

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
Auditoria-Geral

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO
Fluxo de Tomada de Contas Especial

Brasília, 15 de fevereiro de 2022.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Auditoria-Geral do INSS (AUDGER)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Instituto Nacional do Seguro Social

Unidade Examinada: Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração – DGPA

Diretoria de Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos – DIGOV

Município/UF: Brasília/DF



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

RESUMO

A ação de auditoria “Avaliação do Fluxo de Tomada de Contas Especial” foi desenvolvida pela Auditoria-Geral com o objetivo de avaliar os controles internos do processo de Tomadas de Contas Especial (TCE).

O trabalho foi realizado considerando os riscos identificados na fase de planejamento e a relevância da Tomada de Contas Especial para o ressarcimento ao erário, sendo um dos temas selecionados para integrar o Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT/2021.

Com base nos exames realizados concluiu-se que há fragilidades no processo de TCE decorrentes da fragmentação das competências e descontinuidade do fluxo, resultando em ausência de instauração de TCE, instauração de TCE fora do prazo e ausência de cadastro de débitos no sistema e-TCE do TCU. Tais fragilidades prejudicam o ressarcimento ao erário.

Visando a melhoria no fluxo de Tomada de Contas Especial e seus controles, foram emitidas recomendações à Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração (DGPA) e à Diretoria de Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos (DIGOV), sendo as principais: reavaliar o fluxo do processo de TCE, de forma a integrar as fases relacionadas ao conhecimento do fato (apuração), à cobrança administrativa e à instauração da TCE, ou mesmo a dispensa de instauração de TCE; criar mecanismo que permita o acompanhamento de todas as fases do processo de TCE em tempo real; e apresentar plano de capacitação para servidores e gestores envolvidos nas atividades relacionadas à recuperação de créditos.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APS – Agência da Previdência Social

CEGOV – Comitê Estratégico de Governança

CGAGIN – Coordenação-Geral de Auditoria em Gestão Interna

CGCF - Coordenação-Geral de Combate a Fraudes

CGGOV- Coordenação-Geral de Governança e Cobrança Administrativa

CGOFC – Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade

CGU – Controladoria-Geral da União

CPTCE – Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial

COBMOB – Cobrança Administrativa – MOB

DGPA – Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração

DGTCERC – Divisão de Gestão de Tomada de Contas Especial e de Recuperação de Créditos

DIGOV – Diretoria de Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos

DIVOFL – Divisão de Orçamento, Finanças e Logística

DIRAT – Diretoria de Atendimento

DIRBEN – Diretoria de Benefícios

GET – Gerenciador de Tarefas

GEX – Gerência-Executiva

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IN – Instrução Normativa

MOB – Monitoramento de Benefícios

PAAC – Processo Administrativo de Apuração e Cobrança

PAD – Processo Administrativo Disciplinar

PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna

PRES/INSS – Presidência do INSS



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SR – Superintendência Regional

TCE – Tomada de Contas Especial

TCU – Tribunal de Contas da União



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Processamento de TCE no Instituto Nacional do Seguro Social –INSS.....	8
2. RESULTADO DOS EXAMES	13
Achado nº 1: O processo de trabalho adotado não garante instauração das TCE.....	13
Achado nº 2: Os procedimentos de cobrança administrativa encontram-se estagnados no INSS.....	14
Achado nº 3: As comissões de TCE não estão constituídas de acordo com os normativos vigentes.....	14
Achado nº 4: Os servidores envolvidos na recuperação de créditos não receberam capacitação quanto ao fluxo para cobrança administrativa e aos procedimentos de TCE.....	15
Achado nº 5: Os normativos internos não garantem a instauração de TCE dentro do prazo de 180 dias determinado pelo TCU	16
Achado nº 6: A etapa de cobrança administrativa ultrapassa o prazo legal estabelecido pelo TCU.....	17
Achado nº 7: Os normativos internos não garantem o efetivo cadastramento dos débitos dispensados de TCE	19
3. RECOMENDAÇÕES.....	20
4. CONCLUSÃO	22
5. ANEXOS.....	24
Anexo I – Mapa Cronológico das Amostras.....	24
Anexo II - Manifestação das Unidades examinadas e análise da equipe de auditoria.....	25



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

1. INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta os resultados da avaliação do fluxo de Tomada de Contas Especial, tema selecionado para compor o Plano Anual de Auditoria Interna do INSS - PAINT 2021, em cumprimento ao disposto no § 2º do art. 15 do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000.

O objetivo de avaliar o fluxo de TCE e seus controles internos decorre dos riscos identificados e da relevância da Tomada de Contas Especial no ressarcimento ao erário.

As áreas auditadas e que tiveram o desempenho avaliado quanto ao fluxo de TCE foram a Diretoria de Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos (DIGOV), na qualidade de responsável pela cobrança administrativa; e a Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração (DGPA), à qual a unidade técnica de TCE, Divisão de Gestão de Tomada de Contas Especial e de Recuperação de Créditos (DGTCCERC), está subordinada.

A Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União nº 71, de 28 de novembro de 2012, norma específica que trata da instauração, da organização e do encaminhamento dos processos de tomada de contas especial ao Tribunal, assim dispõe:

- é dever do administrador público federal adotar medidas imediatas, com vistas ao ressarcimento de danos ao Erário, independentemente da atuação do Tribunal de Contas da União;
- esgotadas as medidas administrativas, sem a elisão do dano, e subsistindo os pressupostos para a instauração, a autoridade competente deve providenciar a imediata instauração de tomada de contas especial,
- o Tribunal somente deve ser acionado após a autoridade administrativa competente ter adotado, sem sucesso, as medidas administrativas necessárias à caracterização ou à elisão do dano;
- os processos de ressarcimento de danos ao Erário devem pautar-se pelos princípios da racionalidade administrativa, do devido processo legal, da economia processual, da celeridade, da ampla defesa e do contraditório; e
- deve ser providenciada a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico, não podendo exceder o prazo máximo de cento e oitenta dias, a partir da ciência do fato.

É pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou dano ou indício de danos ao erário. O ato que determinar a instauração da tomada de contas especial deverá indicar, entre outros:



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

- os agentes públicos omissos e/ou os supostos responsáveis (pessoas físicas e jurídicas) pelos atos que teriam dado causa ao dano ou indício de dano identificado;
- a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à sua ocorrência;
- exame da adequação das informações contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano ou indício de dano; e
- evidenciação da relação entre a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado e a conduta da pessoa física ou jurídica supostamente responsável pelo dever de ressarcir os cofres públicos.

A Portaria da Controladoria-Geral da União nº 1531, de 1 de julho de 2021, assim define as fases do processo de TCE:

- Fase interna da tomada de contas especial: se inicia, no âmbito do órgão ou entidade, com a emissão do ato de instauração pela autoridade administrativa competente, inclui a manifestação do órgão de controle interno e da autoridade em nível de Ministro ou equivalente, e se encerra com a autuação no TCU, para julgamento;
- Fase externa da tomada de contas especial: se inicia com a autuação do processo no TCU e finda com seu julgamento.

A fim de aprimorar o processo de gestão de Tomada de Contas Especial foi implantado, em 2018, o sistema e-TCE e, por meio da Portaria - TCU nº 122 de 20 de abril de 2018, tornado obrigatório seu uso por todos os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal.

O sistema e-TCE tem como objetivos a instauração, tramitação e autuação de processos de TCE, bem como o cadastramento de débitos resultantes de dispensa de instauração, integrando, assim, o trabalho da Administração com o TCU e garantindo a rastreabilidade do processo desde sua origem até o julgamento.

1.1. Processamento de TCE no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

O processo de Tomada de Contas Especial (TCE) está alinhado ao objetivo estratégico “INSS superavitário a partir de receitas próprias” previsto no Mapa Estratégico do INSS para o quadriênio 2020-2023 e no Plano de Ação para o biênio 2020-2021, aprovados pelo Comitê Estratégico de Governança do INSS, por meio da Resolução nº 2/CEGOV/INSS, de 31 de dezembro de 2019, atualizada pela Resolução N° 7/CEGOV/INSS, de 10 de junho de 2020. O referido objetivo possui como ação estratégica o “Desenvolvimento da Cobrança Administrativa”, cuja área responsável é a Diretoria de Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos (DIGOV).



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

No âmbito interno, o processo de TCE é normatizado pela IN nº 74/PRES/INSS, de 03 de outubro de 2014, e pela Resolução nº 99/INSS/PRES, de 2 de agosto de 2010, que aprova o Manual de Orçamento, Finanças e Contabilidade (Parte I – Cap. XVI e Parte II – Cap. VII).

No Instituto, o fluxo de TCE se desenvolve da seguinte forma:

- a) inicia-se após o término do Processo Administrativo Disciplinar - PAD que conclui pela irregularidade na conduta praticada pelo servidor. A data da decisão emanada pela autoridade administrativa acerca dessa irregularidade e do respectivo dano configura a data da ciência do fato, marco inicial da contagem do prazo do fluxo de TCE.
- b) posteriormente, ocorre a cobrança administrativa, buscando ressarcimento junto ao beneficiário favorecido, se houver, do pagamento indevido.
- c) havendo envolvimento de servidor, o processo com apuração do dano é encaminhado à Corregedoria visando a abertura de Procedimento Administrativo Disciplinar (PAD);
- d) na ausência de êxito na cobrança junto ao beneficiário, aguarda-se a conclusão do PAD para, só então, promover a cobrança administrativa junto ao servidor, caso o mesmo seja responsabilizado.
- e) não havendo êxito na cobrança administrativa, a autoridade competente determina a instauração de TCE, em face do servidor, que ocorrerá em processo administrativo específico.
- f) procede-se à instauração da TCE de forma eletrônica no sistema e-TCE, sendo conduzida por comissão de TCE e supervisionada pela DGTCCERC.
- g) após instaurada a TCE, o INSS tem o prazo de 90 (noventa) dias para encaminhar o processo concluído à CGU, finalizando o fluxo no Instituto.
- h) externamente, a tomada de contas especial tramita para o Ministério supervisor (atualmente o Ministério do Trabalho e Previdência) visando pronunciamento do Ministro de Estado. Desta forma, conclui-se a entrega junto ao órgão de controle externo (TCU).

