fragilidades nos mecanismos de gestão e acompanhamento dos parcelamentos da cobrança administrativa.</i>	28
2.3. <i>Fragilidades no registro de informações adicionais nas tarefas de recuperação de crédito.</i>	30
2.4 <i>Deficiências nos mecanismos de controle e integração.</i>	33
3. DIVERGÊNCIA ENTRE OS VALORES APURADOS E OS REGISTROS CONTÁBEIS E BAIXA RECUPERAÇÃO DE VALORES	35
RECOMENDAÇÕES	38
CONCLUSÃO	40
ANEXOS	42
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	42

INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria de avaliação realizada pela Auditoria-Geral do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), tendo como Unidade Auditada a Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação (DIGOV), responsável pela coordenação estratégica, normatização e monitoramento do processo de cobrança administrativa no âmbito da Autarquia.

O objeto auditado corresponde ao processo de cobrança administrativa de valores pagos indevidamente em benefícios previdenciários e assistenciais, decorrentes de erro administrativo, dolo, fraude ou má-fé, conforme disciplinado pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022, alterada pela IN nº 170/2024.

O escopo do trabalho abrangeu a cobrança administrativa originada da apuração de indícios de irregularidade, nos termos do inciso I do art. 668-H da IN nº 128/2022. A auditoria examinou os controles internos, o processo de trabalho, os mecanismos de governança, os sistemas corporativos utilizados, os registros contábeis dos créditos administrativos e as informações disponibilizadas nas ferramentas de gestão estratégica, considerando o período de 01 de agosto de 2024 a 31 de maio de 2025. Para fins de análise da compatibilidade entre valores apurados e registros contábeis, foram examinados dados históricos relativos ao período de janeiro de 2020 a dezembro de 2024. Adicionalmente, foi realizado um estudo sobre a ação de digitalização dos processos do legado do Plano de Ação referentes ao período de janeiro de 2023 a julho de 2025.

Foram analisadas tarefas e informações dos serviços Cópia de Processo – MOB (COMOB), Cobrança Administrativa – MOB (COBMOB) e Recuperação de Crédito e Cobrança Administrativa (RCADBENEF), bem como dados extraídos dos sistemas PAT, BG-INSS, BG-MOB, SUIBE, SIBE e SIBE-PU, além das ferramentas de gestão estratégica INSS em Números, Lupa e Plano de Ação.

Este trabalho de avaliação está previsto no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) para o exercício de 2025, cuja elaboração foi baseada em análise de riscos. A escolha do objeto foi sustentada por critérios de relevância institucional, risco ao erário e elevada materialidade financeira, considerando o expressivo volume de valores pagos indevidamente registrados nos últimos anos e os baixos índices de recuperação administrativa. O processo de cobrança administrativa está diretamente alinhado aos objetivos estratégicos de “aumentar a eficiência no reconhecimento de direito e na manutenção de benefícios” e de “promover a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)”, previstos no Mapa Estratégico do INSS para o quadriênio 2024–2027 e no Plano de Ação para o ano de 2025.

A auditoria buscou responder, de forma central, à seguinte questão de auditoria:

Em que medida o processo de cobrança administrativa adotado pelo INSS contribui para a eficácia da recuperação de créditos decorrentes de pagamentos indevidos?

De forma complementar, o trabalho examinou se os mecanismos de controle, gestão, priorização, integração sistêmica e registro contábil são adequados para assegurar a efetividade, a tempestividade e a transparência do processo de cobrança administrativa.

A importância deste trabalho para a instituição reside no fato de que a cobrança administrativa constitui etapa essencial e indissociável do ciclo de ações corretivas, sendo fundamental para a recomposição do erário, a mitigação do risco de prescrição de créditos, o fortalecimento da governança e a sustentabilidade financeira do RGPS. As fragilidades identificadas ao longo dos exames demonstram que esforços institucionais concentrados na apuração de irregularidades não têm resultado, de forma sistemática, na correspondente recuperação dos valores devidos, o que reforça a necessidade de aprimoramento estrutural, gerencial e estratégico do processo de cobrança administrativa no âmbito do INSS.

RESULTADO DOS EXAMES

1. INEFICÁCIA ESTRUTURAL DO PROCESSO DE COBRANÇA ADMINISTRATIVA NO INSS

A auditoria identificou um conjunto de fragilidades estruturais que comprometem a eficácia do processo de cobrança administrativa de valores pagos indevidamente em benefícios previdenciários e assistenciais. Essas fragilidades não se manifestam isoladamente, mas como componentes interdependentes de um problema sistêmico, cujas raízes principais incluem: a ausência de solução informatizada integrada para a cobrança, a insuficiência de informações estruturadas e de mecanismos de controle.

Esse conjunto de fatores afeta diretamente o desempenho das atividades relacionadas à cobrança administrativa, resultando em:

- predominância de movimentos externos para a implementação, encerramento e impedimento de cobrança administrativa
- morosidade nas etapas do processo de cobrança administrativa
- baixa absorção das tarefas de cobrança administrativa
- descontinuidade do fluxo de cobrança nos processos do legado digitalizado

As evidências demonstram que as deficiências identificadas decorrem de causas estruturantes que afetam todo o processo, desde a instauração até a finalização das tarefas de cobrança administrativa. Como consequência, o processo de recuperação de créditos vê-se marcado pela fragmentação das informações, pela falta de automação, por ineficiência operacional e por baixa capacidade de resposta institucional.

Diante desse cenário, consolidam-se as diversas manifestações desse problema, conforme descritas a seguir:

1.1. **Predominância de movimentos externos para a implementação, encerramento e impedimento de cobrança administrativa.**

A cobrança administrativa está prevista pela IN PRES/INSS nº 128/2022 (alterada pela IN nº 170/2024) e tem por finalidade assegurar o ressarcimento de valores pagos indevidamente em benefícios previdenciários e assistenciais. Após a conclusão da apuração de irregularidade, compete ao INSS instaurar, conduzir e finalizar o processo de cobrança, observando o devido processo legal e os princípios da administração pública, incluindo economicidade, efetividade e boa governança (art. 37, CF).

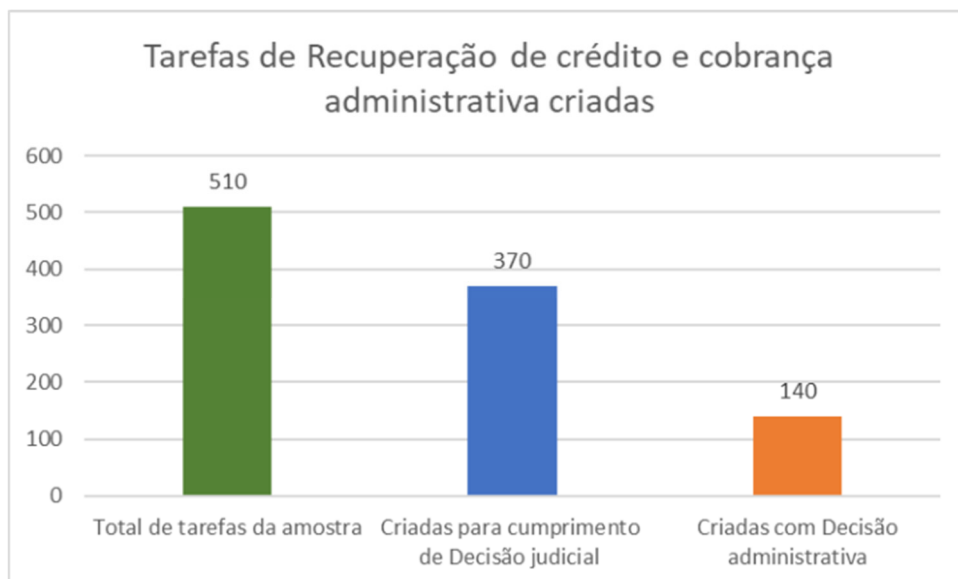
A análise realizada evidenciou que a criação e a conclusão das tarefas de cobrança administrativa ocorrem, predominantemente, em resposta a fatores externos em detrimento de um acompanhamento interno sistemático e proativo. O mesmo se verifica em relação ao impedimento da cobrança administrativa.

A partir de uma amostra aleatória simples, composta por 528 tarefas do serviço Recuperação de Crédito e Cobrança Administrativa (RCADBENEF), extraídas do BG INSS e criadas no período de 01.08.2024 a 31.05.2025, objetivou-se identificar a origem do impulso processual, a forma de conclusão e a efetividade da atuação administrativa na recuperação dos créditos.

Após exclusões metodológicas — 16 processos já encaminhados à execução fiscal (fase fora da competência do INSS) e 2 tarefas sem observância do fluxo pós-óbito previsto na IN PRES/INSS nº 147/2023 — a amostra final utilizada totalizou 510 tarefas.

Das 510 tarefas analisadas, 370 (72,55%) foram criadas para cumprimento de demandas externas (determinação judicial, PFE e MPF), ao passo que 140 tarefas (27,45%) tiveram origem em iniciativa administrativa, conforme Figura 1.

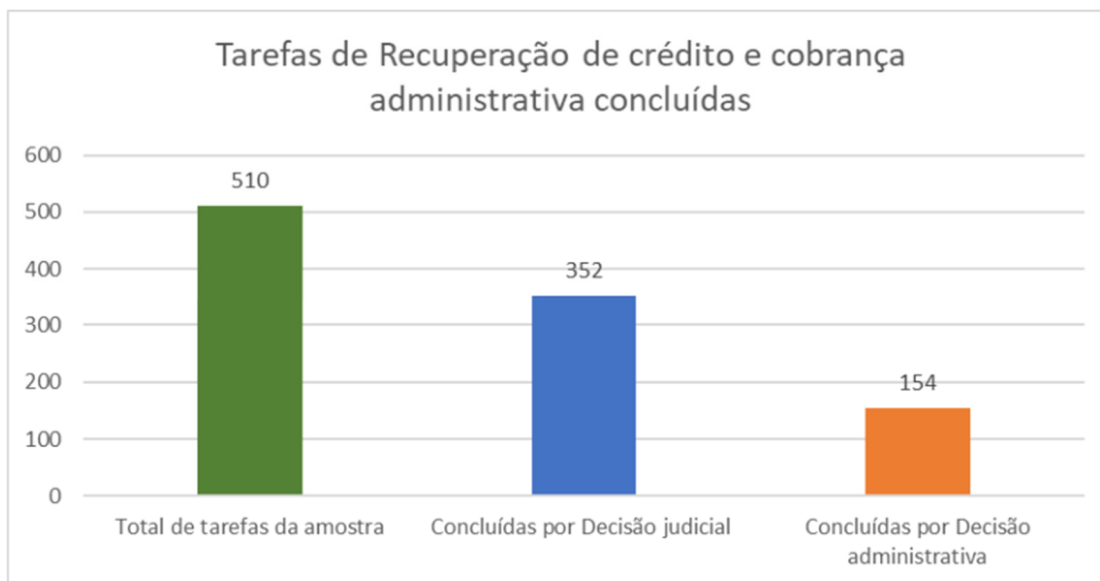
Figura 1: Comparativo de processos criados por demandas externas e administrativamente



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria com base na Amostra de dados extraídos do BG-INSS.

Das 510 tarefas analisadas, 352 tarefas (69,02%) tiveram seu encerramento condicionado a decisões judiciais ou demandas externas, como PFE e MPF e 154 tarefas (30,98%) em decorrência de atos administrativos da Autarquia, conforme Figura 2.

Figura 2: Comparativo de processos concluídos judicialmente e administrativamente



*** 4 processos não tiveram o motivo da conclusão identificado por falta de elementos nos processos**

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria com base na Amostra de dados extraídos do BG-INSS.

Das 510 tarefas analisadas, 329 (64,51%) tiveram o prosseguimento da cobrança inviabilizado por determinações judiciais. Desse total, 188 (57,14%) referem-se a benefícios assistenciais e 141 (42,86%) a benefícios previdenciários.

Das 154 tarefas encerradas na via administrativa, 87 (56,49%) foram concluídas sem recuperação de valores, abrangendo: arquivamento, cobranças infrutíferas encaminhadas à PFE, prescrição, suspensão e outras ocorrências não judiciais.

A distribuição dessas ocorrências encontra-se apresentada na Tabela 1.

Tabela 1 – Motivo do não ressarcimento das tarefas administrativas

Motivo do não ressarcimento	Quantidade	Percentual
Arquivamento	30	34,48%
Cobranças infrutíferas encaminhadas à PFE	18	20,69%
Prescrição	13	14,94%
Suspensão	6	6,90%
Outras razões não judiciais (Ex.: Supervisão Técnica, Óbito e outros)	20	22,99%
Total	87	100,00

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria com base na Amostra de dados extraídos do BG-INSS.

A Figura 2 – Comparativo de processos concluídos judicialmente e administrativamente - demonstra que a participação da iniciativa administrativa nas conclusões é substancialmente inferior à das conclusões decorrentes de impulsos externos, reforçando a dependência estrutural de fatores externos para movimentação do fluxo de cobrança.

Os dados refletem a decisão da gestão de adotar estratégia institucional voltada à priorização da fase de apuração de irregularidades em benefícios ativos, com o objetivo de conter a continuidade de pagamentos indevidos, relegando a etapa de cobrança administrativa a momento posterior, conforme resposta à Solicitação de Auditoria nº 01 - Auditoria 1772451 (SEI 19884989) por meio da Nota Técnica (NT) Nº 40/2025/CGMOB/DIRBEN-INSS.

Adicionalmente, conforme exposto na Nota Técnica (NT) nº 93/2025/CGACB/DIGOV-INSS, elaborada em resposta à SA nº 04, a análise das tarefas de cobrança administrativa ocorre, em regra, sem diretrizes formais que orientem a priorização com base em critérios de risco, materialidade ou potencial de recuperação dos créditos, sendo adotado exclusivamente o critério cronológico, conforme a data de criação das tarefas, nos termos das regras operacionais do Portal de Atendimento (PAT).

