



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração

Divisão de Gerenciamento de Convocações

Agosto de 2021



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
Auditoria-Geral (AUDGER)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Unidades Examinadas: Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração e
Divisão de Gerenciamento de Convocações



RESUMO

1. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDITORIA?

Foi avaliada a regularidade das concessões de diárias, de passagens aéreas e de ajuda de custo referentes ao exercício de 2019.

A fim de mitigar os riscos associados ao objeto, identificados durante a ação de auditoria, buscou-se verificar as seguintes situações: se há comprovação dos deslocamentos do servidor e seus dependentes quando do recebimento de ajuda de custo; se os pagamentos referentes à ajuda de custo estão sendo efetuados de acordo com as normas; quais os procedimentos adotados pelo INSS quando o servidor não utiliza as passagens compradas; se os procedimentos referentes ao ressarcimento de diárias e à concessão de diárias zeradas estão sendo realizados corretamente; se a convocação do servidor é precedida da anuência da chefia imediata e dos demais superiores hierárquicos.

2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

A ação para avaliação dos processos de concessão de diárias, de passagens aéreas e de ajuda de custo no INSS, referentes ao ano de 2019, foi definida no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) do exercício 2020. A necessidade de avaliar os controles desses processos de trabalho deu-se em razão da relevância e da materialidade do objeto auditado, cujo valor aproximado, referente àquele exercício, corresponde a R\$ 38.000.000,00¹.

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

Da análise realizada, concluiu-se que há fragilidade de controle nos processos referidos nesta ação de auditoria, nos quais observou-se:

- a) falta de padronização entre as unidades de gestão de pessoas do INSS nos processos de concessão de ajuda de custo;
- b) ausência de documentos capazes de garantir que houve o devido reembolso ao INSS de valores de bilhetes aéreos ou diárias não utilizados;
- c) descumprimento de exigências normativas quando da emissão de PCDP.

Dessa forma, foram expedidas recomendações à Diretoria de Gestão de Pessoas e

¹ Dados extraídos do SIAFI – CGOFC/DPO – Competência fevereiro/2020, referentes ao exercício de 2019.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Administração e à Divisão de Gerenciamento de Convocações (unidade vinculada ao Gabinete da Presidência), com o intuito de fortalecer o controle de procedimentos relativos aos temas abordados de competência de cada uma daquelas unidades. Também foram recomendados a reavaliação de pagamentos de ajuda de custo e o encaminhamento para encerramento de PCDP que se encontram na fase de devolução de valores e com prazo expirado.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUDGER	Auditoria-Geral
CGGP	Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas
CGMAD	Coordenação-Geral de Matéria Administrativa
CGU	Controladoria-Geral da União
DGC	Divisão de Gerenciamento de Convocações
DGPA	Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração
DILAP	Divisão de Legislação Aplicada à Administração de Pessoas
GRU	Guia de Recolhimento da União
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
NCR	Nota de Crédito
PCDP	Processo de Concessão de Diárias e Passagens
PFE	Procuradoria Federal Especializada
SCDP	Sistema de Concessão de Diárias e Passagens
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIGEPE	Sistema de Gestão de Pessoas
VPNI	Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Sumário

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. PAGAMENTO DE AJUDA DE CUSTO	8
1.1 Falhas nos processos de concessão de ajuda de custo.	8
2. REEMBOLSO DE PASSAGENS AÉREAS	11
2.1 Falhas em procedimentos de reembolso de bilhete de passagem aérea.	11
3. CONCESSÕES DE DIÁRIAS	12
3.1 Falhas no fluxo do INSS relacionadas à prestação de contas no SCDP.....	13
3.2 Ausência de desconto de auxílio-transporte na folha de pagamento de servidores cujo deslocamento tenha sido vinculado à PCDP sem pagamento de diárias.....	14
3.3 Ausência de declaração expressa do servidor, no SCDP, acerca da renúncia à percepção de diárias, nos casos de deslocamento com base no art. 13 da IN/PRES/INSS.	15
3.4 Ausência de comprovação de autorização prévia da chefia imediata e demais superiores hierárquicos do proposto.....	16
RECOMENDAÇÕES	17
CONCLUSÃO	19
ANEXO	21



INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta os resultados da Ação de Auditoria que avaliou os controles internos e a conformidade legal nas concessões de diárias, de passagens aéreas e de ajuda de custo realizadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no exercício de 2019.

Como referencial normativo para embasamento do objeto auditado, foram utilizados:

- a) Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;
- b) Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006;
- c) Decreto nº 4.004, de 8 de novembro de 2001;
- d) Orientação Normativa SRH nº 4, de 8 de abril de 2011;
- e) Orientação Normativa SEGEP nº 3, de 15 de fevereiro de 2013;
- f) Instrução Normativa nº 84/PRES/INSS, de 15 de fevereiro de 2016;
- g) Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas do INSS – Volume I;
- h) Termo de Referência ao contrato de prestação de serviço nº 04/2019, firmado entre o INSS e a Voetur Turismo e Representações LTDA.

A materialidade da ação foi estimada na ordem de R\$ 38.000.000,00 (despesa total com diárias, passagens aéreas e ajuda de custo em 2019), tendo como base os dados extraídos do SIAFI em fevereiro/2020.