Para o processamento da TCE são estabelecidos dois prazos pelo TCU:

- 180 (cento e oitenta) dias para a instauração, a partir da data da ciência do fato, abrangendo os itens “a” ao “f” do fluxo; e
- 180 (cento e oitenta) dias para a sua conclusão e entrega junto ao órgão de controle externo, após a data de instauração, alcançando os itens “g” e “h” do fluxo.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Em conformidade com dispositivos do TCU, a instauração de TCE fica dispensada nas seguintes hipóteses:

- Quando o valor do débito for inferior a R\$ 100.000,00; e
- Quando houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.

Haverá arquivamento da TCE nas hipóteses de recolhimento do débito, comprovação da não ocorrência do dano imputado aos responsáveis e na subsistência de débito inferior ao limite de R\$ 100.000,00.

A dispensa ou arquivamento da TCE pela subsistência de valor inferior não impede a busca do ressarcimento por meio das procuradorias do INSS.

No curso dos trabalhos surgiram as limitações abaixo descritas, as quais prejudicaram a execução da ação:

- Dificuldades para obter informações de processos em virtude de ausência de controle destes nas unidades e de pessoas com conhecimento sobre o tema TCE;
- Ausência de informações por falta de transmissão de responsabilidade na transição de membros de comissão ou de sua desconstituição; e
- Ausência de informações necessárias das Gerências-Executivas que não responderam à solicitação de auditoria após a ciência de seu recebimento.

Para avaliação do fluxo de TCE, buscaram-se respostas às seguintes questões e subquestões de auditoria:

Risco 1 - ausência de instauração de TCE
1- Quais fatores contribuem para que algumas TCE não sejam instauradas?
1.1 Os controles instituídos são suficientes para garantir a instauração das TCE?
1.2 Os procedimentos de cobrança administrativa estão ocorrendo normalmente?
1.3 As comissões de TCE estão constituídas por meio de portaria com servidores ativos na unidade instauradora, de acordo com os normativos?
1.4 Os servidores envolvidos na cobrança administrativa e na instauração de TCE são orientados quanto ao processo?

Risco 2 - instauração de TCE efetivada fora do prazo
2- Quais fatores contribuem para a instauração de TCE fora do prazo?
2.1 Os controles instituídos são suficientes para propiciar a instauração das TCE dentro do prazo?
2.2 As comissões de TCE estão constituídas por meio de portaria com servidores ativos na



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

unidade instauradora, de acordo com os normativos?

2.3 Os servidores envolvidos na cobrança administrativa e na instauração de TCE são orientados quanto ao processo?

2.4 Qual etapa do fluxo proporciona o maior atraso na instauração da TCE?

Risco 3 - ausência de cadastro de débitos no sistema e-TCE

3- Quais motivos de ausência de lançamento dos débitos provenientes da dispensa de TCE no Sistema?

3.1 Os controles internos que o INSS instituiu são suficientes para o acompanhamento das atividades de cadastramento dos débitos?

3.2 Os servidores envolvidos na TCE foram orientados para cadastramento de débitos no Sistema e-TCE?

O trabalho foi realizado por meio de análise documental, indagação escrita e triangulação de informações. O fluxo do processo de TCE foi avaliado por meio das informações constantes nos sistemas corporativos e no e-TCE, das informações recebidas das áreas envolvidas (documentação e planilhas) e dos normativos identificados.

As evidências foram coletadas a partir dos dados contidos nos processos administrativos, nos sistemas e nas informações recebidas:

- Dados de PAD concluídos, encaminhados pelas Corregedorias Regionais à DGTCERC e às GEX no período de janeiro de 2018 a junho de 2020;
- Processos de TCE instaurados no período de janeiro de 2018 a junho de 2020, tanto processos administrativos digitalizados como processos eletrônicos instaurados no sistema e-TCE;
- Processos de cobrança administrativa sem êxito, concluídos no período de janeiro de 2018 a junho de 2020, sem a correspondente instauração de TCE, apesar de estarem aptos para tal;
- Instruções adicionais aos normativos identificados, fornecidas pela DGTCERC às unidades descentralizadas;
- Dados gerais das comissões de TCE nas GEX e nas Superintendências Regionais;
- Relatório de TCE dispensadas no período de janeiro de 2018 a junho de 2020, fornecido pela DGTCERC; e
- Dados dos débitos cadastrados identificados no sistema e-TCE.