Esse conjunto de evidências demonstra que a Administração, no que tange à cobrança administrativa, tem atuado mais no cumprimento de decisões judiciais que de ofício.

1.2. Morosidade nas etapas do processo de cobrança administrativa.

A cobrança administrativa deve ser conduzida de forma tempestiva, eficiente e compatível com os prazos normativos, assegurando a recuperação dos valores, a prevenção da prescrição e a adoção oportuna dos encaminhamentos obrigatórios, conforme disciplina o Capítulo III da IN PRES/INSS nº 128/2022 (atualizada pela IN nº 170/2024).

O Portal de Atendimento (PAT), com base no Catálogo de Serviços do SAG Gestão e no item 11 do Ofício-Circular Conjunto nº 8/DIRAT/DIRBEN/INSS, estabelece o prazo de 75 dias para conclusão da tarefa do serviço de “Recuperação de Crédito e Cobrança Administrativa”.

Os testes realizados evidenciaram a morosidade nas etapas do processo de cobrança administrativa.

Nesse sentido, para avaliar a tempestividade das etapas do processo em estudo, foi realizada análise das tarefas dos serviços de cobrança administrativa, no período do escopo. Foram examinados: (i) os tempos médios de conclusão, (ii) a análise do estoque das tarefas pendentes (RCADBENEF e COBMOB) e (iii) o intervalo entre a conclusão da apuração de irregularidade e a instauração da cobrança

i) Tempo médio de conclusão das tarefas (RCADBENEF)

Para o cálculo do tempo médio de conclusão, foram consideradas as tarefas concluídas do serviço RCADBENEF, entre 01/08/2024 e 31/05/2025, sendo constatado:

- o tempo médio de 95 dias entre a criação da tarefa e a primeira atribuição ao servidor;
- o tempo médio de 52 dias contado da data de atribuição até a conclusão da análise pelo servidor;

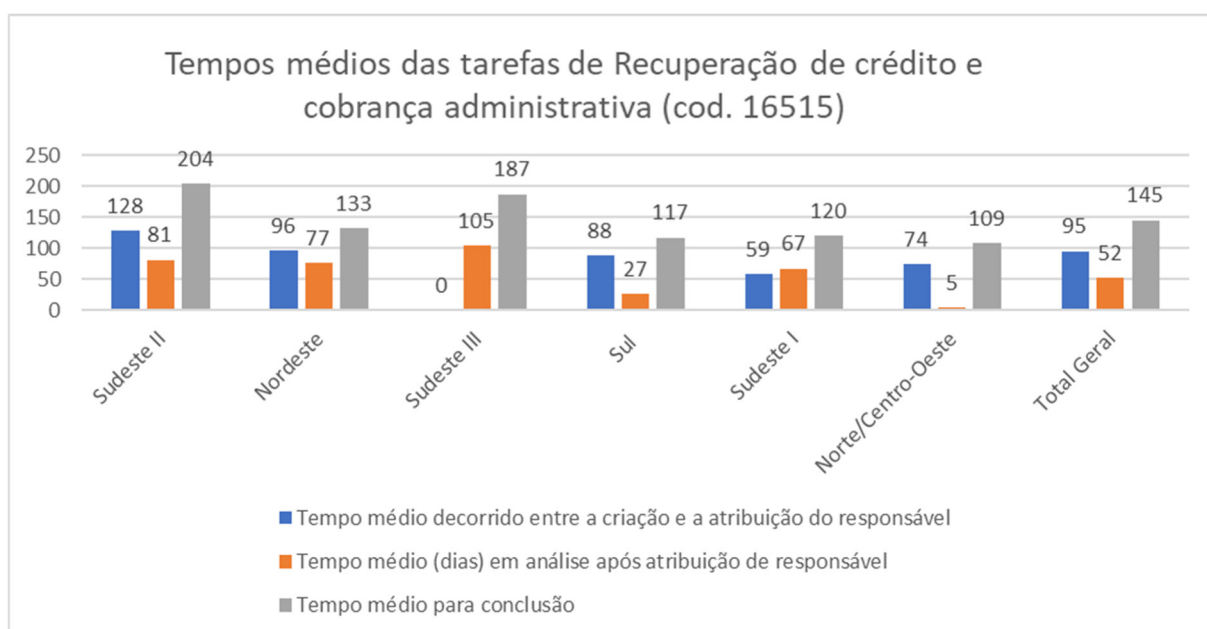
- o tempo médio total apurado entre a criação e a conclusão foi de 145 dias, considerando a ocorrência da redistribuição.

Verifica-se que o tempo médio total de 145 dias extrapola o prazo de 75 dias definido pelo SAG Gestão. Nesse resultado foram considerados o decurso de tempo desde a fase inicial de distribuição das tarefas até a conclusão da análise pelo servidor.

- Variação dos tempos médios de conclusão entre as Superintendências Regionais

Como a cobrança administrativa é executada de forma descentralizada, analisou-se, ainda, a distribuição dos tempos médios entre as Superintendências Regionais (SR), identificando-se diferenças operacionais significativas, conforme demonstrado na Figura 3.

Figura 3 – Tempos médios (em dias) das tarefas de recuperação de crédito e cobrança administrativa concluídas entre agosto/24 e maio/2025



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria com base na Amostra de dados extraídos do BG-INSS em 13.08.2025

ii) Análise do estoque das tarefas pendentes (RCADBENEF e COBMOB)

A extração realizada em 15.06.2025 contabilizava 106.395 tarefas pendentes no serviço Recuperação de Crédito e Cobrança Administrativa (RCADBENEF). Esse serviço, criado em 17.10.2022, atualmente utilizado para tramitação do processo de Cobrança Administrativa, substituiu o serviço de Cobrança Administrativa – MOB (COBMOB).

Paralelamente, o serviço COBMOB, hoje em desuso, ainda apresentava 79.526 tarefas pendentes na mesma data.

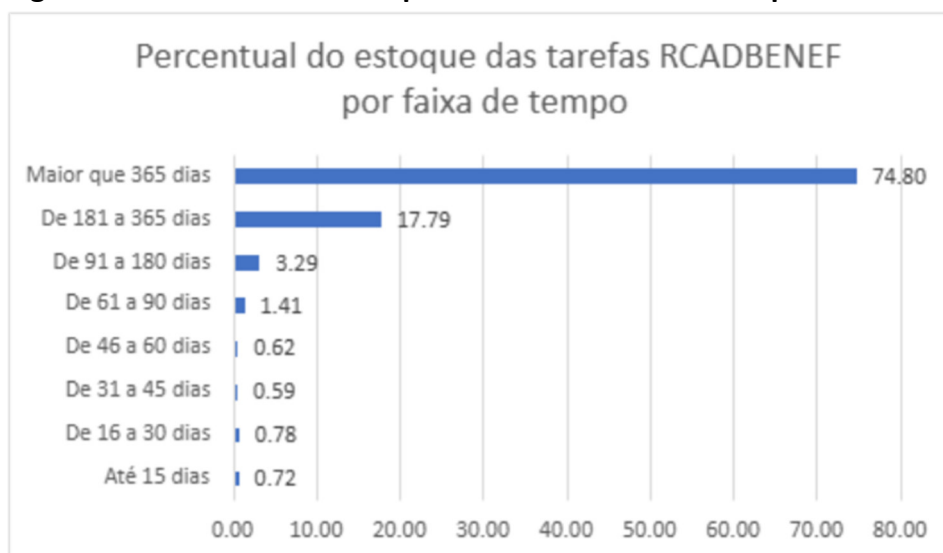
A coexistência dos dois serviços decorre do processo gradual de substituição do COBMOB pelo RCADBENEF.

A idade média do acervo (processos pendentes ou em exigência) é contada a partir da data do protocolo da tarefa até a data da extração dos dados. Os dados extraídos mostram que:

- a idade média do acervo das tarefas do RCADBENEF, é de 432 dias
- a idade média das tarefas do COBMOB é de 1.140 dias

Além disso, verificou-se que 75% das tarefas do RCADBENEF encontram-se pendentes há mais de 365 dias, conforme ilustrado na Figura 4.

Figura 4 – Percentual do estoque das tarefas RCADBENEF por faixa de tempo



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria com base na Amostra de dados extraídos do BG-INSS em 15.06.2025.

Com relação ao COBMOB, 98% das tarefas permanecem pendentes há mais de 365 dias, demonstrando morosidade estrutural.

Tanto as tarefas do RCADBENEF quanto as do COBMOB evidenciam a permanência prolongada das tarefas nos estoques, além da baixa efetividade operacional na condução das etapas necessárias à cobrança administrativa.

A demora entre a constituição do crédito e a adoção das providências subsequentes eleva o risco de prescrição, além de prejudicar o segurado, uma vez que a postergação da cobrança aumenta o saldo devedor por incidência de juros, multa e correção monetária. No benefício nº 060.XXX.XXX-8, vinculado ao CPF 332.XXX.XXX-00, por exemplo, o valor original de R\$ 6.790,56 foi elevado para R\$ 12.557,04 devido ao atraso na adoção das medidas de cobrança.

iii) Intervalo entre apuração de irregularidade e instauração da cobrança

Outro aspecto analisado diz respeito ao intervalo entre a conclusão da apuração de irregularidade e a instauração da cobrança administrativa. A análise, realizada com base nas tarefas RCADBENEF criadas entre 01.08.2024 e 31.05.2025, considerou inicialmente um universo de 18.702 tarefas, das quais 6.403 continham os dados necessários para prosseguimento da avaliação, como CPF do segurado, número do benefício e protocolos das tarefas de apuração e de encaminhamento.

Com base nesses protocolos, foi realizada extração no BG-MOB, que retornou 5.099 apurações de irregularidade vinculadas às respectivas tarefas de cobrança. Após a exclusão das tarefas reabertas — que não registravam a data original de conclusão, inviabilizando a mensuração temporal — a amostra final totalizou 3.511 tarefas.

A partir dessa amostra, verificou-se que:

- o tempo médio entre a instauração da apuração de irregularidade e a criação da tarefa de recuperação foi de 3,26 anos, equivalentes a aproximadamente 1.190 dias;
- o tempo médio entre a conclusão da apuração de irregularidade e a criação da tarefa de recuperação foi de 728 dias.

As situações referidas acima decorrem da falta de definição de estratégia para priorizar o ressarcimento dos créditos aos cofres públicos.

1.3 Baixa absorção das tarefas de cobrança administrativa.

A análise do estoque dos processos de cobrança administrativa de benefícios abrangeu o exame do volume das tarefas geradas no serviço “Recuperação de Crédito e Cobrança Administrativa” (RCADBENEF), bem como das tarefas remanescentes do serviço “Cobrança Administrativa – MOB” (COBMOB). O objetivo foi avaliar o volume de tarefas criadas, concluídas e pendentes, a evolução do estoque desde a implementação dos serviços e a capacidade das unidades descentralizadas responsáveis pela sua operacionalização em absorver as demandas.

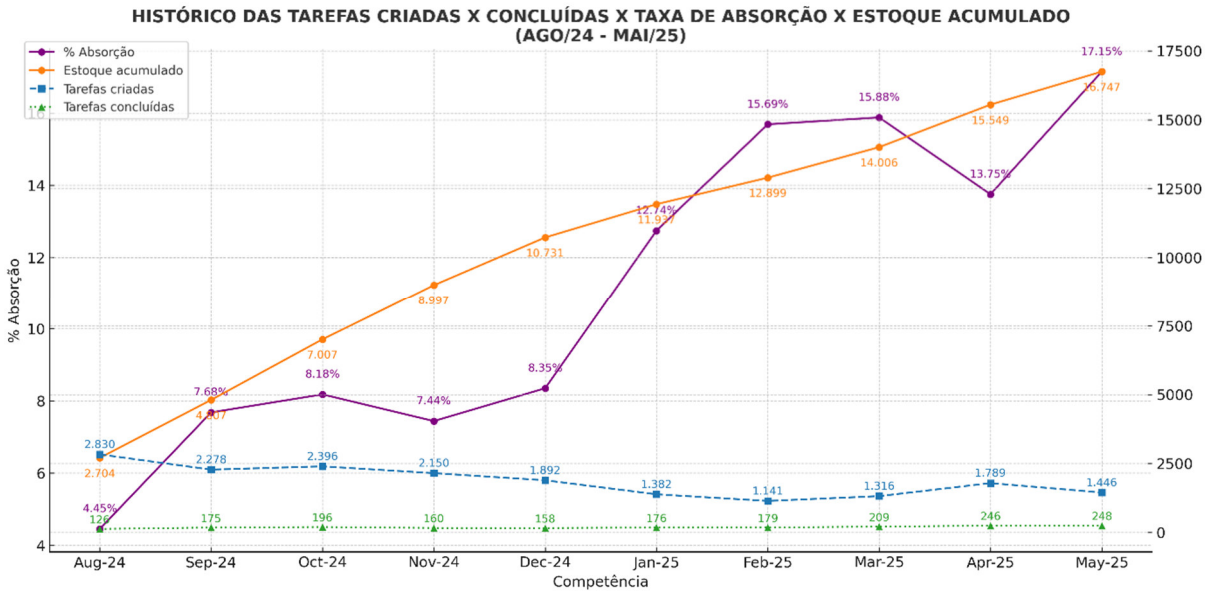
Nos termos do Capítulo III da IN PRES/INSS nº 128/2022, a cobrança administrativa deve observar a continuidade dos procedimentos após a conclusão da apuração da irregularidade, contemplando a constituição regular do crédito, com cálculo e atualização dos valores, bem como o registro das informações necessárias à sua gestão e ao controle contábil. Tais parâmetros, aliados aos princípios da eficiência, economicidade e efetividade, orientam a organização das atividades e a capacidade operacional necessária para a execução das tarefas de cobrança administrativa.

Os testes realizados demonstraram baixa absorção das tarefas de cobrança administrativa.