Definidos os objetivos da auditoria e considerando a pertinência e materialidade do objeto, foram elaboradas as seguintes questões e subquestões de auditoria:

- 1) Os procedimentos referentes ao ressarcimento de diárias estão sendo realizados corretamente?
 - 1.1) Os servidores que não utilizaram as diárias estão realizando a prestação de contas dentro do prazo legal?
 - 1.2) Os servidores que não utilizaram as diárias estão devolvendo os valores correspondentes?
- 2) Os procedimentos referentes à concessão de diárias zeradas estão sendo realizados corretamente?
 - 2.1) Houve pagamento de diárias, auxílio-transporte e auxílio-alimentação no período renunciado?
 - 2.2) Houve declaração de renúncia às diárias com emissão de Processo de Concessão de Diárias e Passagens (PCDP)?
- 3) Quais os procedimentos adotados pela instituição quando o servidor não utiliza as passagens compradas?
 - 3.1) Existe acompanhamento do reembolso?
 - 3.2) O crédito da passagem não utilizada reverte para o INSS?



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

3.3) Há possibilidade de ressarcimento ao Erário pelo servidor que deu causa ao prejuízo?

4) No tocante à ajuda de custo, há comprovação dos deslocamentos?

4.1) Quais os procedimentos instituídos para comprovação dos deslocamentos?

5) Os pagamentos de ajuda de custo estão sendo efetuados de acordo com as normas?

6) A convocação de servidor é precedida de anuência da chefia imediata e dos demais superiores hierárquicos?

Para a obtenção das respostas, foram utilizadas as técnicas de análise documental, conferência de cálculos, indagação escrita e correlação de informações obtidas. Os dados utilizados foram extraídos do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), Sistema de Gestão de Pessoas (SIGEPE), da INTRANET e de processos concessórios.

No total, foram analisados 114 processos de concessão de ajuda de custo, 43 PCDP com indicativo de reembolso de bilhetes de passagens aéreas, 30 PCDP referentes à restituição de valores de diárias e 155 PCDP com indicativo de renúncia à percepção de diárias.

Não foram impostas restrições à realização da presente auditoria.

Os resultados dos exames de cada tema foram subdivididos em três itens, organizados na seguinte ordem:

1. Pagamento de ajuda de custo;
2. Reembolso de passagens aéreas;
3. Concessão de diárias.



RESULTADOS DOS EXAMES

1. PAGAMENTO DE AJUDA DE CUSTO

1.1 Falhas nos processos de concessão de ajuda de custo.

A concessão de ajuda de custo no âmbito do INSS está disciplinada pelo Capítulo VI do Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas – Volume I, atualizado pelo Despacho Decisório nº 621 DGP/INSS, de 29/12/2016. Tal normativo, seguindo o disposto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, destaca o direito à ajuda de custo ao servidor que, no interesse da Administração, passa a ter exercício em nova sede, com mudança de domicílio em caráter permanente. Essa indenização visa atender às despesas de viagem, mudança e instalação.

Inicialmente, cabe salientar que o requerimento de concessão de ajuda de custo preenchido pelo servidor interessado deve ser acompanhado, dentre outros, do comprovante de residência deste e, quando for o caso, dos documentos comprobatórios da condição de dependente das pessoas inseridas como tal no requerimento. Na hipótese em que o requerente e o seu cônjuge ou companheiro sejam servidores, é vedado o pagamento a ambos, devendo a indenização ser concedida apenas a um deles.

Com relação ao valor a ser pago, este deve ser calculado com base na remuneração de origem devida ao servidor no mês em que ocorrer o deslocamento para a nova sede, ou seja, aquela referente ao mês anterior ao deslocamento.

Ainda em relação ao valor a ser pago ao servidor, caso este ocupe cargo efetivo e seja titular de cargo comissionado, o pagamento da ajuda de custo deve ser correspondente à remuneração percebida no mês do seu deslocamento, podendo incluir os vencimentos do cargo efetivo e a fração do respectivo cargo comissionado ou função de confiança (observada a proporcionalidade de dias de exercício do cargo comissionado/função de confiança no mês), desde que o servidor tenha optado pela remuneração do cargo efetivo, acrescidos das parcelas retributivas do cargo comissionado.

Na hipótese de nomeação para cargo ou função de livre nomeação e exoneração de servidor ocupante de cargo efetivo na Administração Pública Federal, o servidor pode optar pelo cálculo do valor da ajuda de custo com base na remuneração de origem ou na remuneração do cargo ou função para o qual foi nomeado/designado.

Ainda quanto ao cálculo do valor devido, o item 5.3 ressalta que devem ser excetuados:

- As vantagens de caráter indenizatório;
- Os adicionais;
- A gratificação natalina;



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

- Férias e adiantamento de férias; e
- Auxílios e parcelas de natureza sazonal.

Quanto à comprovação da efetiva mudança de domicílio, a unidade de Gestão de Pessoas de destino deve solicitar ao servidor documentos, tais como: cartão de embarque, comprovante de matrícula dos filhos, contrato de locação de imóvel e outros documentos capazes de formar convicção quanto à comprovação da efetiva mudança.

Diante das disposições normativas supramencionadas, foram identificadas algumas impropriedades nos procedimentos referentes ao pagamento de ajuda de custo, listadas abaixo. Para tanto, foram analisados 114 processos cujo pagamento ocorreu no ano de 2019.