A fim de evidenciar a atuação das unidades descentralizadas, foi considerado o universo das 104 Gerências-Executivas, na condição de instauradoras de TCE, e das 05 Superintendências Regionais, na condição de supervisoras.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Também foram selecionados 08 processos administrativos de TCE instaurados e atuados junto ao TCU, relativos ao período de janeiro de 2018 a junho de 2020, conforme abaixo:

AMOSTRAS DOS PROCESSOS DE TCE				
SR* / GEX	Proc. TCE	e-TCE nº	Proc. TC	Critério
SR-I - Sorocaba	35443.*****/2018-**	956/2018	036.479/2019-5	Maior valor em 2018
SR-I - Santos	35432.*****/2018-**	313/2019	015.948/2020-0	Indicação CGAGIN
SR-II - Belo Horizonte	35097.*****/2018-**	1665/2018	008.521/2020-4	Indicação CGAGIN
SR-II - RJ-Centro	35301.*****/2018-**	562/2019	002.575/2020-5	Indicação CGAGIN
SR-III - Florianópolis	35346.*****/2018-**	673/2018	022.050/2019-1	Maior valor em 2018
SR-III - Cascavel	35187.*****/2019-**	845/2019	036.457/2019-1	Maior valor em 2019
SR-IV - Recife	35204.*****/2018-**	2377/2018	018.559/2019-0	Maior valor em 2018
SR-IV - Maceió	35001.*****/2019-**	488 /2020	036.100/2020-0	Maior valor em 2020
* SR-I: Superintendência-Regional Sudeste I SR-II: Superintendência-Regional Sudeste II SR-III: Superintendência-Regional Sul SR-IV: Superintendência-Regional Nordeste				

Foi verificada a atuação das unidades com relação ao fluxo e seus controles identificados. Não foram avaliados nos processos administrativos de TCE o mérito e a conformidade dos procedimentos.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

2. RESULTADO DOS EXAMES

Achado nº 1: O processo de trabalho adotado não garante instauração das TCE

Em que pese a existência de normativos estabelecendo o fluxo para instauração da TCE, e das etapas que a antecedem, Resolução nº 99/INSS/PRES, de 2 de agosto de 2010 - Manual de OFC, Parte I – Cap. XVI, itens 2, 3, 8 e 11 e Memorando-Circular nº01/DIROFL-INSS, de 24 de fevereiro de 2017, estes não garantem que a TCE seja instaurada.

No INSS, para que um processo de TCE chegue à fase de instauração, faz-se necessário que o processo de apuração de irregularidades esteja concluído, que o PAD seja encerrado e que a cobrança administrativa seja finalizada, sem êxito.

Embora o prazo para medidas de cobrança administrativa e instauração de TCE tenha sido estabelecido em até 180 dias, contados da ciência do fato pela administração, das 86 Gerências-Executivas que responderam à Solicitação de Auditoria, 29 apresentaram um montante de 109 processos de cobrança administrativa sem êxito, cuja instauração de TCE não foi efetivada, tampouco figuraram no sistema e-TCE.

A fragmentação das competências inerentes à apuração, cobrança administrativa e instauração de TCE é uma das causas da não instauração dos processos.

A apuração de irregularidade, atividade cuja gestão é de responsabilidade da Coordenação-Geral de Combate a Fraudes (CGCF), vinculada à DIGOV, é realizada por servidores da APS ou GEX. Havendo envolvimento de servidor, o processo é encaminhado à Corregedoria Regional para abertura de procedimento administrativo disciplinar (PAD).

Concluído o PAD, se constatada responsabilidade do servidor, o processo retorna à Gerência-Executiva para encaminhamento à Equipe de Cobrança administrativa, processo de trabalho sob gestão da Coordenação-Geral de Governança e Cobrança Administrativa (CGGOV), vinculada à DIGOV.

Caso a cobrança administrativa resulte infrutífera, a autoridade administrativa determina a instauração da TCE, a ser implementada pela respectiva comissão de TCE designada.

Segundo o Regimento Interno (aprovado pela Portaria nº 414/MDS, de 28 de setembro de 2017), à Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade compete coordenar as atividades de Tomada de Contas Especial, em âmbito nacional, atividade operacionalizada por meio da DGTCCERC.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Portanto, o processo tramita por diversas unidades, vinculadas a diferentes gerências, superintendências e diretorias, havendo risco de não instauração da TCE caso a supervisão em qualquer das instâncias seja insuficiente, e não há clara identificação de responsabilidade por eventual insucesso na recuperação dos recursos.

Achado nº 2: Os procedimentos de cobrança administrativa encontram-se estagnados no INSS

Nos casos de envolvimento de servidor do INSS em indício de ilícito na área de benefícios, a cobrança administrativa terá início após a conclusão de processo administrativo disciplinar (PAD). Decorrido o prazo de 75 dias sem haver quitação, o processo de cobrança administrativa deve ser encaminhado à unidade responsável para instauração de TCE.

Verificou-se a existência de 406 processos de PAD concluídos em 68 Gerências-Executivas, no período de 2018 a 2020, sem procedimentos de cobrança junto ao servidor e subsequente instauração de TCE. Os valores originais a serem ressarcidos perfazem o montante aproximado de R\$ 321.987.026,17.

O quantitativo de processos de cobrança pode ser ainda maior, considerando a Nota Técnica nº 1/2021/CGMOB/DIRBEN, de 14/01/2021, que menciona 9.291 tarefas de cobrança COBMOB com valores passíveis de ressarcimento, no valor de R\$ 381.152.169,09, oriundas do MOB Digital.