Conforme ilustrado na Figura 5, observou-se uma diferença expressiva entre o número de tarefas RCADBENEF criadas e as efetivamente concluídas no período de 01.08.2024 a 31.05.2025. Foram criadas 18.620 tarefas, enquanto apenas 1.873 foram concluídas,

resultando em uma taxa média de absorção de 10,06%. Apesar de ter evoluído de 4,5% em agosto de 2024 para 17% em maio de 2025, a taxa de absorção média permanece reduzida ao longo do período.

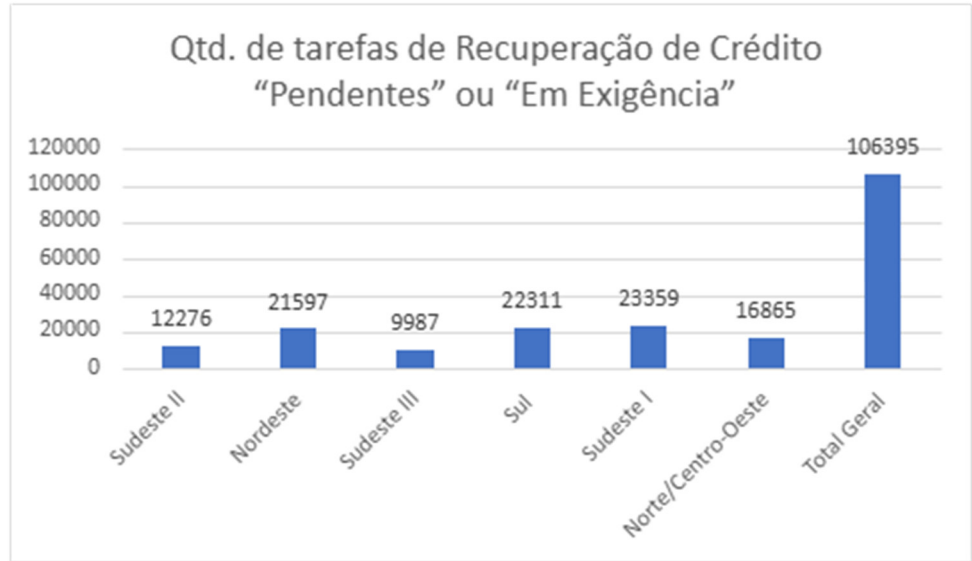
Figura 5 - Histórico das tarefas criadas, concluídas, taxa de absorção e estoque acumulado no serviço de cobrança administrativa de benefícios (ago/2024 a mai/2025).



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria com base na Amostra de dados extraídos do BG-INSS em 07.08.2025

A baixa taxa de absorção gerou um estoque acumulado de 16.747 tarefas não concluídas apenas no período do escopo da Ação. Desde o início da oferta do serviço RCADBENEF, o total acumulado já ultrapassa 106.395 tarefas. Este estoque concentra-se nas Superintendências Sudeste I (21,95%), Sul (20,97%) e Nordeste (20,30%), evidenciando concentração regional da demanda não processada, conforme a Figura 6.

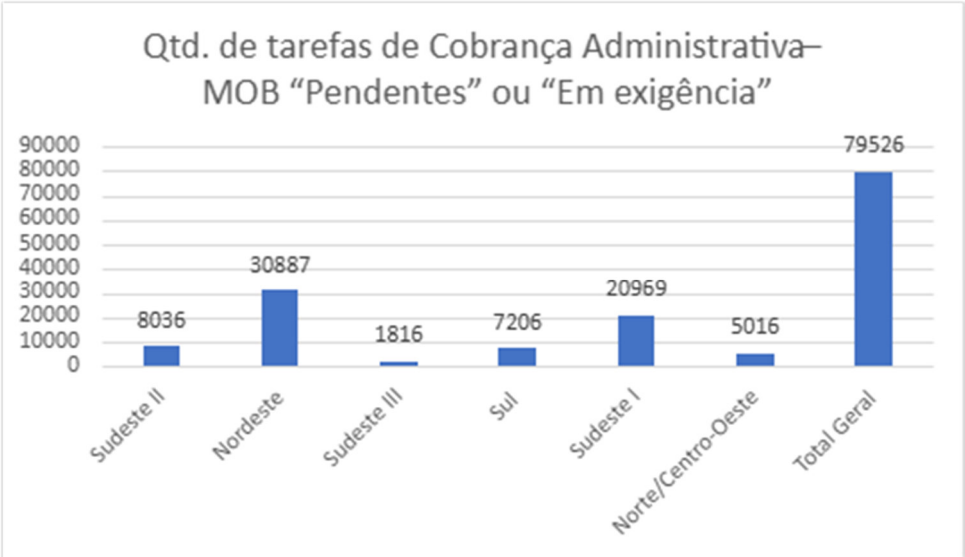
Figura 6 – Quantidade de tarefas de Recuperação de Crédito “Pendentes” ou “Em Exigência”



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria com base na Amostra de dados extraídos do BG-INSS em 15.06.2025

O serviço COBMOB, atualmente em descontinuidade, apresenta 79.526 tarefas pendentes na data analisada. O estoque concentra-se principalmente nas Superintendências Nordeste (38,83%) e Sudeste I (26,36%), que juntas representam 65,19% do total. A Figura 7 apresenta a distribuição desse estoque.

Figura 7 – Quantidade de tarefas de Cobrança Administrativa – MOB “Pendentes” ou “Em exigência”



*O total geral de tarefas pendentes corresponde a 73.930 tarefas com SR de criação identificada e 5.596 tarefas cuja SR de criação não foi identificada.

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria com base na Amostra de dados extraídos do BG-INSS em 15.06.2025

A consolidação das tarefas relacionadas à cobrança administrativa, conforme nova extração em 13.11.2025, identificou 192.390 tarefas em estoque, com status de pendente ou em exigência, de um total de 200.181 tarefas criadas.

Isso indica que, desde a implementação dos serviços de cobrança, apenas 3,89% das tarefas foram concluídas, enquanto 96,11% permanecem pendentes, conforme demonstrado na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Relação entre Estoque e tarefas concluídas de cobrança administrativa

Nome do serviço de Cobrança	Total de tarefas de cobrança criadas	Tarefas Concluídas	Estoque (Pendentes + Em exigência)	% concluídas / total
Recuperação de crédito e cobrança adm.	118107	4898	113209	4,15
Cobrança administrativa - MOB	82074	2893	79181	3,52
Total	200181	7791	192390	3,89

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria com base na Amostra de dados extraídos do BG-INSS em 13.11.2025

Em extração realizada em 15.06.2025, do total de 18.160 tarefas RCADBENEF criadas no período do escopo, foram concluídas 1.755¹. A análise das referidas tarefas evidenciou variação na conclusão das demandas entre as Superintendências Regionais. Os dados revelam a concentração dessas conclusões em duas Superintendências: Sul e Sudeste II, que responderam por 41,60% e 31,28% do total, respectivamente. Em contraste, as superintendências Sudeste III, Norte/Centro-Oeste e Nordeste apresentaram percentuais consideravelmente reduzidos, com apenas 0,34%, 3,19% e 5,07% das tarefas encerradas, de acordo com a Tabela 3.

Tabela 3 – Tarefas de recuperação de créditos concluídas por Superintendência

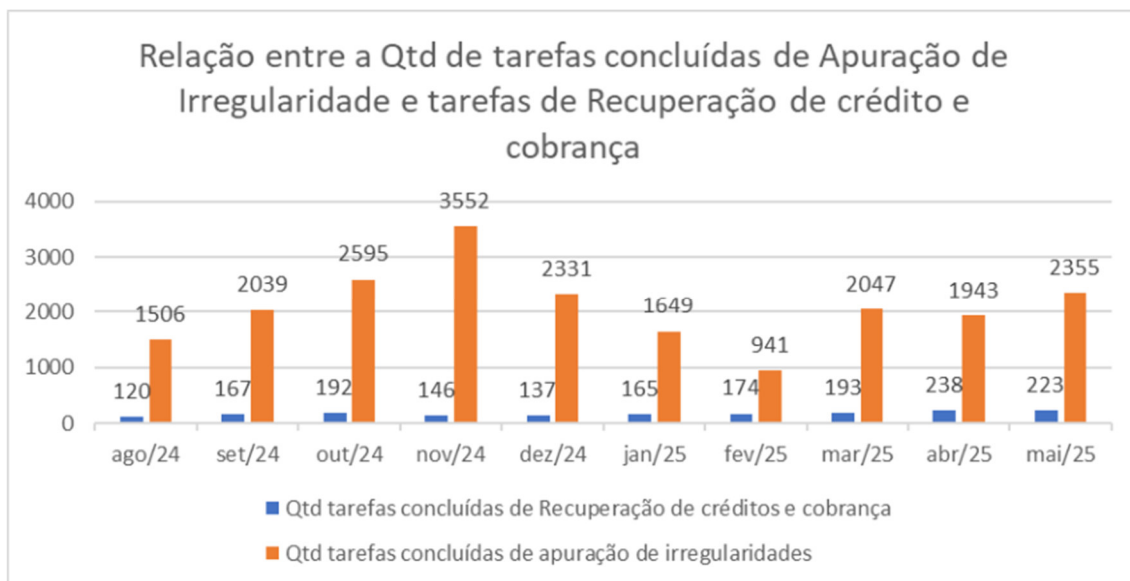
Superintendência	QTD de tarefas criadas	% de tarefas criadas	QTD Tarefas Concluídas	% de Tarefas Concluídas
Sudeste II	2.190	12,06	549	31,28
Nordeste	2.955	16,27	89	5,07
Sudeste III	2.368	13,04	6	0,34
Sul	4.730	26,05	730	41,60
Sudeste I	2.115	11,65	325	18,52
Norte/Centro-Oeste	3.802	20,94	56	3,19
Total Geral	18.160	100,00	1755	100,00

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria com base na Amostra de dados extraídos do BG-INSS em 15.06.2025

Além da análise do estoque dos processos de cobrança (criados e concluídos), foi realizada comparação entre a quantidade de processos concluídos na etapa de apuração, que antecede a cobrança, e o volume de processos finalizados na cobrança administrativa, conforme demonstrado na figura 8. No período de agosto/2024 a maio/2025, foram concluídos 20.958 processos de apuração por irregularidade, enquanto nesse mesmo intervalo, concluídas apenas 1.755 tarefas de cobrança administrativa.

Figura 8 – Relação entre as tarefas de Apuração de Irregularidades e de Recuperação de crédito concluídas no período de agosto/2024 a maio/2025

1 OBS: a diferença dos valores das tarefas concluídas é devido a extrações em datas distintas, pois o quantitativo de reaberturas e cancelamentos faz com que esse quantitativo se altere.



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria com base na Amostra de dados extraídos do BG-INSS em 12.09.2025

Quanto à capacidade operacional destinada às atividades de cobrança, em resposta à Solicitação de Auditoria (SA) nº 01, a Unidade Auditada, por meio da Nota Técnica nº40/2025/CGMOB/DIRBEN-INSS (SEI 19888651), informou que 98 servidores atuam na execução do processo de cobrança administrativa. Esses profissionais são chefes das Seções de Análise de Monitoramento e Cobrança Administrativa de Benefícios (SAMC) das Gerências Executivas, acumulando também atividades do Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB) e outras funções técnicas e gerenciais. Segundo a Gestão, essa sobreposição de responsabilidades resulta em uma capacidade operacional efetiva estimada em apenas 48 servidores.

Na mesma NT, a Unidade Auditada esclareceu que, diante da escassez de recursos humanos, optou por concentrar as atividades de cobrança administrativa nos chefes das SAMC, evitando concorrência com os processos de monitoramento operacional realizados pela Central de Análise (CEAB-MOB). Destacou ainda que essa decisão representou um desafio estratégico, pois, com foco na contenção de pagamentos indevidos, priorizou-se a apuração.

A discrepância entre o número de apurações concluídas pelo INSS e as ações efetivas de recuperação de crédito, conforme demonstrado na Figura 8, reflete a descontinuidade do processo e a baixa efetividade na recuperação de valores.

Os testes realizados evidenciam a priorização estratégica da gestão em executar processos de apuração de irregularidades em detrimento aos procedimentos de recuperação de créditos e cobrança.

1.4. Descontinuidade do fluxo de cobrança nos processos do legado digitalizado.

O “legado” é composto pelos processos de apuração de irregularidades e cobrança administrativa de benefícios que permaneceram em meio físico e sem conclusão até a publicação da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.067/2022.

O referido normativo determinou a digitalização desse acervo e sua migração para o fluxo digital de apuração e cobrança, mediante identificação adequada no serviço “Cópia de Processo – MOB” (COMOB) e posterior cadastramento no serviço “Recuperação de Créditos e Cobrança Administrativa de Benefícios” (RCADBENEF), para assegurar a continuidade dos procedimentos em meio eletrônico. Nesse contexto, o INSS instituiu o indicador DIGMOB, destinado a monitorar a digitalização do legado físico.

Com o objetivo de avaliar a aderência da digitalização medida pelo indicador e a continuidade das etapas da cobrança, após a digitalização dos processos, foram analisados os dados dos Planos de Ação de janeiro de 2023 a julho de 2025 e o quantitativo das tarefas do serviço RCADBENEF identificadas como provenientes do acervo físico.

A Portaria DIRBEN/INSS nº 1.067/2022 estabelece que os processos físicos do legado devem ser digitalizados pelas Superintendências Regionais e incluídos no GET por meio da tarefa “Cópia do Processo – COMOB” (art. 2º), com o devido preenchimento dos campos adicionais obrigatórios, previstos no Anexo I, incluindo: (i) o número do benefício; (ii) a indicação de que se trata de tarefa do legado; e (iii) a classificação entre apuração de irregularidade ou cobrança administrativa. Conforme art. 3º, III, combinado com o Anexo II, os processos digitalizados relacionados à cobrança administrativa devem ser cadastrados no serviço RCADBENEF para análise em meio eletrônico. O art. 5º determina que, após o encerramento da análise do processo em meio físico, os procedimentos “terão continuidade em meio digital”.