- Em 20 destes processos (17,5% do total analisado), não foram anexados os comprovantes de residência do servidor na cidade de origem;
- Em 77 processos (67,5%), não foram anexados os comprovantes de residência do servidor na cidade de destino;
- Em 87 casos (76,3% da amostra) não foi possível identificar a data do deslocamento do servidor para a nova sede;
- Em 68 processos houve dependentes declarados no requerimento. Destes, em 53 casos (78%) não foram anexados os comprovantes de deslocamento daqueles (ou parte deles), nem documentos que comprovassem sua efetiva instalação (de todos ou de parte dos dependentes declarados) na cidade de destino;

OBS: Quanto a esse ponto, foi considerada a manifestação da unidade auditada, na qual informara, em resposta a Solicitação de Auditoria, que não há como estabelecer de forma taxativa um rol documental em nome do servidor ou de seus dependentes. Portanto, cada caso deve ser analisado conforme suas peculiaridades.

- Houve dependentes declarados em 68 processos. Em 29% deste total (20 casos) não foram anexados documentos comprobatórios da condição de dependência (para todos ou parte dos dependentes declarados);
- No total foram 60 processos em que foi relacionado algum cônjuge/companheiro. Destes, em 38 (63%) não foi anexado qualquer documento sobre possível recebimento simultâneo da ajuda de custo (entre servidor e cônjuge/companheiro);
- Em 26 casos foi considerada a opção pela remuneração de origem e, adicionalmente, foi possível identificar a data da viagem do servidor. Deste total, em 7 processos (27%) não foi considerada, no cálculo do valor devido, a remuneração correspondente ao mês anterior à viagem, ou seja, aquela recebida no mês do deslocamento;
- Do total dos 114 processos analisados, em 37 o servidor ocupava cargo comissionado ou função de confiança e optou pela remuneração de origem. Deste quantitativo, não foi considerada a parcela daquele cargo ou função no cálculo do



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

valor devido de ajuda de custo em 4 processos, o que representa 11% daqueles 37 casos;

- Dos 12 processos analisados em que foi possível identificar a data de deslocamento do servidor e em que foi considerada a remuneração de origem para o cálculo do valor devido, o valor do cargo comissionado ou função de confiança deveria ser considerado proporcionalmente em 8 deles (levando em consideração os valores efetivamente recebidos a título do cargo ou função no mês que serviu de base para o cálculo do valor devido). Porém, foi observado que em 6 tal rubrica foi lançada integralmente, o que representa 75% dos casos;
- Em 101 processos houve opção do servidor pela remuneração de origem (ou seja, no mínimo o vencimento do cargo efetivo) e, simultaneamente, com envolvimento de função no destino. Deste quantitativo, em 18 (17,8%) foi incluída a remuneração do cargo ou função para o qual foi nomeado no cálculo do valor da ajuda de custo;
- Dos 41 processos em que o adicional de insalubridade integrava a remuneração considerada no cálculo da ajuda de custo, aquela rubrica não foi excetuada da base de cálculo em 5 casos (12,2%);
- Dos 50 processos em que o servidor tinha direito à assistência à saúde suplementar no mês cuja remuneração serviu de base para cálculo da ajuda de custo, a parcela referente àquele plano não foi excetuada em 6 casos (12%);
- Dos 15 processos em que o anuênio integrava a remuneração considerada no valor da ajuda de custo, aquela rubrica não foi incluída na base de cálculo em 2 casos (13,3%);
- Dos 10 processos em que o VPNI integrava a remuneração considerada no valor da ajuda de custo, aquela rubrica não foi incluída na base de cálculo em 5 casos (50%); OBS: Quanto aos últimos 4 itens acima, foi considerada a manifestação da unidade auditada, na qual informara, em resposta à Solicitação de Auditoria, que há a necessidade de considerar na base de cálculo o anuênio e VPNI. O adicional de insalubridade e abono de permanência, por outro lado, não devem ser considerados.

Entre os fatores que levaram ao surgimento das inconformidades apresentadas acima, merece destaque a fragilidade no controle quanto ao cumprimento da rotina de execução exigida no Capítulo VI do Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas – Volume I, de dezembro/2016. Quanto a esse ponto, foram identificadas, em diversos casos, falhas na instrução processual, principalmente a ausência de anexação de documentos comprobatórios.

Além do exposto acima, há falta de clareza na norma quanto ao valor a ser pago, por não deixar evidente a obrigatoriedade de inclusão da parcela do cargo comissionado ou função de confiança nos casos em que houver a opção pela remuneração de origem e referir-se a servidor ocupante de cargo efetivo, bem como que aquele montante deve ser correspondente aos valores efetivamente recebidos a título do cargo ou função no mês que servir de base para o cálculo do valor devido.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Também não está claro, no texto da norma, que o mês a que se referir à remuneração que servir de base para o cálculo do valor devido deve ser o anterior ao efetivo deslocamento do servidor.

Por fim, a ausência de padronização das unidades de gestão de pessoas quanto ao entendimento de quais rubricas (a exemplo do adicional de insalubridade, abono de permanência, VPNI ou anuênio) devem ser incluídas e quais delas devem ser consideradas na base de cálculo da ajuda de custo também contribuiu para que aquelas situações fossem identificadas nos processos analisados.

Como consequência das falhas no controle dos processos de concessão de ajuda de custo, foram identificados casos com realização de pagamentos incorretos.

Conclui-se, portanto, que falta clareza acerca do adequado procedimento de cálculo do valor devido, com conseqüente prejuízo à uniformidade das decisões, e há fragilidade no controle dos pagamentos de ajuda de custo, sobretudo no que se refere a carência, nos processos de concessão, de documentos comprobatórios de condição de dependentes, de deslocamento de servidor e/ou dependentes, bem como de fixação destes no destino.