Além dessas tarefas, existe o legado de processos físicos de cobrança, cujo montante não é conhecido pela área responsável. A referida Nota Técnica relata a necessidade de definição dos procedimentos de cobrança a serem adotados.

A estagnação dos procedimentos de cobrança administrativa tem como causas identificadas:

- a) ausência de procedimento estabelecido para a tarefa COBMOB.
- b) ausência de controle para avaliar, direcionar e monitorar as atividades desenvolvidas no fluxo, desde a ciência do fato até a instauração de TCE.

Tanto a ausência de procedimentos para a tarefa COBMOB quanto a de controles para a gestão interferem na conclusão da cobrança administrativa e, conseqüentemente, na instauração de TCE, conforme o caso.

Achado nº 3: As comissões de TCE não estão constituídas de acordo com os normativos vigentes



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

As comissões de TCE, permanentes ou temporárias, devem compor-se de, no mínimo, dois servidores, preferencialmente com conhecimentos das áreas contábil e de benefícios, constituídas por meio de portaria, e, caso haja mudança de membros, cabe à DGPA, superintendentes regionais ou gerentes-executivos do INSS, a revogação da portaria antiga e emissão de uma atualizada, com encaminhamento de cópia para a DGTCCERC.

Das 86 GEX que responderam às solicitações de auditoria, 40% (34) informaram não haver comissão de TCE no local e 44% (38) estavam com portarias desatualizadas, constando nomes de servidores já aposentados ou lotados em outras unidades orgânicas.

Apurou-se que a DGTCCERC não possui informações atualizadas das comissões de TCE.

Identificou-se como causa do presente achado a deficiência de coordenação da CGOFC, unidade à qual a DGTCCERC está vinculada, sobre atividades das comissões de TCE, com consequente acompanhamento insuficiente no desempenho das Gerências-Executivas.

Achado nº 4: Os servidores envolvidos na recuperação de créditos não receberam capacitação quanto ao fluxo para cobrança administrativa e aos procedimentos de TCE

Entre as competências da DGPA estão a de planejar, propor, coordenar, controlar, normatizar, supervisionar, executar e avaliar programas de formação, aperfeiçoamento e capacitação destinados ao desenvolvimento funcional e gerencial dos servidores do INSS. (artigo 11 do Anexo I do Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019).

Entretanto, das 86 GEX que responderam às solicitações de auditoria, 20 unidades informaram ter recebido orientações pontuais quanto a procedimentos de cobrança administrativa e de TCE e 31 unidades não receberam qualquer tipo de orientação ou capacitação e, tampouco, orientação sobre cadastramento de débitos no sistema e-TCE. Nenhuma GEX informou ter recebido capacitação.

Apurou-se que 59% das unidades avaliadas receberam apenas orientações pontuais quanto a procedimentos de cobrança administrativa e de TCE.

Em consulta à plataforma de cursos do INSS, a última capacitação sobre TCE ocorreu em 2016, sendo esta informação confirmada pela DGTCCERC.

Ressalta-se que em 2018, mesmo com a publicação pelo TCU de novas orientações a serem adotadas na Tomada de Contas, as normas internas não foram atualizadas. Até a presente data a DIGOV não publicou orientação ou uniformização de rotinas aos servidores de equipes de cobrança.

A situação constatada teve como causas tanto a ausência de levantamento de necessidades quanto a não solicitação ou programação de capacitações aos servidores que atuam nas atividades de recuperação de crédito.



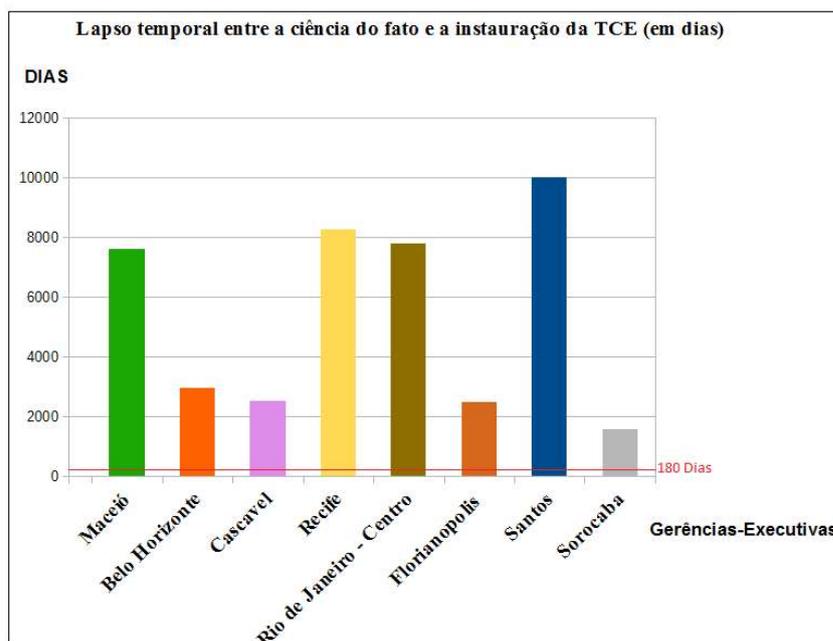
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Achado nº 5: Os normativos internos não garantem a instauração de TCE dentro do prazo de 180 dias determinado pelo TCU

A instauração da tomada de contas especial deve ocorrer dentro do prazo de 180 dias a contar da data da ciência do fato pela administração. Ou seja, para que ocorra a fase de instauração, faz-se necessário que o processo de apuração de irregularidades esteja concluído, que o PAD seja encerrado e que a cobrança administrativa seja finalizada, sem êxito.