A partir do plano de ação 2023, o INSS instituiu o indicador DIGMOB, cuja finalidade é medir a disponibilização, em meio digital, dos processos físicos pendentes de apuração e cobrança, contabilizando as tarefas COMOB criadas nos termos da Portaria.

A. Digitalização do legado físico (DIGMOB)

Foram analisados os dados dos Planos de Ação de janeiro de 2023 a julho de 2025, considerando a comparação entre o que foi planejado e o que efetivamente foi realizado, assim como confrontando com a quantidade de tarefas criadas do serviço COMOB, extraídas do BG-INSS.

Conforme os dados extraídos do Plano de Ação 2023, a Unidade Auditada estabeleceu como meta para o indicador DIGMOB a digitalização de 420.550 processos físicos de apuração e cobrança. No entanto, a meta alcançada para esse indicador foi de 82.649 processos, o que representa 19,65% da meta prevista para o ano, restando, portanto, 337.901 processos a serem digitalizados.

Cabe observar que, para o ano seguinte, 2024, a meta estabelecida para o DIGMOB foi de 52.153 processos digitalizados, significativamente inferior ao planejado no ano anterior. Ao final de 2024, a meta atingida foi de 33.551 processos digitalizados, conforme Plano de Ação.

Entre janeiro de 2023 e julho de 2025, o indicador DIGMOB registrou 137.229 processos digitalizados. No mesmo período, a criação de 130.942 tarefas COMOB indica aderência de 95,42% entre o indicador e o número de tarefas efetivamente geradas.

Todavia, a criação da tarefa COMOB não assegura que a digitalização tenha sido anexada ao processo, uma vez que essa etapa não é mensurada pelo indicador.

Cabe observar que o quantitativo de 420.550 processos físicos foi definido por estimativa conforme resposta à SA nº 05, por meio da Nota Técnica NT nº 93/2025/CGACB/DIGOV-INSS. Considerando o estoque inicial e a digitalização de 137.229 processos, tem-se ainda pendente de digitalização 283.321 equivalente a 67% do acervo inicial.

B. Tarefas do legado sem continuidade após a digitalização

Para avaliar o prosseguimento do processo de cobrança após a digitalização do legado, foram analisadas as tarefas do serviço RCADBENEF, criadas entre agosto de 2024 e maio de 2025.

No período analisado, foram criadas 18.702 tarefas RCADBENEF e somente 2.008 continham a informação “Legado” no campo origem da demanda.

A análise das 2.008 tarefas evidenciou que, mesmo após a digitalização, percentual elevado não recebeu encaminhamento no fluxo de cobrança administrativa, conforme descrito na tabela 4 a seguir:

Tabela 4 - Situação das tarefas RCADBENEF de origem “Legado” após a digitalização

Situação das tarefas RCADBENEF de origem “Legado” após a digitalização		
Status da tarefa	QTD de tarefas	Percentual
Pendente	1.771	88,2%
Concluído	160	8,0%
Cumprimento de exigência	71	3,5%
Cancelado	6	0,3%
Total Geral	2.008	100,0%

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria com base na Amostra de dados extraídos do BG-INSS em 19.08.2025

Os dados da tabela acima demonstram que 88,2% das tarefas de recuperação criadas no período, e oriundas do legado físico, estão pendentes. Enquanto isso, apenas 8% das tarefas foram concluídas.

Ademais, constatou-se que 86,7% dessas tarefas não possuem servidor responsável, assim como 77,8% não tiveram qualquer atualização após a data de criação. Esses dados evidenciam a descontinuidade no fluxo dos processos de recuperação de crédito oriundos do legado.

Ante as fragilidades verificadas, é possível aferir que as causas da **ineficiência estrutural do processo de cobrança administrativa no INSS** decorrem da ausência de direcionamento estratégico e de mecanismos de governança específicos voltados à recuperação de créditos,

evidenciada pela atuação predominantemente reativa da Administração, concentrada no cumprimento de determinações judiciais, em detrimento da instauração e condução de cobranças administrativas de ofício, pois não se verifica definição clara de estratégia institucional para priorizar o ressarcimento dos créditos aos cofres públicos.

Observa-se, diferentemente, a priorização estratégica da execução dos processos de apuração de irregularidades gerando descontinuidade das fases, entre a identificação do dano e a efetiva cobrança dos valores indevidos. Essa assimetria compromete a finalidade do processo administrativo, que não se encerra na apuração, mas na recomposição do erário.

Tal cenário é agravado pela descontinuidade do processo de cobrança administrativa após a digitalização do acervo legado, decorrente, principalmente, da ausência de mecanismos de controle e monitoramento capazes de assegurar o prosseguimento das etapas de cobrança, bem como da insuficiente rastreabilidade das tarefas originárias dos processos físicos. Soma-se a isso a limitada capacidade operacional das unidades responsáveis para absorver e tratar o elevado volume de processos digitalizados, o que contribui para a interrupção do fluxo, o acúmulo de pendências e a redução da efetividade das ações de cobrança.

Esses fatores, de natureza estratégica, gerencial e operacional, atuam de forma interdependente, configurando falha estrutural na condução da cobrança administrativa e comprometendo a recuperação tempestiva e eficiente dos créditos devidos ao INSS.

Em síntese, a ineficácia estrutural do processo de cobrança administrativa compromete a recuperação tempestiva e efetiva dos valores devidos ao INSS, resultando em baixo índice de ressarcimento aos cofres públicos e aumento do risco de prescrição dos créditos constituídos. A descontinuidade do fluxo administrativo e a ausência de controles e rastreabilidade dificultam o acompanhamento dos processos, favorecem o acúmulo de pendências e reduzem a confiabilidade das informações gerenciais.

Como consequência, observa-se impacto negativo sobre a eficiência da gestão, na medida em que esforços institucionais direcionados à apuração de irregularidades não resultam, de forma sistemática, na correspondente recomposição do erário.

2. INSUFICIÊNCIA DE MECANISMOS DE GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO PROCESSO DE COBRANÇA ADMINISTRATIVA.

Durante a ação de auditoria, foram avaliados aspectos relacionados à gestão do processo de cobrança administrativa, com foco na existência e na adequação de diretrizes para a priorização das atividades, bem como na disponibilidade de informações consolidadas e gerenciais nas principais ferramentas de gestão estratégica da Autarquia. Identificaram-se diversas fragilidades, evidenciadas pela inexistência de diretrizes estratégicas, pela ausência de sistemas informatizados integrados e de controles estruturados, além da dependência de procedimentos manuais e descentralizados para a priorização, o acompanhamento, o registro e o monitoramento das etapas da cobrança.

Esse conjunto de fatores afeta diretamente o desempenho da gestão e da operacionalização das atividades relacionadas à cobrança administrativa, resultando em:

- insuficiência de informações consolidadas sobre a Cobrança Administrativa nas ferramentas de gestão estratégica;
- fragilidades nos mecanismos de gestão e acompanhamento dos parcelamentos da cobrança administrativa;
- fragilidades no registro de informações adicionais nas tarefas de recuperação de crédito;
- deficiências nos mecanismos de controle e integração.

As evidências indicam que as deficiências decorrem de causas estruturantes que impactam todo o processo de cobrança administrativa, desde sua instauração até a conclusão das atividades. Como resultado, a combinação dessas fragilidades compromete a padronização, a rastreabilidade e a capacidade gerencial da Autarquia sobre o ciclo completo de recuperação de créditos.

Diante desse cenário, consolidam-se as diversas manifestações desse problema, conforme descritas a seguir:

2.1. Insuficiência de informações consolidadas sobre a Cobrança Administrativa nas ferramentas de gestão estratégica.

No âmbito do atendimento aos princípios da gestão pública definidos na Constituição Federal, foram observadas as conformidades em relação à Resolução nº 6/CEGOV/INSS, de 02.06.2020, que institui o Sistema de Monitoramento do Desempenho Organizacional (SMD), e à Resolução CEGOV/INSS nº 29, de 01.06.2023, que aprova o Plano de Dados Abertos (PDA). Ambas as normas reforçam os pilares da transparência, da confiabilidade das informações e da tomada de decisão baseada em evidências, alinhando-se aos princípios constitucionais da publicidade, eficiência e interesse público.

O Sistema de Monitoramento do Desempenho Organizacional (SMD) do INSS acompanha planos estratégicos, projetos e serviços por meio de indicadores aprovados pelo Comitê Estratégico de Governança do INSS (CEGOV). Esses dados são divulgados na plataforma pública “INSS em Números”, considerados oficiais, e utilizados em todas as comunicações do Instituto.

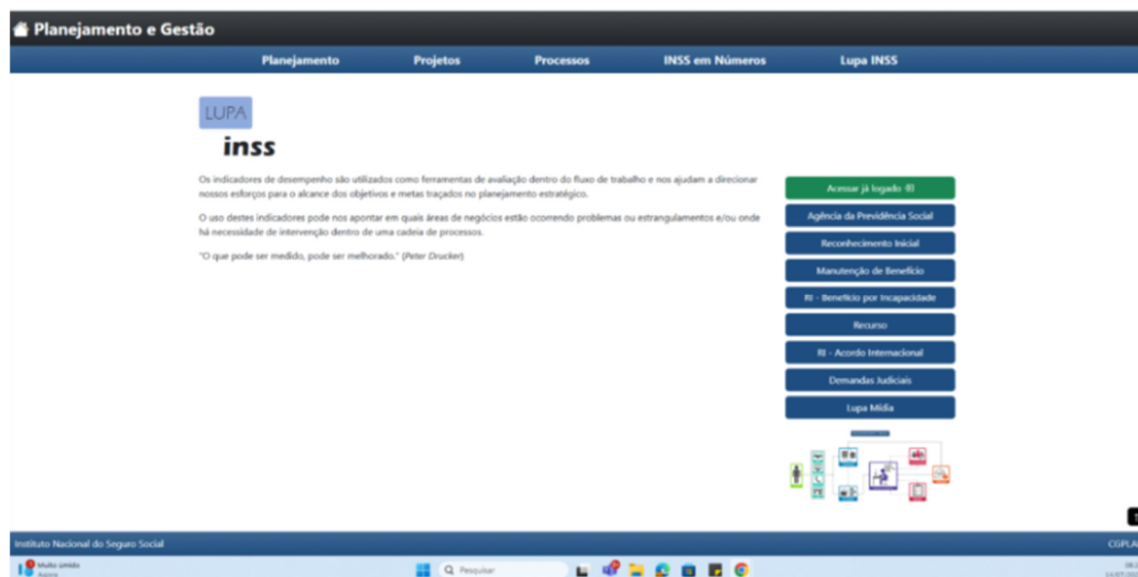
No mesmo sentido, o Plano de Dados Abertos (PDA), estabelece diretrizes para a disponibilização dos dados produzidos pelo Instituto, observando os princípios da publicidade,

transparência e interesse público, com foco na promoção da transparência ativa e no acesso do cidadão à informação.

Das análises realizadas, observou-se a insuficiência de informações consolidadas sobre a Cobrança Administrativa nas ferramentas de gestão estratégico.

Foram analisadas as principais ferramentas de Gestão Estratégica do INSS quanto à disponibilidade de informações relacionadas ao processo de Cobrança Administrativa. Dentre essas ferramentas, destaca-se o LUPA, utilizado pela Autarquia como instrumento de acompanhamento e monitoramento de informações estratégicas e operacionais. Os resultados observados indicam que a Ferramenta LUPA não apresenta aba ou seção com informações específicas sobre esse processo, conforme Figura 9.

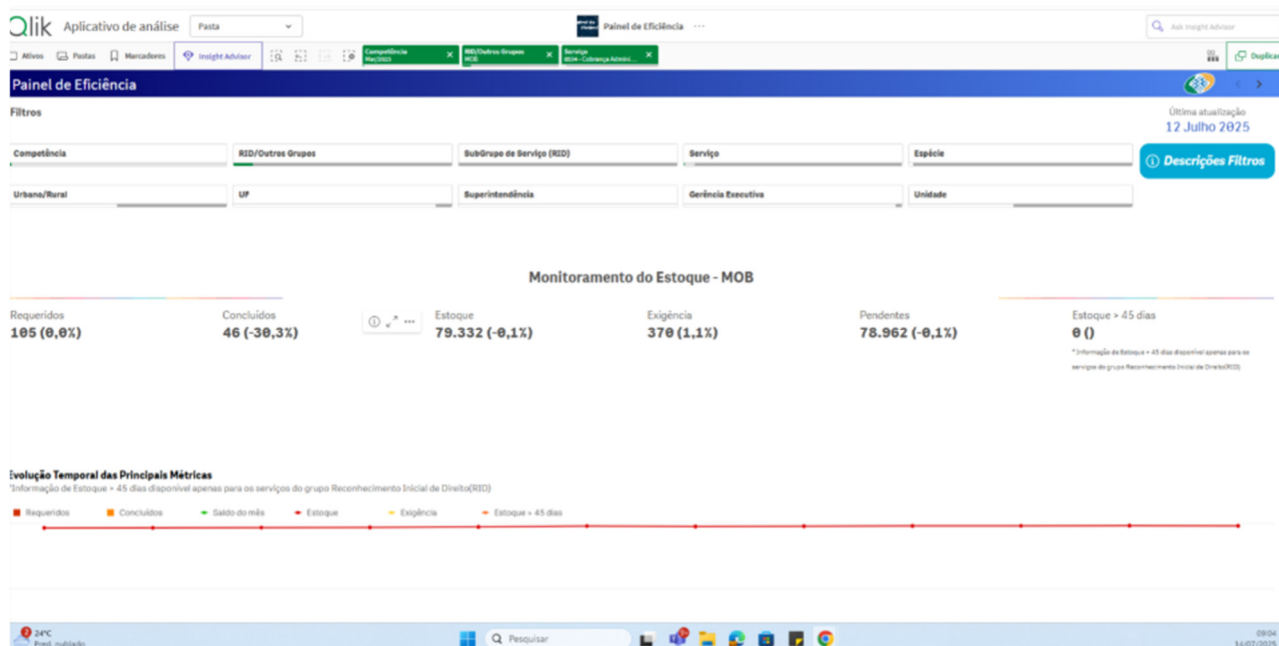
Figura 9 – Sistema LUPA



Fonte: Sistema LUPA – Captura de tela realizada em 14.07.2025 - às 8h25

Por sua vez, o painel “INSS em Números”, ferramenta institucional de transparência e apoio à gestão estratégica, dispõe de uma aba dedicada ao Monitoramento Operacional de Benefícios – MOB, em que há um subgrupo específico voltado à Cobrança Administrativa, conforme demonstrado na Figura 10. No entanto, os dados disponíveis referem-se apenas às tarefas do serviço de cobrança administrativa (COBMOB) em desuso.