2. REEMBOLSO DE PASSAGENS AÉREAS

2.1 Falhas em procedimentos de reembolso de bilhete de passagem aérea.

O deslocamento no interesse do serviço, no âmbito do INSS, está disciplinado pela Instrução Normativa 84/PRES/INSS, de 15 de fevereiro de 2016. De acordo com o inciso I do art. 29 da instrução, é o administrador de reembolso quem solicita à companhia aérea/agência de viagens o crédito dos valores relativos aos bilhetes não utilizados, confere os valores disponibilizados ou rejeitados por ela, acata ou não, total ou parcialmente, a proposta de reembolso enviada pela companhia aérea/agência de viagens e registra aqueles efetivamente recebidos, confirmados por meio de carta de crédito.

Ainda na IN 84/2016, é exigida ao servidor a apresentação de justificativas, através de Relatório de Viagem, quando houver ocorrências para tal (art. 24, § 2º).

A análise dos procedimentos de reembolso de bilhetes de passagens aéreas se baseou num total de 43 PCDP emitidas no ano de 2019 nas quais houve cancelamento de viagem ou alteração de percurso, data ou horário de deslocamento. Todas estavam vinculadas às exigências do Termo de Referência anexo ao contrato de prestação de serviço de agenciamento de viagens nº 04/2019, firmado entre o INSS e a empresa Voetur Turismo e Representações Ltda, do qual convém destacar os seguintes trechos:

6.11.3. O reembolso do bilhete de passagem se dará por intermédio de glosa do valor em fatura, mediante apresentação de nota de crédito e detalhamento das regras aplicadas pela companhia aérea, discriminada por unidade solicitante.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

...

6.11.8. O prazo para reembolso não poderá ser superior a 60 dias contados da data da solicitação.

Da análise, surgiram algumas constatações:

- Em ambas as situações (cancelamento ou alteração de bilhetes de passagem aérea), foi observada ausência de aceite, no SCDP, dos valores disponibilizados ou rejeitados pela agência de viagens em 3 casos, o que representa 7% do total analisado;
- Não houve anexação da Nota de Crédito (NCR) no SCDP na totalidade (100%) dos 30 casos em que foi devido crédito de reembolso;
- Não houve registro, no SCDP, de documentos que comprovassem o efetivo reembolso dos valores devidos na totalidade (100%) das 30 PCDP em que houve direito a crédito;
- Em 22 casos não foram anexadas, no SCDP, as justificativas que motivaram o ato (independentemente de quem deu causa). Esse quantitativo representa 51,2% do total analisado;

As situações encontradas acima são reflexo da fragilidade no controle quanto ao cumprimento do disposto no art. 24, § 2º e no art. 29, I da IN 84/2016.

Ademais, nas PCDP analisadas neste trabalho, deveria ter sido evidenciada a restituição dos valores através de glosa em fatura (exigência do contrato 04/2019, ao qual estavam vinculados à época). Contudo, conforme apresentado neste relatório, em nenhum caso houve a confirmação de realização daquele procedimento.

Dentre as consequências das impropriedades encontradas, destacam-se dificuldade de:

- Confirmação de validação, pelo administrador de reembolso, dos valores disponibilizados ou rejeitados pela agência de viagens, que pode implicar efetivação de crédito a menor para o INSS;
- Conferência dos valores disponibilizados ou rejeitados pela agência de viagens, por conta de não constar memória de cálculo (NCR);
- Confirmação da efetiva restituição dos valores devidos pela agência de viagens, causando risco de prejuízo ao erário e, quando confirmada a devolução de valores, se essa se efetivou no prazo estipulado em normativo ou contrato;

Portanto, foram identificadas fragilidades de controle nos procedimentos realizados pelo INSS quando o proposto acaba por não utilizar a passagem aérea comprada pela Autarquia, sobretudo em decorrência da ausência de disponibilização de documentos contendo as informações dos valores envolvidos, das justificativas que ensejaram o cancelamento ou alteração dos bilhetes e da efetiva restituição dos valores, quando devidos.

3. CONCESSÕES DE DIÁRIAS



3.1 Falhas no fluxo do INSS relacionadas à prestação de contas no SCDP.

Nos termos do art. 24 da IN 84/PRES/INSS, a prestação de contas é o procedimento que a Administração utiliza para confirmar as despesas da viagem após o retorno do servidor a sua sede de exercício. É um dever do próprio servidor interessado e sua operacionalização é feita no SCDP pelo solicitante de viagens (pessoa que cadastra a PCDP).

Para tal, o § 1º daquele dispositivo exige que o servidor apresente, no prazo máximo de cinco dias contados do retorno da viagem, os comprovantes dos deslocamentos² realizados e a Guia de Recolhimento da União (GRU) quitada, quando houver recebimento de diárias e o deslocamento não se efetivar ou ocorrer em prazo menor que o previsto.

Esses documentos, quando devidos, devem ser anexados à PCDP, nos moldes do art. 26 da IN 84/PRES/INSS.

A análise referente à prestação de contas foi realizada em 30 PCDP emitidas no ano de 2019 com indicativo de ressarcimento ao erário. Constatou-se que:

- Das 18 PCDP em que havia a necessidade de apresentação dos comprovantes de deslocamento (configurado ressarcimento parcial)³, essa exigência foi atendida em 14 casos, representando 78 % daquele total;
- Em 17 PCDP não houve comprovação de quitação da GRU no SCDP. Esse montante representa 57% do total examinado.