Da análise dos processos de Tomada de Contas Especial da amostra, verificou-se que todos extrapolaram o prazo de 180 dias, conforme gráficos 1 e 2 (dados detalhados no Anexo I):

Gráfico 1



Fonte: elaboração própria

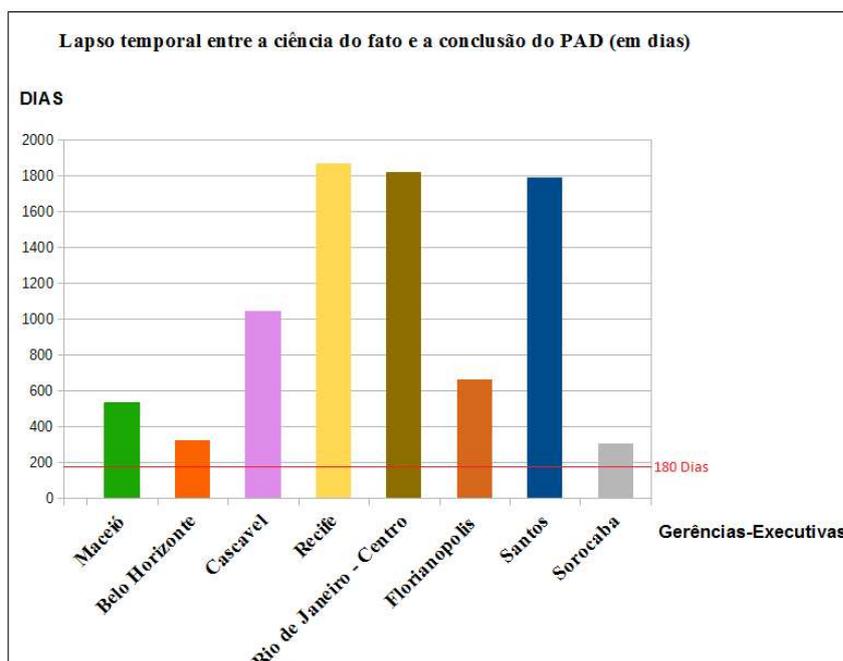
De acordo com as informações do gráfico 1 apura-se a média de 5.402 dias a partir da ciência do fato para se instaurar a TCE, considerando a ciência do fato como a data do despacho de conclusão emitido no processo administrativo da apuração do indício de irregularidade pela GEX.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Identificou-se como causa o fato de os normativos internos estarem fundamentados na obrigatoriedade da conclusão do PAD para o início da cobrança administrativa/TCE, imposição que diverge dos normativos externos norteadores de TCE, emitidos pela CGU e pelo TCU, que excluem a obrigatoriedade prévia de PAD para se instaurar uma TCE.

Gráfico 2



Fonte: elaboração própria.

Pelas informações do gráfico 2, apura-se a média de 1.044 dias, a partir da ciência do fato, para conclusão do PAD.

Achado nº 6: A etapa de cobrança administrativa ultrapassa o prazo legal estabelecido pelo TCU

O processo administrativo de apuração e cobrança (PAAC) possui fases de notificação do interessado, seguindo o princípio da ampla defesa e do contraditório: ofício de defesa na fase de apuração (10 dias para manifestação), ofício de recurso (30 dias para manifestação) e ofício de cobrança (10 dias para manifestação).

Posteriormente, ocorre a cobrança administrativa, buscando ressarcimento junto ao beneficiário favorecido, se houver, do pagamento indevido.



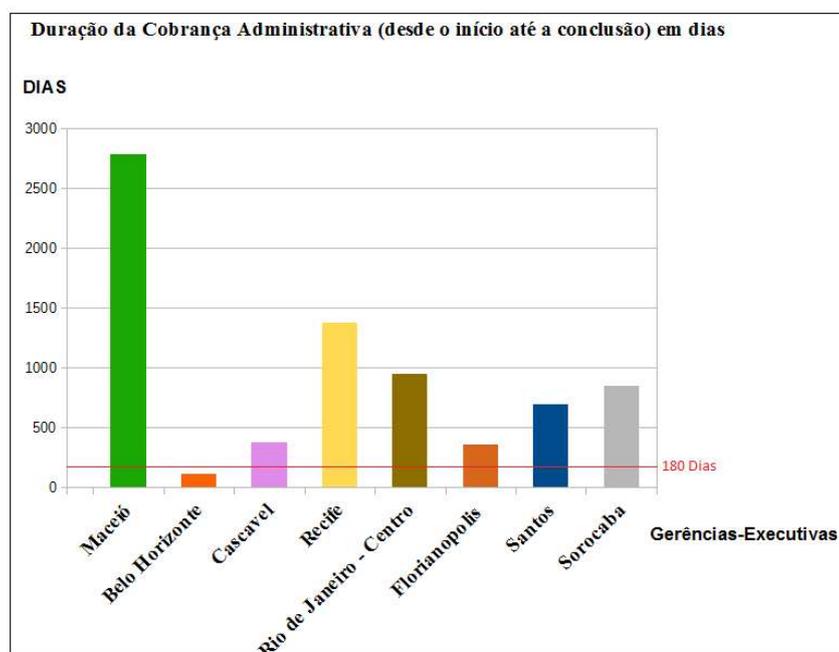
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Havendo envolvimento de servidor em irregularidade, o processo com apuração do dano é encaminhado à Corregedoria visando abertura de Procedimento Administrativo Disciplinar (PAD).