Figura 10 – Painel “INSS em números”



Fonte: INSS em números - Captura de Tela realizada em 14.07.2025, às 9h06

Em relação aos indicadores de desempenho, identificou-se, conforme a Figura 11, a existência de apenas um indicador relacionado à Cobrança Administrativa: o DIGMOB. Esse indicador tem por finalidade mensurar a quantidade de processos físicos pendentes de disponibilização em meio digital, visando à compatibilização dos processos físicos de apuração de irregularidades e de cobrança administrativa de benefícios com o fluxo digital.

Figura 11 – Mapa Estratégico INSS – Indicador DIGMOB



Fonte: Mapa Estratégico INSS 2024/2027

Dessa forma, verifica-se que as principais ferramentas de gestão estratégica do INSS não disponibilizam informações consolidadas, abrangentes e sistematizadas sobre o processo de Cobrança Administrativa, limitando-se a registros parciais e a indicadores voltados à digitalização do acervo físico. A ausência de painéis, indicadores ou relatórios gerenciais que permitam o acompanhamento integrado do ciclo de cobrança — desde a constituição do crédito até a recuperação dos valores — compromete a capacidade da Administração de monitorar o desempenho do processo, identificar gargalos operacionais, priorizar ações com base em risco e materialidade e subsidiar a tomada de decisão estratégica.

2.2. Fragilidades nos mecanismos de gestão e acompanhamento dos parcelamentos da cobrança administrativa.

Outro aspecto avaliado na ação foi o controle e monitoramento dos débitos parcelados no âmbito da cobrança administrativa, com o objetivo de avaliar a eficácia desses mecanismos.

Conforme previsto no art. 668-Q da IN nº 128/2022, a quitação dos créditos devidos ao INSS poderá ser realizada por meio das seguintes modalidades: pagamento à vista, parcelamento do crédito, consignação em benefícios assistenciais ou previdenciários do RGPS, encontro de contas e consignação em folha de pagamento de empregado ou agente público.

Na análise dos processos de cobrança administrativa com parcelamento, observaram-se fragilidades nos mecanismos de gestão e de acompanhamento.

O parcelamento é modalidade de quitação do crédito no âmbito da cobrança administrativa que, por envolver pagamento continuado, demanda controles e monitoramento sistemáticos para assegurar o adimplemento das parcelas e a adoção tempestiva de providências em caso de inadimplência.

À vista da inexistência da disponibilização de dados consolidados que permitissem conhecer o volume de processos de cobrança com parcelamento, foi emitida Solicitação de Auditoria nº 06 (SEI 21052966) à área auditada para que encaminhasse a relação dos processos de cobrança com parcelamentos — concluídos e em andamento — referentes aos últimos cinco anos, discriminados por Superintendência, com a descrição individual da evolução dos respectivos pagamentos.

Em resposta à SA, foi emitida a NT nº 93/2025/CGACB/DIGOV-INSS (SEI 21724699), segundo a qual o INSS não dispõe, atualmente, de um sistema informatizado específico para a gestão dos créditos com parcelamentos. O único instrumento vigente, conforme Memorando-Circular nº 21/DIRBEN/INSS, de 17.10.2011, é o Sistema de Cálculo e Cobrança Administrativa (Siscalc). Trata-se de uma planilha eletrônica que apresenta limitações operacionais, como a ausência de centralização das informações, a inexistência de integração com outros sistemas, a falta de mecanismos de validação dos dados inseridos e a utilização de forma isolada e local pelas unidades descentralizadas, sem consolidação ou padronização em nível nacional.

Diante dessa limitação, para atender à SA, a Unidade Auditada instaurou o processo SEI nº 35014.224677/2025-23, encaminhado às Superintendências Regionais, que foram orientadas a solicitar às respectivas Gerências-Executivas o levantamento e envio das planilhas Siscalc (ou outro instrumento de controle utilizado), contendo os dados dos processos com parcelamento.

A consolidação das informações, pela CGACB em 04.08.2025, identificou 3.263 registros de processos de cobrança administrativa, dentre os quais, 2.600 na modalidade de parcelamento.

Cabe destacar, entretanto, que a planilha intitulada “Consolidação Cobrança Nacional Final”, encaminhada pela referida Coordenação-Geral, como anexo da NT nº 93/2025/CGACB/DIGOV-INSS, apresenta inconsistências em seu preenchimento, especialmente quanto à duplicidade de informações. Como exemplo, citam-se os seguintes registros duplicados na planilha com registros constantes em mais de uma linha

- 1 - CPF: 090.XXX.XXX-18, NB 629.XXX.XXX-1 e Valor Original R\$ 59.793,00
- 2 - CPF: 030.XXX.XXX-03, NB 125.XXX.XXX-0 e Valor Original R\$ 6.207,00
- 3 - CPF: 026.XXX.XXX-30, NB 163.XXX.XXX-2 e Valor Original R\$ 14.518,53

Tais duplicidades comprometem a fidedignidade dos dados consolidados, não refletindo com precisão a realidade dos processos de cobrança administrativa com parcelamento.

No âmbito da análise amostral realizada, verificou-se que, dentre as 510 tarefas examinadas, 2,35% referem-se a requerimentos de parcelamento no processo de cobrança administrativa.

A análise detalhada desses casos evidenciou as seguintes fragilidades:

- Ausência de emissão e disponibilização das guias mensais de pagamento;
- Inércia administrativa diante da inadimplência;
- Ausência de consignação do débito no benefício do devedor, mesmo havendo solicitação formal, e inadimplemento do parcelamento;
- Morosidade processual;
- Ausência de controle para remessa futura de créditos vencidos inferiores a R\$ 10.000,00 à Procuradoria-Geral Federal (PGF).

Os achados apontam para a necessidade de implementação de mecanismos tecnológicos e controles internos robustos, capazes de assegurar maior eficiência, transparência e segurança na gestão dos créditos parcelados.

Conclui-se que os procedimentos atualmente adotados pelo INSS para o controle e o monitoramento dos parcelamentos são insuficientes, evidenciando a inexistência de informações consolidadas dos processos de cobrança com parcelamento. A dependência de

instrumentos manuais, descentralizados e não integrados, associada à ausência de mecanismos sistêmicos para o acompanhamento da evolução dos pagamentos e para o tratamento da inadimplência, compromete a rastreabilidade dos créditos parcelados, limita a capacidade gerencial da Autarquia e reduz a efetividade das ações de recuperação dos valores devidos ao INSS.

2.3. Fragilidades no registro de informações adicionais nas tarefas de recuperação de crédito.

O Portal de Atendimento, no qual as tarefas de cobrança administrativa são criadas e gerenciadas, dispõe de campos adicionais destinados ao registro qualitativo de informações sobre os processos de cobrança, cujo preenchimento foi analisado pela auditoria, tanto na criação quanto na conclusão das tarefas, com o objetivo de verificar a suficiência das informações para a adequada operacionalização e gestão da cobrança administrativa.

A Seção III da IN nº 128 estabelece as regras, procedimentos e rotinas para a aplicação efetiva das normas de cobrança administrativa. Essa efetividade depende da disponibilidade de informações gerenciais que apoiem a tomada de decisão. Além disso, a recuperação de crédito no INSS deve estar alinhada aos princípios de eficiência, efetividade e boa governança, assegurando o uso racional dos recursos públicos e a maximização dos resultados.

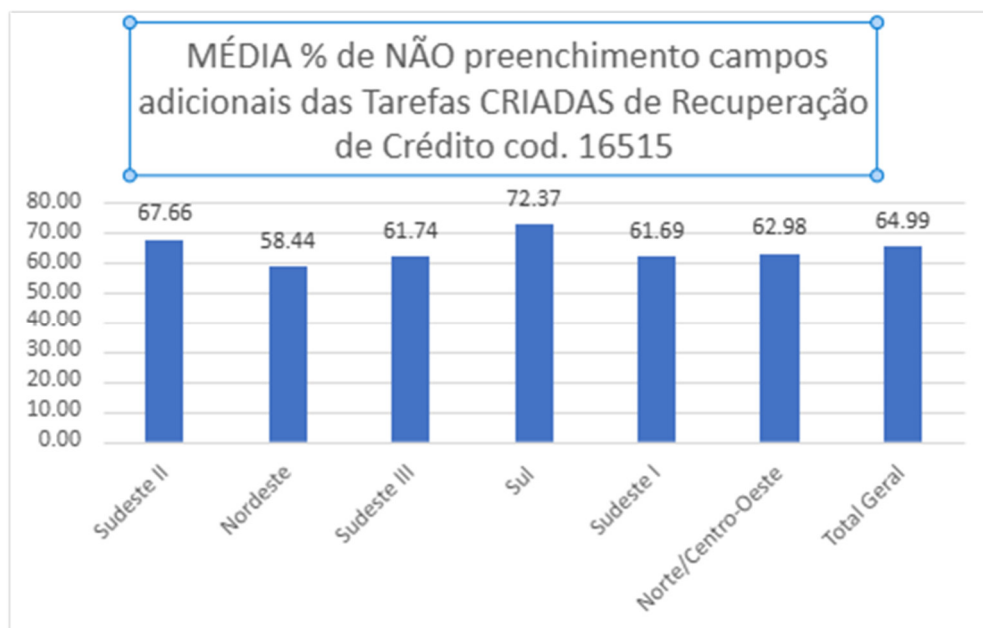
Os testes realizados demonstram fragilidades no registro de informações nos campos adicionais nas tarefas de recuperação de crédito.

Com o intuito de verificar se os campos das tarefas criadas no PAT contêm todas as informações relevantes, para a operacionalização e gestão do processo de cobrança administrativa, foram analisadas 18.160 tarefas de RCADBENEF criadas no período de 01.08.2024 a 30.05.2025.

A análise revelou que o percentual médio de não preenchimento dos campos adicionais das tarefas criadas foi de 64,99%, evidenciando significativa ausência de dados para o adequado tratamento das tarefas.

O resultado da análise do não preenchimento dos campos adicionais por Superintendência, estão apresentados na Figura 12.

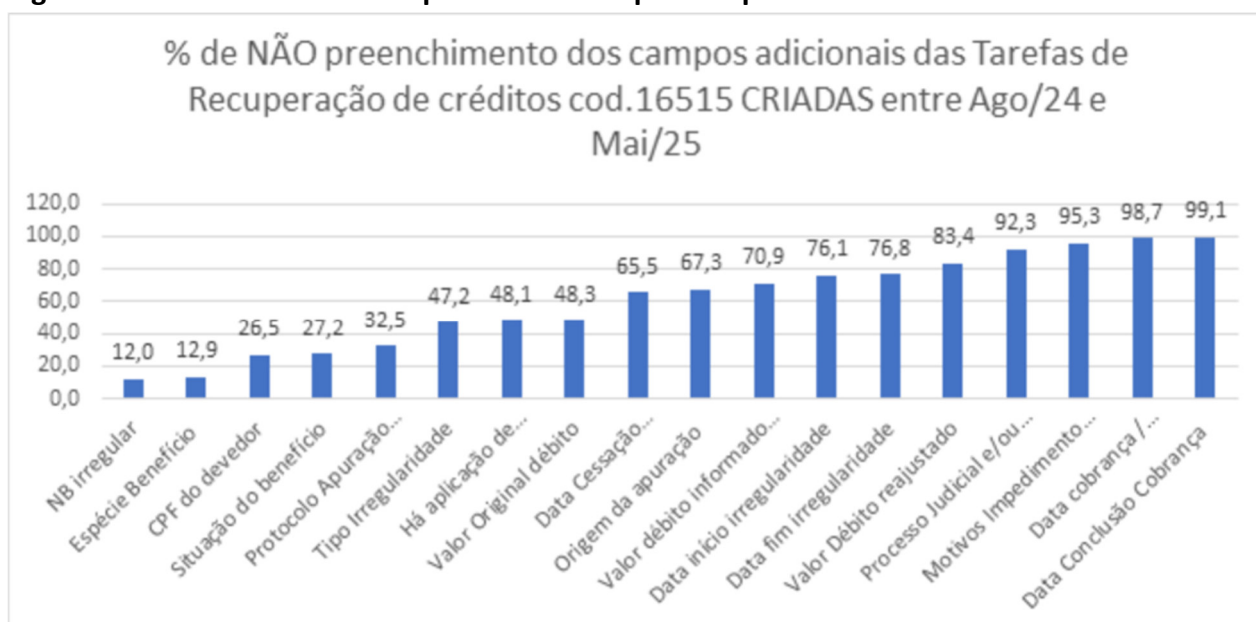
Figura 12 - Percentual médio de não preenchimento dos campos adicionais das tarefas de Recuperação de Crédito



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria com base na Amostra de dados extraídos do BG-INSS, em 11.06.25.

Adicionalmente, observou-se que informações consideradas importantes para operacionalização e gestão das tarefas, como por exemplo o número do benefício e o CPF do devedor, não foram preenchidas em 12% e 26,5% das tarefas, respectivamente. A Figura 13 apresenta o detalhamento dos percentuais de não preenchimento por campo adicional.