Como causa das situações apontadas acima, destaca-se a deficiência no acompanhamento dos procedimentos exigidos no art. 24 da IN 84/PRES/INSS, principalmente quanto às ações de competência do servidor, sem as quais não é possível concluir a etapa de prestação de contas.

Todas essas situações de descumprimento normativo trazem risco de prejuízo ao erário.

Nestes termos, ficou demonstrado que existem deficiências nos controles dos processos de trabalho do INSS referentes à prestação de contas (aquela de responsabilidade do proposto), tendo sido identificado, na maioria dos casos, que não há comprovação da restituição dos valores recebidos e não utilizados pelo servidor.

² Documentos considerados como comprovantes de deslocamento definidos no art. 25 da IN 84/PRES/INSS.

³ Das 30 PCDP analisadas, 12 se referiam a bilhetes cancelados. Portanto, nestes casos não foi exigida a apresentação do comprovante de deslocamento.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

3.2 Ausência de desconto de auxílio-transporte na folha de pagamento de servidores cujo deslocamento tenha sido vinculado à PCDP sem pagamento de diárias.

É direito do servidor receber diárias, destinadas a indenizá-lo por despesas extraordinárias com pousada, alimentação e locomoção urbana quando, no interesse do serviço, afastar-se da sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional ou para o exterior, em conformidade com o disposto no art. 9º da IN 84/PRES/INSS.

Nos termos do § 10º daquele mesmo artigo, é exigido que sejam descontadas das diárias as importâncias recebidas pelo servidor a título de auxílio-alimentação e auxílio-transporte relativas aos dias úteis do deslocamento a serviço, incluindo o dia do retorno.

No entanto, o art. 13 da norma elenca situações em que o servidor não fará jus à diária, a exemplo do constante no inciso VI:

Art. 13 Não fará jus à diária:

(...)

VI – quando o servidor renunciar à percepção de diária, de forma espontânea e mediante declaração expressa.

Considerando que a análise constante neste item se referiu a PCDP com renúncia de diárias (PCDP "zerada"), foi emitida Solicitação de Auditoria à área auditada com o intuito de sanar dúvida acerca da necessidade de desconto das importâncias recebidas pelo servidor a título de auxílio-transporte, já que os casos auditados não se enquadravam perfeitamente no disposto no § 10º do art. 9º da IN 84/PRES/INSS, pois este dispositivo refere-se unicamente aos casos de afastamento da sede com recebimento de diárias.

Em resposta, a Divisão de Legislação Aplicada à Administração de Pessoas (DILAP) destacou:

A questão, ainda, deve ser ponderada em razão dos efeitos da renúncia à percepção de diárias pelo servidor. O pagamento de diárias subsiste em função de deslocamento do servidor e, por força de previsão legal, deixa de fazer jus ao pagamento de Auxílio-Transporte. Ora, se o servidor tem direito a diárias e renuncia à sua percepção, essa providência, não tem o condão de restabelecer outros direitos, como é o caso do Auxílio-Transporte, porquanto esse foi exaurido no momento em que o direito a diárias foi constituído (e renunciado).

Entretanto, considerando a natureza jurídica do entendimento apresentado acima, a própria DILAP sugeriu o encaminhamento da questão ao exame da Coordenação-Geral de Matéria Administrativa (CGMAD) da Procuradoria Federal Especializada (PFE) do INSS para que fosse esclarecido se a renúncia à percepção de diárias restabelece o direito ao recebimento daquele auxílio. Após o envio da demanda pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (CGGP), unidade à qual a DILAP é vinculada, a PFE-INSS se manifestou através do Parecer n. 00094/2020/DPES/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, concluindo que:

O recebimento do auxílio-transporte é indevido estando o servidor em viagem a serviço, ainda que sem percepção de diárias, uma vez que a condição para



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

implementação deste auxílio é o deslocamento casa-trabalho-casa. Como em deslocamento a serviço deixa de existir essa condição, esta é a razão que determina o desconto do auxílio-transporte. (...)

Após o esclarecimento do tema, a Auditoria avaliou um total de 155 PCDP emitidas em 2019 pelo INSS com indicativo de renúncia à percepção de diárias.

Da avaliação, foi observado que, dos 61 casos em que o servidor recebia auxílio-transporte na origem, não houve o desconto desta rubrica na folha de pagamento em 53 situações, que representa 86,7% daquele montante.

Por tratar-se de PCDP com renúncia à percepção de diárias, o SCDP não realiza o desconto automático do valor referente ao auxílio-transporte (a compensação é possível quando há pagamento de diárias). Nesses casos, o desconto da rubrica deve ser processado na folha de pagamento do servidor.

Como causa das situações apontadas acima, destaca-se a deficiência no acompanhamento dos procedimentos exigidos no art. 9º, § 10º, da IN 84/PRES/INSS.

O efeito imediato das evidências encontradas é a Administração Pública incorrer em prejuízos, já que se referem à manutenção indevida de pagamentos a título de auxílio-transporte.

Pelo exposto, observa-se que há inobservância da norma na maioria dos casos de afastamento de servidor da sede com renúncia de diárias, nos quais identificou-se a ausência de desconto do auxílio-transporte (daqueles que recebem tal rubrica na origem), configurando pagamento indevido.

3.3 Ausência de declaração expressa do servidor, no SCDP, acerca da renúncia à percepção de diárias, nos casos de deslocamento com base no art. 13 da IN/PRES/INSS.