Na ausência de êxito na cobrança junto ao beneficiário, aguarda-se a conclusão do PAD para, só então, promover a cobrança administrativa junto ao servidor, caso o mesmo seja responsabilizado.

Da análise dos processos de Tomada de Contas Especial da amostra, verificou-se que o prazo de 180 dias foi extrapolado, conforme gráfico 3 (dados detalhados no Anexo I):

Gráfico 3



Fonte: elaboração própria.

Pelas informações do gráfico 3, apura-se a média de 936 dias para conclusão da cobrança administrativa.

Foram identificadas as seguintes causas pelo prazo legal ultrapassado na cobrança administrativa:

- Inclusão da exigência de PAD para a cobrança administrativa;
- Inexistência de prazos intermediários internos, dentro do total de 180 dias do prazo externo, para as etapas de apuração, cobrança administrativa e de TCE;



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

c) Controle e supervisão não efetivos sobre as unidades que concluem a apuração e a cobrança administrativa.

Como consequência dessa morosidade, há ocorrência de prescrição após 10 anos, comprometendo a instauração da TCE e também a possibilidade do ressarcimento ao erário.

Achado nº 7: Os normativos internos não garantem o efetivo cadastramento dos débitos dispensados de TCE

Ocorre a dispensa de instauração de TCE quando o valor do débito for inferior a R\$ 100.000,00 ou se houver transcorrido prazo superior a 10 anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.

Mesmo nos casos de dispensa de TCE, os débitos devem ser cadastrados no sistema e-TCE do TCU, sem prejuízo da cobrança administrativa no órgão instaurador.

Para os débitos dispensados antes de 01.07.2018, o prazo para cadastramento estabelecido foi 29.03.2019. Para os débitos dispensados posteriormente, o prazo é de 180 dias do fato gerador (valores abaixo do limite) e 5 dias a partir do transcurso de prazo (superior a dez anos).

As Gerências-Executivas instauradoras não promoveram, até 31.10.2021, no sistema e-TCE, o devido cadastramento dos débitos dispensados da instauração de TCE, nas seguintes ocorrências:

- 16 Gerências-Executivas tiveram 21 processos com débitos dispensados de TCE em função do valor abaixo do limite mínimo; e
- 03 Gerências-Executivas tiveram 04 processos com débitos dispensados de TCE em função do transcurso do prazo;

Identificou-se as seguintes causas pela ausência de cadastramento dos débitos:

- a) Deficiência no acompanhamento do cumprimento das orientações quanto às atividades de cadastramento dos débitos dispensados de TCE junto às Gerências-Executivas.
- b) Deficiência de execução pelas Comissões de TCE.
- c) Normativos desatualizados.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

3. RECOMENDAÇÕES

À Diretoria de Gestão de Pessoas (DGPA) e à Diretoria de Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos (DIGOV):

1 – Reavaliar o fluxo do processo de TCE, de forma a integrar as fases relacionadas ao conhecimento do fato (apuração), cobrança administrativa e a instauração da TCE, ou mesmo a dispensa de instauração de TCE.

Achados nºs 1, 2, 5, 6, 7

2 – Apresentar plano de capacitação para servidores e gestores envolvidos nas atividades relacionadas à recuperação de créditos.

Achado nº 4

À DGPA:

3 – Identificar, nas Gerências-Executivas, os processos pendentes de instauração de TCE e implementar plano de ação para promover sua instauração, incluindo os processos listados nesta ação de auditoria.

Achado nº 1

4 – Identificar, nas Gerências-Executivas, os processos passíveis de cadastramento no sistema e-TCE e implementar plano de ação para promover a sua efetivação.

Achado nº 7

5 – Identificar as Gerências-Executivas que não possuem CPTCE e acompanhar a regularização junto às Unidades.

Achado nº 3

6 – Implantar controle para o acompanhamento efetivo da constituição de comissões nas Gerências-Executivas.

Achado nº 3



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

À DIGOV:

- 7 – Identificar os processos e implementar plano de ação para promover a conclusão da cobrança administrativa, nas Gerências-Executivas, incluindo os processos administrativos listados nesta ação de auditoria.

Achado nº 2



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

4. CONCLUSÃO

Com base nos exames realizados, constatou-se que os atos normativos, por si só, não garantem a instauração de TCE nas hipóteses e nos prazos devidos. Não foram identificadas outras formas de controles, institucionalizados ou sistematizados, acerca do fluxo de TCE na Instituição.