Figura 13 – Percentuais de não preenchimento por campo adicional



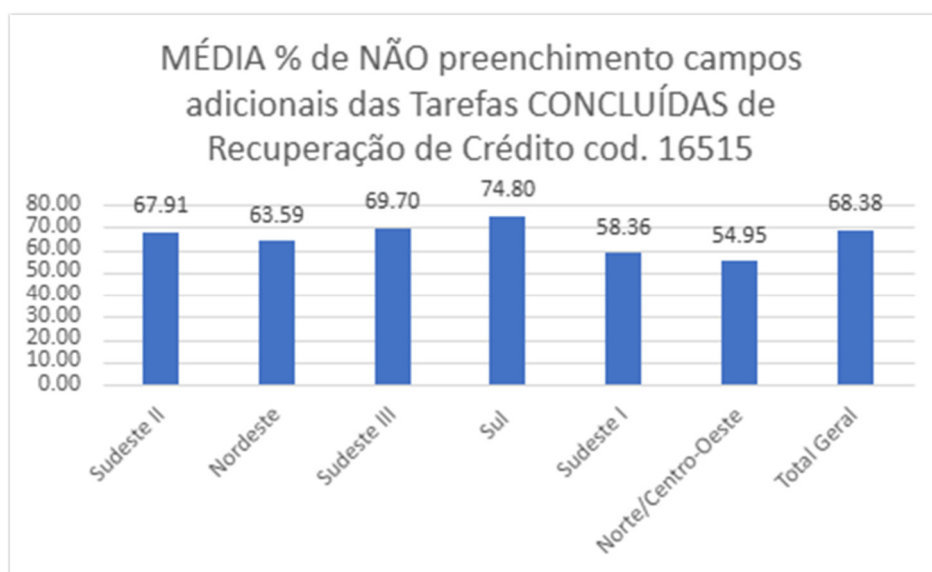
Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria com base na Amostra de dados extraídos do BG-INSS, em 11.06.25.

Quanto às tarefas concluídas no mesmo período, foram avaliadas 1.755 tarefas de “Recuperação de Crédito e Cobrança Administrativa”.

A avaliação do preenchimento dos campos adicionais dessas tarefas revelou um percentual médio de não preenchimento de 68,4%, portanto superior ao verificado nas tarefas criadas.

O detalhamento por Superintendência encontra-se na Figura 14.

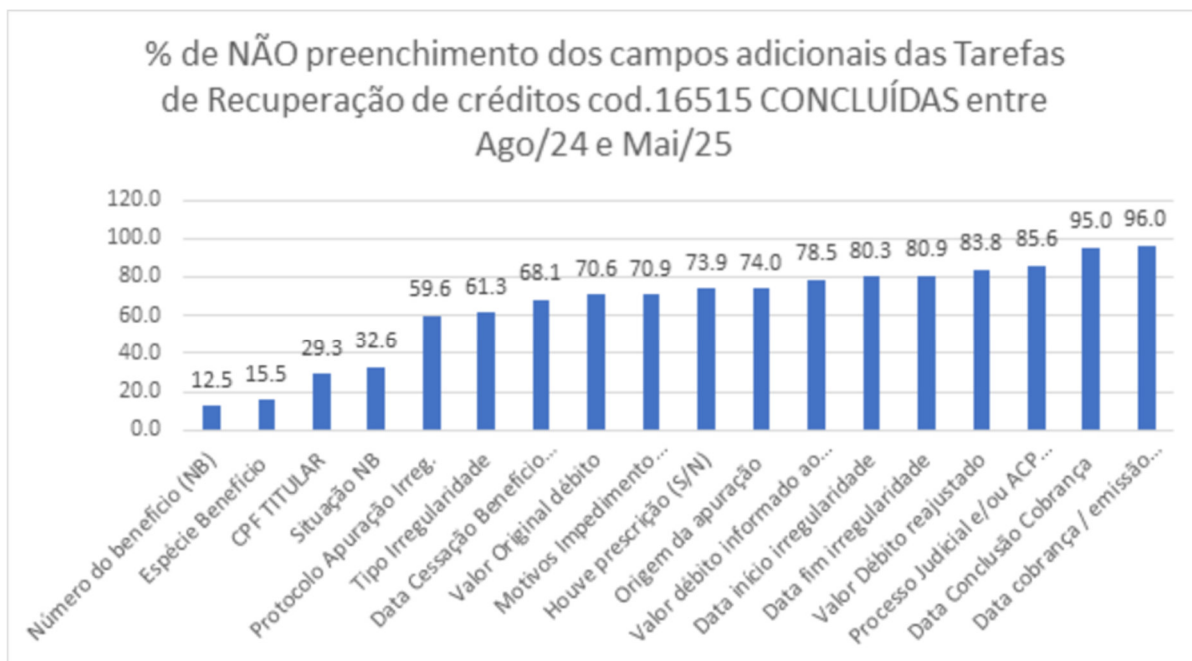
Figura 14 – Percentual Médio de não preenchimento dos campos adicionais das Tarefas de Recuperação concluídas



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria com base na Amostra de dados extraídos do BG-INSS, em 11.06.25.

O detalhamento dos percentuais de não preenchimento dos campos adicionais encontra-se na Figura 15.

Figura 15 – Percentuais de não preenchimento por campo adicional nas tarefas de Recuperação



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria com base na Amostra de dados extraídos do BG-INSS, em 11.06.25.

Destaca-se que a Superintendência Regional Sul concentrou tanto o maior volume de tarefas criadas (26,05%) quanto o maior percentual de tarefas concluídas (41,60%), conforme demonstrado na Tabela 2 do Achado 1.3. Não obstante esse protagonismo operacional, a unidade também apresentou os maiores índices de não preenchimento dos campos adicionais, alcançando 72,37% nas tarefas criadas e 74,80% nas tarefas concluídas, percentuais superiores à média geral.

Verificou-se, ainda, que os campos adicionais das tarefas de Recuperação de Crédito e Cobrança Administrativa são considerados opcionais no sistema SAG Gestão. Essa característica permite que as tarefas sejam criadas e concluídas sem o preenchimento de informações relevantes, o que compromete a rastreabilidade das ações e a efetividade da gestão da cobrança.

Os achados apontam para a necessidade de implementação de mecanismos tecnológicos e controles internos robustos, capazes de assegurar o registro fidedigno das informações relevantes e permitir maior eficiência, transparência e segurança das informações.

2.4 Deficiências nos mecanismos de controle e integração.

A Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28.03.2022, alterada pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 04.07.2024, estabelece os procedimentos relativos à cobrança administrativa de créditos devidos ao INSS, incluindo mecanismos de recuperação como o encontro de contas e a consignação em benefícios ativos. Em conformidade com essas diretrizes, espera-se que os sistemas utilizados na concessão de benefícios possuam

funcionalidades capazes de identificar, de forma automática, débitos originários da cobrança administrativa pendentes vinculados ao CPF do requerente, viabilizando a recuperação de valores e evitando prejuízos ao erário.

Com a finalidade de avaliar se os sistemas de benefícios dispõem de mecanismos de controle capazes de sinalizar a existência de débitos pendentes no momento da concessão de novos benefícios ao mesmo titular devedor, a equipe de auditoria não identificou, nos sistemas corporativos do INSS, ferramentas que permitam a identificação automática desses débitos ou que impeçam, alertem ou condicionem a concessão do benefício à adoção de providências relacionadas à cobrança administrativa.

Em continuidade, a equipe de auditoria realizou testes por meio de simulações de concessão de benefícios a segurados com registros de débitos vinculados a tarefas de cobrança administrativa, com o objetivo de verificar se os sistemas impedem a concessão ou emitem alertas quanto à existência desses débitos, inclusive nos casos de fraude.

Os testes realizados no Sistema Prisma, versão 9.7j permitiram a concessão dos benefícios sem a emissão de críticas, alertas ou impedimentos relacionados à existência de débitos pendentes.

- Teste 1: CPF 358.XXX.XXX-63 – Valor do débito em benefício anterior (32/638.XXX.XXX-8) R\$ 18.228,77 (tarefa RCADBENEF 75XXXXXX5)
 - Simulação da concessão realizada em 10/10/2025 concluída sem nenhuma crítica ou alerta.
- Teste 2: CPF 078.XXX.XXX-06 – Valor do débito em benefício anterior (42/184.XXX.XXX-0) R\$ 77.551,67 (tarefa RCADBENEF 10XXXXXX3). Obs. Declarado inexigível judicialmente.
 - Simulação da concessão realizada em 02/10/2025 concluída sem nenhuma crítica ou alerta.

As simulações foram realizadas apenas no sistema Prisma, no qual são concedidas as aposentadorias, não tendo sido feitas no Portal Sibe, que atualmente processa os benefícios assistenciais e por incapacidade no INSS.

Conclui-se que o referido sistema não dispõe de mecanismos de controle capazes de identificar automaticamente débitos pendentes oriundos da cobrança administrativa, nem de emitir alertas ou impor condicionantes à concessão de novos benefícios ao mesmo titular devedor.

Em resumo, a insuficiência de mecanismos de gestão e de operacionalização do processo de cobrança administrativa decorre da inexistência de diretrizes estratégicas claras, da ausência de sistemas informatizados integrados e de controles estruturados, bem como da dependência de procedimentos manuais e descentralizados para a priorização, acompanhamento, registro e monitoramento das etapas da cobrança. Essa combinação de fragilidades compromete a padronização, a rastreabilidade e a capacidade gerencial da Autarquia sobre o ciclo completo de recuperação de créditos.

3. DIVERGÊNCIA ENTRE OS VALORES APURADOS E OS REGISTROS CONTÁBEIS E BAIXA RECUPERAÇÃO DE VALORES

A cobrança administrativa integra o conjunto de procedimentos destinados à recomposição do erário e à recuperação de valores pagos indevidamente no âmbito do INSS, sendo disciplinada, em especial, pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022, alterada pela IN nº 170/2024, e pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 74/2014.

No referido arcabouço normativo, encontra-se prevista a obrigatoriedade de registro contábil dos créditos administrativos apurados. Conforme dispõe a Instrução Normativa PRES/INSS nº 74/2014, após a identificação do responsável e a quantificação do dano, os valores devidos ao INSS devem ser encaminhados à Setorial Contábil para fins de registro em contas específicas do grupo de Créditos Administrativos.

Adicionalmente, o art. 668-L, inciso IV, da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022 estabelece que também devem ser encaminhados para registro contábil os créditos decorrentes de confirmação de prejuízo ao erário, ainda que não haja identificação do responsável pelo ressarcimento, evidenciando que o reconhecimento contábil do dano independe, nesse momento, da individualização do devedor.

Nesse contexto, espera-se que os sistemas corporativos e os registros contábeis mantidos pela Autarquia representem, de forma fidedigna e consistente, os créditos administrativos constituídos, possibilitando a adequada mensuração do montante sujeito à cobrança administrativa, sendo a compatibilidade entre os valores apurados e os valores registrados objeto da análise a seguir.

Nesse sentido, procedeu-se ao exame dos valores relacionados às tarefas de apuração finalizadas no BG-MOB no período de janeiro de 2020 a dezembro de 2024.

Na extração realizada em 04/06/2025, foram identificadas 321.034 tarefas de apuração, totalizando R\$ 16.521.885.603,13, em valores nominais. Desse montante, R\$ 11,20 bilhões referem-se a situações classificadas como dolo ou má-fé, enquanto R\$ 5,32 bilhões correspondem a erro administrativo, conforme classificação registrada no sistema.

Durante os trabalhos de auditoria, verificou-se divergência entre os valores registrados no sistema BG-MOB, relativos às tarefas de apuração concluídas, e os valores registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

A comparação entre os valores estimados dos créditos administrativos apurados e os valores efetivamente registrados no SIAFI, ano a ano, conforme demonstrado na Tabela 5, evidenciou a inexistência de compatibilidade entre o volume financeiro associado às tarefas de apuração finalizadas e os registros contábeis correspondentes.

Tabela 5 - Histórico dos Valores Apurados x Valores Registrados

Exercício	BG-MOB – Tarefas de Apuração (R\$)	SIAFI – Movimento Devedor (R\$)
2020	3.026.125.428,16	2.455.321.365,18
2021	7.415.588.521,56	556.713.999,15
2022	3.389.078.657,79	7.589.301.193,81
2023	782.170.120,55	15.866.558,66
2024	1.908.922.875,07	20.279.324,25
TOTAL	16.521.885.603,13	10.637.482.441,05

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria com base na Amostra de dados extraídos do BGMOB/SIAFI, em 16.12.2025.

Para fins da apuração dos valores registrados no SIAFI, a equipe de auditoria considerou os lançamentos efetuados nas contas contábeis específicas de Créditos a Receber, relativas a erro administrativo e a dolo, má-fé ou fraude, tanto no âmbito do INSS quanto do Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS, nos grupos de curto e longo prazo, conforme estrutura do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP)².

Apesar da materialidade envolvida, não foi possível identificar, de forma conclusiva, a origem da divergência de R\$ 5.884.403.162,08 entre o montante apurado nas tarefas registradas no BG-MOB e o valor contabilizado no SIAFI no período analisado.

2 As informações extraídas do SIAFI tiveram por base as seguintes contas contábeis do PCASP, aplicáveis tanto ao INSS quanto ao FRGPS, para créditos de curto e longo prazo:

- **1.1.3.4.1.01.03** – Créditos a Receber por Erro Administrativo;
- **1.1.3.4.1.01.04** – Créditos a Receber por Dolo, Má-Fé ou Fraude;
- **1.2.1.2.1.04.03** – Créditos a Receber Decorrentes de Erro Administrativo;
- **1.2.1.2.1.04.04** – Créditos a Receber Decorrentes de Dolo, Má-Fé ou Fraude.

Tal inconsistência compromete a transparência e a confiabilidade das informações relativas aos créditos administrativos do INSS, uma vez que os registros contábeis não evidenciam, de maneira consistente, os valores efetivamente constituídos em favor da Autarquia. Ademais, a divergência limita a capacidade gerencial de avaliar, com fidedignidade, a expectativa real de créditos a receber, bem como a efetividade das ações de cobrança administrativa.