Como já destacado anteriormente, segundo o art. 13 da IN 84/PRES/INSS é vedado que o servidor receba qualquer valor referente à diária quando houver renúncia à sua percepção de forma espontânea e mediante declaração expressa.

Nos exames da auditoria, realizados em 155 PCDP, foi identificado que em 29,7% (46 casos) não houve a anexação da declaração de renúncia de diárias, em decorrência da fragilidade no controle para o cumprimento normativo.

Surge, portanto, risco de judicialização pelo servidor que esteve em missão, por se tornar possível a cobrança de valores referentes a diárias do período da viagem, já que não há qualquer comprovação de que tenha havido renúncia à percepção daqueles valores pelo proposto.

Assim, da análise realizada conclui-se que há deficiência nos procedimentos de concessão de diárias com renúncia à sua percepção, tendo em vista ter sido demonstrado que em



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

aproximadamente 1/3 dos casos analisados não houve a devida comprovação da recusa expressa por parte do servidor envolvido.

3.4 Ausência de comprovação de autorização prévia da chefia imediata e demais superiores hierárquicos do proposto.

O art. 2º, § 1º da IN nº 84/PRES/INSS veda a convocação de servidor sem anuência prévia da chefia imediata e dos demais superiores hierárquicos, cuja manifestação poderá ser feita por correio eletrônico.

A equipe de auditoria analisou 155 PCDP emitidas em 2019 com indicativo de renúncia à percepção de diárias. Do exame, constatou-se que em 65,2% dos casos não houve a anexação, no SCDP, da autorização prévia da chefia imediata e em 25,2% não houve a anexação da autorização prévia dos demais superiores hierárquicos. Esses números evidenciam falhas no controle para se fazer cumprir o disposto no art. 2º, § 1º da IN nº 84/PRES/INSS.

Como consequência, há risco de cancelamento de PCDP já lançada (gerando prejuízo ao erário quando houver cancelamento de passagem aérea, sem ressarcimento ou com ressarcimento parcial do bilhete), nos casos em que se demonstrar a imprescindibilidade de atuação do servidor na sede, e o desfalque não previsto para a unidade de lotação do servidor, quando se decidir pela manutenção da viagem.

Conclui-se, pelo exposto, que na maioria dos casos de convocação de servidor, há falhas nos procedimentos envolvidos, mais precisamente referentes à ausência de registro de autorização prévia da chefia imediata e dos demais superiores hierárquicos do proposto.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

RECOMENDAÇÕES

Considerando os achados expostos, recomenda-se a implementação das ações relacionadas a seguir.

À Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração (DGPA):

Recomendação nº 1: Empregar meios de controle, nos processos de concessão de ajuda de custo, que garantam a apresentação de documentos que comprovem:

1. a efetiva mudança do servidor da origem para a nova sede;
2. a condição dos dependentes relacionados no requerimento;
3. a informação quanto ao não recebimento de ajuda de custo por parte do cônjuge/companheiro; e
4. a ausência de pagamento simultâneo da remuneração de origem com a de destino.

Achado nº 1.1

Recomendação nº 2: Definir critérios objetivos mínimos para a comprovação da mudança dos dependentes relacionados no requerimento para a nova sede do servidor.

Achado nº 1.1

Recomendação nº 3: Modificar o texto do item 4 do Capítulo VI do Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas, de dezembro/2016, com o intuito de deixar evidente quais as parcelas que devem compor a base de cálculo da ajuda de custo e a qual competência se refere.

Achado nº 1.1

Recomendação nº 4: Instituir controle para que seja identificado o mês do efetivo deslocamento do servidor em todos os processos de concessão de ajuda de custo, independentemente do meio de transporte utilizado.

Achado nº 1.1

Recomendação nº 5: Implementar controles que garantam a padronização de tratamento das rubricas elencadas no item 5.3, incisos I, II e V, do Capítulo VI do Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas, de dezembro/2016, identificando as que devem ser incluídas e as que devem ser excluídas da base de cálculo da ajuda de custo.

Achado nº 1.1

Recomendação nº 6: Reavaliar os processos de concessão de ajuda de custo constantes das planilhas encaminhadas à DGPA, propondo plano para restituição ao erário, nos casos em que se confirmar a necessidade de devolução de valores, bem como para pagamento complementar aos servidores, quando devido.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Achado nº 1.1

Recomendação nº 7: Proceder com a restituição ao erário dos valores não descontados do proposto a título de auxílio-transporte referentes às viagens com ausência de percepção de diárias (planilha encaminhada à DGPA).

Achados nº 3.2 e 3.3

À Divisão de Gerenciamentos de Convocações (DGC):

Recomendação nº 8: Implementar controles que garantam, nos casos de cancelamento ou alteração de bilhetes aéreos, que os valores disponibilizados ou rejeitados pela agência de viagens sejam aceitos pela Administração e devidamente documentados.

Achado nº 2.1

Recomendação nº 9: Implementar controles que garantam a efetiva restituição de valores, quando devidos, nos casos de cancelamento ou alteração de bilhetes aéreos.

Achado nº 2.1

Recomendação nº 10: Nos procedimentos referentes à prestação de contas, implementar controles que garantam que os comprovantes de deslocamento do proposto, nos casos em que se concretizar a viagem deste, bem como os comprovantes de quitação de GRU, quando houver valores a serem devolvidos, sejam apresentados pelo servidor, procedendo com a anexação destes no SCDP, nos moldes dos art. 24 e 26 da IN nº 84/PRES/INSS.

Achado nº 3.1

Recomendação nº 11: Exigir dos responsáveis a apresentação do comprovante de restituição de valores referentes a diárias não utilizadas (planilha encaminhada à DGC), procedendo a anexação de comprovante da quitação da GRU no SCDP.

Achado nº 3.1

Recomendação nº 12: Adotar meios de controle que garantam que seja realizado o desconto dos valores correspondentes ao auxílio-transporte e que seja documentada a renúncia à percepção de diárias quando o servidor optar pelo deslocamento nos termos do art. 13 da IN 84/PRES/INSS.

Achados nº 3.2 e 3.3

Recomendação nº 13: Adotar meios de controle que garantam que haja a anuência prévia da chefia imediata e dos demais superiores hierárquicos dos propostos em todos os deslocamentos no interesse do serviço disciplinados pela IN nº 84/PRES/INSS.

Achado nº 3.4



CONCLUSÃO

O presente trabalho avaliou as concessões de diárias, de passagens aéreas e de ajuda de custo realizadas no âmbito do INSS durante o exercício de 2019.

Os resultados obtidos permitiram concluir que:

- a) ocorreram impropriedades em procedimentos referentes ao pagamento de ajuda de custo, inclusive quanto à comprovação do efetivo deslocamento do servidor e/ou dependentes;
- b) houve falhas em procedimentos quando da não utilização de passagens aéreas compradas para o servidor;
- c) ocorreram falhas em procedimentos referentes a PCDP com indicativo de ressarcimento de diárias não utilizadas pelos servidores;
- d) houve descumprimento normativo em concessões de PCDP com renúncia à percepção de diárias;
- e) houve casos de emissão de PCDP sem a devida autorização da chefia imediata e/ou dos demais superiores hierárquicos.

A fragilidade no controle dos procedimentos exigidos nas normas foi a principal causa das situações evidenciadas. Além disso, verificou-se que há falta de clareza no Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas do INSS – Volume I, de dezembro/2016, em relação a alguns procedimentos relacionados às concessões de ajuda de custo.

Em virtude desses resultados, foram emitidas recomendações com o objetivo de contribuir para a implementação de controles pela Administração sobre os processos objeto desta ação de auditoria. Dentre elas, foi sugerida a implementação de meios que comprovem a efetiva mudança do servidor e dependentes para a nova sede e a condição dos dependentes relacionados no requerimento de concessão de ajuda de custo, bem como a efetiva restituição de valores ao INSS, nos casos de cancelamento ou alteração de bilhetes aéreos ou de diárias não utilizadas pelo proposto. Também foi recomendada a modificação de texto do Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas, no trecho sobre ajuda de custo, com o intuito de deixar mais evidente quais procedimentos devem ser seguidos pelas unidades de gestão de pessoas do INSS em determinadas situações.

Em relação a casos pretéritos, foi indicada a necessidade de reavaliação de processos de ajuda de custo, inclusive com proposição de plano para restituição ao erário, nos casos em que restar comprovada a necessidade de devolução de valores, bem como para pagamento complementar aos servidores, quando devido.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Ainda, foi recomendada a avaliação quanto ao efetivo reembolso de valores devidos ao INSS em decorrência de cancelamento ou alteração de bilhetes aéreos e a cobrança dos responsáveis dos comprovantes de restituição referentes a PCDP em fase de devolução de valores.



ANEXO

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

As unidades examinadas se manifestaram acerca do Relatório Preliminar e encaminharam as respectivas propostas de soluções para mitigar as fragilidades evidenciadas na presente ação.

As soluções apontadas estão relacionadas abaixo, conforme foram enviadas à Equipe de Auditoria (eliminando-se, porém, informações referentes aos números de processos e documentos SEI/INSS, os quais foram nomeados da seguinte forma: "..."). Após a citação de cada manifestação, foram apresentadas as conclusões da Equipe de Auditoria.

Vale destacar que as ações propostas pelas áreas em relação às recomendações registradas neste Relatório serão cadastradas e monitoradas no sistema e-Aud, sistema próprio da Controladoria-Geral da União (CGU).

- **RECOMENDAÇÕES Nº 1 a 5**

Manifestação da DGPA (Encaminhamentos):

1. *Revisão do Capítulo VI do Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas após encerramento do GT de Revisão de Atos instituído na DGPA.*

- Responsável: DILAP/DGPA

- Prazo: Após 30/11/2021, data limite para encerramento da Revisão de Atos, conforme Decreto nº 10.139, de 29 de novembro de 2019.

2. *Edição de Ofício-Circular dirigido às Unidades de Gestão de Pessoas, reiterando a necessidade de observância dos regramentos, ainda em vigor, contidos no Capítulo VI do Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas, a partir do recomendado pela Auditoria, com a criação de um **checklist** para conferência do cumprimento de toda informação/documentação que deve constar do processo de ajuda de custo.*

- Responsável: DILAP/DGPA

- Prazo: Imediato (em até 30 dias).

Análise da equipe de auditoria

Os encaminhamentos propostos pela DGPA visam mitigar os riscos presentes nos processos a que se referem as recomendações.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Após o prazo definido pela área, a Auditoria deverá realizar avaliação para verificar o atingimento do objetivo.