Adicionalmente, conforme evidenciado na Tabela 5, embora conste registrado no SIAFI o montante de R\$ 10.637.482.441,05 com potencial de recuperação ao erário, para o mesmo período foi informada a recuperação efetiva de apenas R\$ 48.245.871,10, por meio da Nota técnica nº 3/2025/CCONT/CGOFC/DIROFL-INSS (SEI 20086120), em resposta à SA nº 02 o que corresponde a aproximadamente 0,45% do total registrado, evidenciando baixa efetividade das ações de cobrança administrativa.

RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1

Instituir, em nível estratégico, Política Institucional de Cobrança Administrativa que incorpore a recuperação de créditos como elemento da cultura organizacional, definindo diretrizes, objetivos, responsabilidades e mecanismos de governança.

Achado 1.3

Recomendação 2

Instituir solução informatizada integrada para a operacionalização do processo de cobrança administrativa, contemplando funcionalidades a exemplo de:

- (i) registro estruturado das informações das tarefas de cobrança;
- (ii) controle do fluxo processual, desde a conclusão da apuração até o encerramento da cobrança;
- (iii) acompanhamento dos prazos normativos e risco de prescrição;
- (iv) solicitação e acompanhamento automatizado dos registros contábeis; e
- (v) geração de relatórios gerenciais consolidados para apoio à tomada de decisão.

Achados 1 e 2

Recomendação nº 3

Estabelecer critérios formais e objetivos para a priorização dos processos de cobrança administrativa com base em elementos relevantes à efetividade da recuperação dos créditos, a exemplo de valor do crédito, probabilidade de êxito na recuperação, espécie de benefício, entre outros.

Achado 1.2

Recomendação nº 4

Adotar medidas para assegurar a continuidade do fluxo de cobrança administrativa dos processos oriundos do legado físico digitalizado.

Achado 1.4

Recomendação nº 5

Estabelecer mecanismos sistêmicos que tornem obrigatório o preenchimento dos campos adicionais considerados essenciais à operacionalização e à gestão da cobrança administrativa

Achado 2.3

Recomendação nº 6

Avaliar a conveniência e oportunidade de se implementar mecanismos que permitam a gestão centralizada dos parcelamentos no âmbito da cobrança administrativa.

Achado 2.2

Recomendação nº 7

Estabelecer controles sistêmicos que viabilizem a identificação de débitos pendentes oriundos da cobrança administrativa, vinculados ao CPF do requerente, com a emissão de alertas ou condicionantes no momento da concessão de novos benefícios.

Achado 2.4

Recomendação nº 8

Aprimorar a governança das informações contábeis relativas aos créditos administrativos, com vistas a assegurar a compatibilidade entre os créditos apurados e os registros contábeis.

Achado 3

Recomendação nº 9

Disponibilizar nas ferramentas de gestão estratégica do INSS informações consolidadas sobre a cobrança administrativa.

Achado 2.1

CONCLUSÃO

A presente avaliação permitiu concluir que o processo de cobrança administrativa adotado pelo INSS não tem contribuído, de forma eficaz, para a recuperação tempestiva e efetiva dos créditos decorrentes de pagamentos indevidos. A resposta à questão de auditoria evidencia que a cobrança administrativa, embora formalmente instituída, apresenta ineficácia estrutural, manifestada por fragilidades estratégicas, gerenciais e operacionais que comprometem o ciclo de recuperação dos créditos.

Os exames demonstraram que o processo de cobrança administrativa é marcado pela atuação predominantemente reativa da Administração, com forte dependência de impulsos externos, notadamente decisões judiciais e demandas de órgãos de controle, em detrimento da instauração, condução e conclusão de cobranças administrativas de ofício. Essa característica, associada à priorização institucional da fase de apuração de irregularidades, resulta em descontinuidade entre a identificação do dano e a efetiva recomposição do erário.

Adicionalmente, foi constatada morosidade significativa nas etapas do processo, com prazos amplamente superiores aos definidos, baixa capacidade de absorção das tarefas de cobrança com aumento expressivo do estoque de processos pendentes e descontinuidade do fluxo de cobrança nos processos do legado físico, mesmo após a digitalização. Tais fatores elevam o risco de prescrição dos créditos e reduzem a efetividade das ações administrativas.

No campo da gestão e da governança, verificou-se a insuficiência de mecanismos estruturados para priorização das cobranças, a ausência de informações consolidadas nas ferramentas de gestão estratégica, fragilidades relevantes nos controles dos parcelamentos, bem como deficiências de integração sistêmica, inclusive a inexistência de controles que permitam a identificação automática de débitos pendentes no momento da concessão de novos benefícios.

A auditoria também identificou divergências relevantes entre os valores apurados nas tarefas de apuração e os registros contábeis no SIAFI, além de baixíssima efetividade na recuperação dos créditos, inferior a 1% do montante registrado contabilmente. Essas inconsistências comprometem a transparência, a confiabilidade das informações e a capacidade gerencial da Autarquia de avaliar, de forma fidedigna, o potencial de recuperação ao erário.

Diante desse conjunto de evidências, foram formuladas recomendações voltadas ao fortalecimento da governança, da gestão e da operacionalização do processo de cobrança administrativa. Destaca-se, em especial, a Recomendação nº 1, que propõe, em nível

estratégico, a instituição de uma Política Institucional de Cobrança Administrativa, incorporando a recuperação de créditos como elemento estruturante da cultura organizacional, com definição clara de diretrizes, objetivos, responsabilidades e mecanismos de governança.

Além de conferir tratamento estratégico à cobrança administrativa, essa recomendação assume especial relevância diante do elevado volume de recursos públicos envolvidos no processo, considerando que, apenas no período de 2020 a 2024, foram identificados R\$ 16,52 bilhões em tarefas de apuração finalizadas e registrados R\$ 10,63 bilhões na contabilidade como créditos a receber, constituindo-se, assim, no eixo estruturante das demais recomendações, ao elevar a cobrança administrativa ao nível de relevância das demais atividades finalísticas da Autarquia.

O atendimento às recomendações formuladas neste relatório tende a proporcionar melhorias significativas no processo de cobrança administrativa, com impactos positivos na padronização, na rastreabilidade e na tempestividade das ações, no fortalecimento da capacidade gerencial, na redução do risco de prescrição dos créditos e no aumento da efetividade do ressarcimento ao erário. Ademais, contribuirá para o alinhamento da atuação do INSS aos seus objetivos estratégicos, fortalecendo a governança institucional e promovendo maior sustentabilidade financeira do Regime Geral de Previdência Social.

ANEXOS

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

A área auditada se manifestou por meio da Nota Técnica Nº157/2025/CGACB/DIGOV-INSS, SEI nº 23715165, nos seguintes termos:

Recomendação nº 1

21. A presente recomendação, ao propor a instituição, em nível estratégico, de Política Institucional de Cobrança Administrativa, carece, a priori, de ajuste técnico quanto ao seu escopo, salvo melhor juízo. A redação apresentada induz à interpretação de que a política abrangeria a cobrança administrativa em sentido amplo, alcançando matérias que extrapolam aquelas expressamente disciplinadas na IN PRES/INSS nº 128/2022, alterada pela IN PRES/INSS nº 170/2024. Nesse contexto, entende-se necessária a prestação de esclarecimento complementar por parte da Auditoria, a fim de delimitar, de forma inequívoca, que o objeto da recomendação se refere exclusivamente à cobrança administrativa de benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS e de benefícios assistenciais administrados pelo INSS, em desfavor de pessoas físicas, cuja natureza do crédito seja não tributária, nos estritos termos da normatização vigente.

21.1. Superada essa delimitação, a recomendação passa a apresentar aderência direta às atribuições regimentais da Diretoria de Governança e Integridade – DIGOV, conforme disposto no Decreto 10.995, de 14/03/2022, e na Portaria PRES/INSS nº 1.678, DE 29/04/2024, especialmente no que concerne às funções de governança institucional, planejamento estratégico, gestão de riscos, integridade e monitoramento do desempenho organizacional. Registra-se, ademais, que a matéria já foi objeto de tratamento em Notas Técnicas anteriormente expedidas por unidades vinculadas à esta Diretoria, em resposta a auditorias precedentes promovidas por órgãos de controle, às quais serão referenciadas na presente, evidenciando que não foram medidos esforços institucionais para o fortalecimento da governança, a estruturação de diretrizes estratégicas, a incorporação de práticas de gestão de riscos e a promoção de ações voltadas à inovação e à transformação digital no âmbito da cobrança administrativa, observados os limites normativos e regimentais aplicáveis. No exercício de suas atribuições como segunda linha de defesa, a DIGOV vem acompanhando e demandando providências das unidades operacionais quanto ao monitoramento do desempenho institucional relacionado à cobrança administrativa de benefícios do RGPS e de benefícios assistenciais

administrados pelo INSS em desfavor de pessoas físicas, nos termos da IN PRES/INSS nº 128/2022, alterada pela IN PRES/INSS nº 170/2024.

21.2. Para a evolução e consolidação dessa recomendação, identifica-se como oportunidade de melhoria o fortalecimento da atuação articulada com a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS – PFE/INSS, enquanto instância de assessoramento jurídico e, doravante, considerada no contexto ampliado da segunda linha de defesa. Embora não integre a estrutura administrativa do INSS, a PFE/INSS desempenha papel relevante na orientação jurídica da cobrança administrativa, na inscrição em dívida ativa e na condução da execução fiscal, contribuindo para a segurança jurídica dos créditos constituídos. Nesse sentido, sua participação pode subsidiar, inclusive, a eventual elaboração de Instrução Normativa específica voltada exclusivamente à cobrança administrativa de benefícios do RGPS e assistenciais administrados pelo INSS em desfavor de pessoas físicas, em complementação e aperfeiçoamento do regramento atualmente previsto na IN PRES/INSS nº 128/2022, alterada pela IN PRES/INSS nº 170/2024. Tal atuação conjunta tende a conferir maior robustez normativa, alinhamento institucional e efetividade à Política Institucional de Cobrança Administrativa, conforme preconizado pela auditoria.

Recomendação nº 2:

22. Diante da natureza eminentemente tecnológica da recomendação, evidencia-se que a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) configura-se como unidade-chave para sua implementação, à luz das atribuições regimentais previstas no Decreto 10.995, de 14/03/2022, e na Portaria PRES/INSS nº 1.678, DE 29/04/2024, especialmente no que se refere ao desenvolvimento, manutenção e integração de sistemas corporativos, à governança de dados e à automação de processos institucionais.

22.1. Considerando a natureza transversal da cobrança administrativa, destaca-se, adicionalmente, o papel da DIGOV, na condição de segunda linha de defesa, no apoio à definição de diretrizes macro, critérios de governança e parâmetros gerais das regras de negócio, de modo a assegurar alinhamento estratégico, consistência normativa, gestão de riscos e monitoramento da efetividade institucional, sem prejuízo das competências técnicas específicas da DTI.

Recomendação nº 3

Cumprido destacar, em caráter preliminar, que a viabilidade da medida pretendida pressupõe a existência de dados estruturados e consolidados em sistema tecnológico adequado. Nos termos do Decreto 10.995, de

14/03/2022, e da Portaria PRES/INSS nº 1.678, DE 29/04/2024, identifica-se que a Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN) detém atribuições regimentais de última instância operacional no âmbito da cobrança administrativa de benefícios, por lhe competir gerir, normatizar procedimento e supervisionar os processos de reconhecimento, manutenção e revisão de benefícios, bem como conduzir as apurações de irregularidades e atuar diretamente sobre os fluxos operacionais que dão origem aos créditos administrativos.

23.1. Adicionalmente, considerando a alteração organizacional promovida pela Portaria PRES/INSS nº 1.848, 11/07/2025, pela Portaria PRES/INSS nº 1.851, de 23/07/2025 e pela Portaria PRES/INSS nº 1.878, de 02/10/2025, observa-se a necessidade de atuação articulada com a Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação – DTI, especialmente no que se refere à implementação sistêmica dos critérios de priorização definidos, à automação de fluxos e à incorporação desses parâmetros nos sistemas corporativos responsáveis pela gestão das tarefas de cobrança. Registra-se que a recomendação possui natureza transversal, demandando apoio da DIGOV, na condição de segunda linha de defesa, para o estabelecimento de critérios gerais de priorização, em consonância com os arts. 668-H a 668-Y da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022, alterada pela IN PRES/INSS nº 170/2024, bem como para o monitoramento da aderência institucional às diretrizes fixadas.

23.2. No tocante aos aspectos temporais relevantes, cabe consignar que os marcos prescricionais aplicáveis à cobrança administrativa compreendem: a) o prazo de cinco anos anteriores à instauração do procedimento de apuração, contado do ato que oportuniza o exercício do contraditório e da ampla defesa; b) o prazo de cinco anos após o inadimplemento, observado que, nos termos do Decreto nº 9.194, de 2017, a gestão dos créditos é transferida à Procuradoria-Geral Federal após 120 (cento e vinte) dias da constituição definitiva do crédito, circunstância que reforça a necessidade de critérios eficazes de priorização para mitigação do risco de prescrição.

23.3. Complementarmente, destaca-se o papel da Diretoria de Gestão de Pessoas – DGP, cujas atribuições regimentais abrangem o dimensionamento e a alocação da força de trabalho, a capacitação, a organização do trabalho e a normatização funcional. Nesse contexto, a DGP assume relevância para o atendimento da recomendação, especialmente quanto à equalização de recursos humanos nas áreas centrais da missão institucional do INSS, de modo a assegurar capacidade operacional compatível com os critérios de priorização a serem definidos e com o volume e a complexidade inclusive das demandas de cobrança administrativa na matéria de benefícios.