- **RECOMENDAÇÃO Nº 6**

Manifestação da DGPA (Encaminhamento):

1. *Envio às SOGPs da relação dos processos para serem reavaliados.*

- Responsável: DADC/DGPA

- Prazo: 30/11/2011

Análise da equipe de auditoria

Após o prazo definido pela área, a Auditoria deverá realizar avaliação para verificar o atingimento do objetivo.

- **RECOMENDAÇÃO Nº 7**

Manifestação da DGPA (Encaminhamento):

1. *Proceder com a restituição ao erário dos valores não descontados do proposto a título de auxílio-transporte referentes às viagens com ausência de percepção de diárias.*

- Responsável: DADC/DGPA

- Prazo: 30/11/2021

Análise da equipe de auditoria

Após o prazo definido pela área, a Auditoria deverá realizar avaliação para verificar o atingimento do objetivo.

- **RECOMENDAÇÃO Nº 8**

Manifestação da DGC (Encaminhamentos):

1. *Informar, no momento do aceite no SCDP, número do processo no qual os documentos se encontram anexados e AP que contém a glosa, além dos atuais dados referentes a NCR, classe tarifária e memória de cálculo.*

2. *Anexar periodicamente ao processo a planilha de controle dos bilhetes reembolsados.*

- Responsáveis: SGDP / Administrador de reembolso

- Prazo: Em curso

Análise da equipe de auditoria



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Os encaminhamentos propostos pela DGC visam mitigar os riscos presentes nos processos a que se referem a recomendação.

As medidas serão avaliadas na fase de monitoramento do atendimento das recomendações.

- **RECOMENDAÇÃO Nº 9**

Manifestação da DGC (Encaminhamentos):

1. *Reiterar ao SEGP anexação das APS com respectivas glosas no processo.*
2. *Controle periódico e consolidação das informações em planilha a ser igualmente anexada.*

- Responsáveis: SGDP / Administrador de reembolso

- Prazo: Em curso

Análise da equipe de auditoria

O encaminhamento proposto pela DGC, juntamente com o destacado no item acima (Recomendação nº 8), visa mitigar os riscos presentes nos processos a que se referem a recomendação. A Auditoria realizará monitoramento para verificar o atingimento desse propósito.

- **RECOMENDAÇÃO Nº 10**

Manifestação da DGC (Encaminhamento):

1. *Edição de Ofício-Circular, disseminação de orientações aos envolvidos no processo de solicitação de viagem, mediante e-mails e mensagens na tela inicial do SCDP ratificando orientações, procedimentos e recomendações contidas na IN 84/PRES/INSS.*

- Responsáveis: GAB / DGC / SGDP

- Prazo: Em até 10 dias

Análise da equipe de auditoria

O encaminhamento proposto pela DGC é relevante, porém, por si só, pode não ser suficiente para garantir o cumprimento da recomendação. Portanto, após o prazo definido pela área, a Auditoria deverá realizar avaliação para garantir o atingimento do objetivo.

- **RECOMENDAÇÃO Nº 11**

Manifestação da DGC (Encaminhamento):



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

1. *O Processo SEI – Anexo VIII (...) trata de solicitação para cobrança de valores não restituídos ao erário decorrentes de diárias recebidas a maior pelo proposto e não solucionadas até a presente data. O Processo SEI, encaminhou cobrança às Superintendências Regionais para regularização dessas pendências relativas ao exercício 2019.*

- Responsável: DGC
- Prazo: Em curso

Análise da equipe de auditoria

Após o prazo definido pela área, a Auditoria deverá realizar avaliação para verificar o atingimento do objetivo.

- **RECOMENDAÇÃO Nº 12**

Manifestação da DGC (Encaminhamento):

1. *Edição de Ofício-Circular, disseminação de orientações aos envolvidos no processo de solicitação de viagem, mediante e-mails e mensagens na tela inicial do SCDP ratificando orientações, procedimentos e recomendações contidas na IN 84/PRES/INSS.*

- Responsável: GAB / DGC
- Prazo: Em até 10 dias

2. *Essa questão está sendo tratada na Revisão da IN 84/PRES/INSS, de 15 de fevereiro de 2016, pelo GT, instituído pela DGPA, previsto na Portaria DGPA/INSS nº 100, de 31 de março de 2021, conforme recomendações propostas no Relatório de Avaliação da Auditoria constante no Processo SEI 35014.154066/2021-87.*

- Responsável: DGC / DGPA
- Prazo: Em curso

Análise da equipe de auditoria

Os encaminhamentos propostos pela DGC para mitigar os riscos presentes nos processos a que se refere a recomendação serão avaliados na fase de monitoramento.

- **RECOMENDAÇÃO Nº 13**

Manifestação da DGC (Encaminhamentos):

1. *Edição de Ofício-Circular, disseminação de orientações aos envolvidos no processo de solicitação de viagem, mediante e-mails e mensagens na tela inicial do SCDP ratificando orientações, procedimentos e recomendações contidas na IN 84/PRES/INSS.*



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

2. *Incluir na nova IN que está sendo revisada.*

- *Responsável: GAB / DGC*

- *Prazo: Em curso*

Análise da equipe de auditoria

Após o prazo definido pela área, a Auditoria deverá realizar avaliação para verificar o atingimento do objetivo.

Quanto à recomendação presente no Relatório Preliminar que tratou da avaliação do efetivo reembolso de valores devidos ao INSS em decorrência de cancelamento ou alteração de bilhetes aéreos (PCDP constantes das planilhas encaminhadas), foram apresentadas pela DGC as informações suficientes para concluir pelo seu atendimento.