24. A descontinuidade do fluxo da cobrança administrativa nos processos oriundos do legado físico digitalizado, foi identificada como fragilidade relevante nos achados da auditoria, com impactos diretos na tempestividade da cobrança, no risco de prescrição e na efetividade da recuperação dos créditos. Conforme disposto no Decreto 10.995, de 14/03/2022, e na Portaria PRES/INSS nº 1.678, DE 29/04/2024, verifica-se que a DIRBEN, detém atribuições regimentais de última hierarquia operacional no âmbito da cobrança administrativa de benefícios, por lhe competir gerir, normatizar procedimento e supervisionar os processos de reconhecimento, manutenção e revisão de benefícios, bem como conduzir operacionalmente as apurações de irregularidades em benefícios e atuar diretamente sobre os fluxos que originam os créditos administrativos.

24.1. Considerando, ainda, a alteração organizacional promovida pela Portaria PRES/INSS nº 1.848, 11/07/2025, pela Portaria PRES/INSS nº 1.851, de 23/07/2025 e Portaria PRES/INSS nº 1.878, de 02/10/2025, impõe-se atuação coordenada com a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), especialmente no que se refere à gestão operacional dos sistemas informatizados, à integração dos processos digitalizados ao fluxo eletrônico regular e à mitigação de gargalos decorrentes da transição do acervo físico para o meio digital. Nesse contexto, a implementação da recomendação demanda a definição clara de responsabilidades operacionais, a padronização dos fluxos aplicáveis aos processos do legado digitalizado e o acompanhamento sistemático da tramitação desses expedientes, de modo a assegurar tratamento isonômico em relação aos processos nativamente digitais e a prevenir perdas de efetividade da cobrança administrativa decorrentes de falhas de integração sistêmica ou organizacional.

Recomendação nº 5

25. A presente recomendação versa sobre a necessidade de estabelecer mecanismos sistêmicos que tornem obrigatório o preenchimento dos campos considerados essenciais à operacionalização e à gestão da cobrança administrativa, conforme apontado nos achados da auditoria, notadamente quanto às fragilidades de integridade, completude e padronização das informações registradas nos sistemas corporativos.

25.1. Nos termos do Decreto 10.995, de 14/03/2022, e da Portaria PRES/INSS nº 1.678, DE 29/04/2024, compete à DTI o desenvolvimento, a manutenção e a evolução das soluções de tecnologia da informação do INSS, bem como a integração dos sistemas corporativos, a governança dos dados e a segurança da informação, atribuições diretamente relacionadas ao atendimento da presente recomendação. Nesse sentido, cabe à DTI implementar controles sistêmicos que impeçam a conclusão de etapas críticas do processo de cobrança administrativa sem o devido preenchimento dos campos mínimos obrigatórios, assegurando a rastreabilidade dos atos, a consistência das informações e a confiabilidade dos dados utilizados para fins operacionais,

gerenciais, contábeis e de controle. Tais mecanismos devem observar, ainda, padrões de interoperabilidade, qualidade da informação e segregação de funções, de modo a reduzir riscos de inconsistências, retrabalho e prejuízos à efetividade do processo de recuperação dos créditos administrativos.

Recomendação nº 6

26. Face às fragilidades identificadas nos achados da auditoria quanto ao controle, à rastreabilidade e à consistência das informações relativas aos parcelamentos de créditos administrativos, a equipe de auditoria recomendou que se avalie a conveniência e a oportunidade de implementação de mecanismos que permitam a gestão centralizada dos parcelamentos no âmbito da cobrança administrativa.

26.1. Consoante o Decreto 10.995, de 14/03/2022, e a Portaria PRES/INSS nº 1.678, DE 29/04/2024, compete à Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística (DIROFL) a gestão orçamentária e financeira, a contabilidade, os registros no SIAFI, bem como o acompanhamento patrimonial da Autarquia, atribuições diretamente relacionadas à adequada gestão dos parcelamentos e ao correto registro dos créditos a receber.

26.1.1. As divergências identificadas entre os valores apurados nos processos de cobrança administrativa e aqueles efetivamente registrados no SIAFI evidenciam fragilidades nos controles financeiros e contábeis, configurando, salvo melhor juízo, responsabilidade da referida Diretoria quanto à adoção de medidas corretivas. Nesse contexto, a centralização da gestão dos parcelamentos apresenta-se como alternativa apta a fortalecer os controles internos, assegurar a compatibilidade entre os dados operacionais e contábeis, reduzir riscos de inconsistências e aprimorar a confiabilidade das informações utilizadas para fins gerenciais, fiscais e de prestação de contas. Ressalta-se, por fim, que a implementação de eventual modelo de gestão centralizada deverá observar a segregação de funções, os fluxos definidos na regulamentação vigente e a necessária integração sistêmica, de modo a contribuir efetivamente para o aumento da efetividade da recuperação dos créditos administrativos e para a mitigação de riscos à sustentabilidade financeira do Regime Geral de Previdência Social.

Recomendação nº 7

27. Nos termos do Decreto 10.995, de 14/03/2022, e da Portaria PRES/INSS nº 1.678, DE 29/04/2024, a Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão – DIRBEN detém atribuições diretamente relacionadas ao elo

operacional entre a apuração de irregularidades e a cobrança administrativa, uma vez que lhe compete gerir, normatizar e supervisionar os processos de reconhecimento, manutenção e revisão de benefícios.

27.1. Cumpre registrar, ademais, que os atos de cobrança administrativa são precedidos, conforme diretrizes do Manual da Advocacia-Geral da União, da verificação de critérios de admissibilidade dos processos de apuração, com o objetivo de assegurar o respeito ao contraditório e à ampla defesa. Tais critérios constituem pressuposto indispensável para a constituição precária dos créditos, condição necessária à deflagração válida da fase de cobrança administrativa. No que se refere aos mecanismos de controle e gestão de riscos, destaca-se o papel central da DTI, à qual compete o desenvolvimento e a manutenção de soluções tecnológicas capazes de viabilizar a emissão de alertas automáticos no momento da concessão de benefícios, indicando a existência de débitos administrativos vinculados ao CPF do requerente. A inexistência de solução sistêmica integrada, conforme reiteradamente apontado nos achados da auditoria, configura uma das causas centrais da ineficácia do processo de cobrança administrativa, tornando a DTI unidade estratégica e indispensável para a implementação efetiva desta recomendação. Dessa forma, salvo melhor juízo, o atendimento da Recomendação nº 7 demanda atuação coordenada entre DIRBEN e DTI, com vistas à integração dos fluxos operacionais e sistêmicos, ao fortalecimento dos controles preventivos e à redução do risco de concessão de benefícios a titulares com débitos administrativos pendentes, em prejuízo da efetividade da recuperação dos créditos e da sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social.

Recomendação nº 8

28. Conforme disposto no Decreto 10.995, de 14/03/2022, e na Portaria PRES/INSS nº 1.678, DE 29/04/2024, compete à Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística (DIROFL), a gestão orçamentária e financeira da Autarquia, abrangendo a contabilidade, os registros no SIAFI e o acompanhamento patrimonial. As divergências identificadas pela auditoria entre os valores apurados administrativamente e aqueles registrados contabilmente evidenciam a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de governança, controle interno e conciliação contábil sob a responsabilidade direta dessa Diretoria.

28.1. De modo transversal, cabe à DIGOV, no exercício de suas atribuições como segunda linha de defesa, apoiar e acompanhar a definição e a implementação de meios estratégicos que assegurem a adequada utilização dos dados contábeis consolidados para fins de monitoramento, avaliação de desempenho institucional e tomada de decisão gerencial, em especial no que se refere à efetividade da recuperação de créditos administrativos.

28.1.1. Registra-se, ainda, a relevância do apoio consultivo da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS – PFE/INSS, cuja atuação, embora não integre a estrutura administrativa da Autarquia, é essencial para a segurança jurídica dos créditos, uma vez que lhe compete o assessoramento jurídico, a inscrição em dívida ativa, a execução fiscal e a orientação jurídica quanto à cobrança administrativa. Tal atuação possui relação direta com a política institucional de cobrança, com a gestão de parcelamentos e com a validação jurídica dos créditos registrados contabilmente.

Recomendação nº 9

29. Compete à Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) o desenvolvimento, a manutenção e a integração das soluções sistêmicas corporativas, conforme depreende-se do 14/03/2022, e do Regimento Interno, aprovado pela Decreto 10.995, de Portaria PRES/INSS nº 1.678, DE 29/04/2024. Considerando que a inexistência de solução informatizada integrada foi identificada pela auditoria como uma das causas centrais da ineficácia do processo de cobrança administrativa, a DTI configura-se como unidade-chave para a implementação desta recomendação, especialmente no que se refere à consolidação, integração e disponibilização de dados provenientes das etapas de apuração, constituição do crédito, cobrança e registro contábil.

29.1. De forma complementar, cabe à DIROFL assegurar a adequada gestão orçamentária e financeira, a consistência dos registros contábeis no SIAFI e o acompanhamento patrimonial, de modo que as informações financeiras relativas aos créditos administrativos estejam corretamente refletidas e possam ser integradas às ferramentas de gestão estratégica, garantindo coerência entre os dados operacionais e contábeis. Considerando a natureza transversal da recomendação, compete também à DIGOV, no exercício de suas atribuições como segunda linha de defesa, realizar a aferição da efetividade, da confiabilidade e da qualidade das informações prestadas pelas unidades operacionais e consolidadas nos sistemas informatizados. Tal atuação envolve o monitoramento dos indicadores estratégicos, a validação dos dados utilizados para fins gerenciais e a análise crítica das informações que subsidiam os achados e recomendações das auditorias internas e externas.

Análise da equipe de auditoria sobre as manifestações da Unidade Auditada.

Nos termos do Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental, aprovado pela Instrução Normativa CGU nº 3, de 9 de junho de 2017, a comunicação dos resultados dos trabalhos de auditoria tem como destinatária principal a alta administração da Unidade Auditada, a quem compete a manifestação sobre os achados e a adoção das providências decorrentes das recomendações emitidas. O referido normativo estabelece, ainda, que os achados relevantes devem ser previamente informados e discutidos com a Unidade Auditada, bem como atribui à sua alta administração a responsabilidade pela implementação das recomendações ou pela aceitação formal dos riscos associados.

Nesse sentido, o endereçamento das recomendações observa o disposto no Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que atribui ao controle interno a avaliação da gestão dos processos administrativos, bem como as diretrizes metodológicas do Referencial Técnico da Controladoria-Geral da União, segundo as quais as recomendações devem permitir a identificação de responsável e o monitoramento de sua implementação. Ainda que a matéria possua natureza transversal, tais diretrizes não afastam o endereçamento à unidade gestora do processo auditado, mas admitem o compartilhamento do relatório com outras instâncias competentes para fins de articulação e execução das providências. Assim, mantém-se o endereçamento à DIGOV.

Ressalta-se que, à luz do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental (MOT), aprovado pela Instrução Normativa CGU nº 8/2017, não há qualquer vedação quanto à emissão de recomendações dirigidas às instâncias de segunda linha de defesa. Assim, em conformidade com as diretrizes metodológicas da Controladoria-Geral da União, as recomendações devem ser endereçadas à unidade gestora do processo auditado, independentemente de sua posição na estrutura de governança, assegurando a adequada responsabilização e o monitoramento de sua implementação.

No que se refere à alegação de que a Recomendação 1 careceria de ajuste técnico quanto ao seu escopo, por supostamente induzir à interpretação de que a Política Institucional de Cobrança Administrativa abrangeria a cobrança administrativa em sentido amplo, cumpre esclarecer que a recomendação já se encontra implicitamente delimitada pelos marcos normativos vigentes e pelo próprio objeto da ação de auditoria que lhe deu origem.

A recomendação foi formulada à luz da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022, especialmente da Seção II do Capítulo III, que disciplina as ações corretivas no âmbito do INSS, e se limita estritamente ao escopo definido no art. 668-C, segundo o qual: *“As ações corretivas envolvem a apuração de indícios de irregularidade, a cobrança administrativa de valores indevidos de benefícios e o encaminhamento para responsabilização pelo ato ou fato irregular nas esferas administrativa, disciplinar, civil e penal.”*

Nesse sentido, a Política Institucional de Cobrança Administrativa recomendada não se confunde com uma política de cobrança administrativa em sentido amplo, nem pretende alcançar créditos de natureza tributária, cobranças decorrentes de relações contratuais ou outras matérias estranhas ao regramento da IN PRES/INSS nº 128/2022. Seu alcance está restrito à cobrança administrativa de valores indevidamente pagos a título de benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS e de benefícios assistenciais administrados pelo INSS, em desfavor de pessoas físicas, cuja natureza do crédito seja não tributária, exatamente nos limites da normatização vigente e do objeto auditado.

Assim, a recomendação tem por finalidade elevar esse processo específico ao nível estratégico, incorporando a recuperação de créditos decorrentes de benefícios indevidos como elemento da cultura organizacional, com definição clara de diretrizes, objetivos, responsabilidades e mecanismos de governança, sem extrapolar o campo material disciplinado pela IN PRES/INSS nº 128/2022, alterada pela IN PRES/INSS nº 170/2024.

Quanto às referências à Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, registra-se que as recomendações não alteram competências legais, regimentais ou institucionais, nem pressupõe modificação do papel exercido por aquela instância. Eventual menção à necessidade de atuação articulada insere-se exclusivamente no contexto da governança do processo de cobrança administrativa, nos mesmos termos em que outras instâncias internas e externas ao INSS são consideradas no fluxo de responsabilização previsto no art. 668-C da IN PRES/INSS nº 128/2022, sem prejuízo da autonomia funcional e institucional da Procuradoria.

Diante do exposto, conclui-se que o conjunto de recomendações emitidas representa medidas destinadas a aprimorar a gestão e fortalecer os mecanismos de controle, contribuindo para o cumprimento dos princípios da administração pública e para a melhoria contínua dos processos sob responsabilidade do INSS.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

AUDITORIA-GERAL

Setor de Autarquias Sul, Quadra 2, Bloco O
Edifício-Sede do Instituto Nacional do Seguro Social

6º andar, Sala 619

70070-946 - Brasília/DF

(61) 3313-4587

audger@inss.gov.br