Dentre as situações que culminaram na não instauração de TCE, impossibilitando a recuperação dos crescentes créditos provenientes de irregularidades, foram identificados: processos de cobrança administrativa concluídos, sem êxito, sem encaminhamento para a comissão de TCE; processos administrativos sem cobrança junto ao servidor; e processos de cobrança administrativa com atividades estagnadas.

As comissões de TCE não estão constituídas de acordo com os normativos vigentes, sendo que 84% das Gerências-Executivas avaliadas apresentam deficiências em suas atividades, seja por ausência de membros para compor as comissões ou em decorrência de portarias desatualizadas. A força de trabalho nas comissões está ausente em 40% das unidades descentralizadas, impossibilitando a continuidade de ressarcimento ao erário por meio de TCE, bem como o cadastramento dos débitos dispensados de TCE no sistema do TCU.

Os servidores envolvidos na recuperação de créditos não receberam capacitação quanto ao fluxo a ser observado para cobrança administrativa e a instauração de TCE. Esta deficiência afeta sua atuação nos atos de instauração e de cadastramento dos débitos dispensados de TCE. Acrescenta-se a isso, a desatualização dos normativos internos.

No tocante ao prazo para instauração das TCE, os normativos internos não garantem o cumprimento do prazo de 180 dias determinado pelo TCU. Todos os processos administrativos de TCE analisados extrapolaram o prazo de 180 dias, apresentando tempo médio de instauração de 5.402 dias.

Os normativos internos são fundamentados na obrigatoriedade da conclusão do PAD para o início da cobrança administrativa/TCE, divergindo, porém, dos normativos externos norteadores de TCE, emitidos pela CGU e pelo TCU, os quais excluem esse requisito. Essa exigência reflete diretamente no prazo para a instauração de TCE, já que o tempo médio de conclusão do PAD é de 1.044 dias, desde a ciência do fato.

Das etapas do fluxo de TCE, a cobrança administrativa é a que proporciona o maior atraso, ultrapassando o prazo de 180 dias determinado pelo TCU, com tempo médio de 936 dias para sua conclusão.

Quanto aos débitos dispensados de TCE, os normativos internos não garantem o efetivo cadastramento dos valores junto ao sistema e-TCE. Nenhum dos débitos identificados foi devidamente lançado no sistema.

Conclui-se, nesse ponto, que os controles, as orientações técnicas, a força de trabalho nas comissões de TCE e na cobrança administrativa, utilizados na Instituição, não contribuem para o alcance dos objetivos do processo de TCE.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Tais constatações elencadas são evidenciadas nos dados relativos ao período de 2018 a 2020:

- 109 processos administrativos sem a devida instauração de TCE (valor não informado no momento de apuração dos trabalhos da auditoria);
- 416 processos de PAD concluídos sem a respectiva cobrança administrativa, perfazendo o montante de R\$ 321.987.026,17; e
- 9.291 tarefas de apuração de irregularidade concluídas pendentes de cobrança administrativa, somando valor estimativo de R\$ 381.152.169,09.

De todo o apurado, conclui-se pela necessidade do fortalecimento da governança a fim de viabilizar o ressarcimento ao erário proveniente de TCE, razão pela qual foram expedidas recomendações às Unidades Auditadas com o objetivo de aprimorar os controles internos e o fluxo de instauração da TCE.

Como benefícios advindos da implementação das recomendações propostas, destacam-se a instauração tempestiva da TCE, o ressarcimento dos valores devidos, melhoria da gestão sobre o fluxo do processo de Tomada de Contas Especial e respectivas comissões.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

5. ANEXOS

Anexo I – Mapa cronológico das amostras

MAPA CRONOLÓGICO DAS AMOSTRAS																
Superintendência Regional	Gerência-Executiva	No dos Processo Sistema e-TCE (TCU)	Valor original do débito ¹	Data da Ciência do Fato ²	Data de início do PAD ³	Data de Conclusão do PAD ⁴	Data de início da Cobrança Administrativa do Servidor ⁵	Data de conclusão da Cobrança Administrativa, sem êxito, do Servidor ⁶	Data de Instauração da TCE ⁷	Intervalo entre a ciência do fato e o início do PAD (em dias)	Tempo da duração do PAD (em dias)	Lapso temporal entre a ciência do fato e a conclusão do PAD (em dias)	Tempo entre a ciência do fato e o início da Cobrança Administrativa (em dias)	Duração da Cobrança Administrativa (desde o início até a conclusão) em dias	Lapso temporal entre a ciência do fato e a instauração da TCE (em dias)	
SR-IV	Maceió	488/2020	98.006,83	01/09/1999	11/04/1999	30/06/2000	28/03/2012	11/11/2019	11/12/2019	299	239	538	4.827	2.784	7.612	
SR-II	Belo Horizonte	1665/2018	227.370,31	16/07/2010	08/06/2010	06/03/2011	24/04/2018	14/08/2018	14/08/2018	21	301	322	2.839	112	2.951	
SR-III	Cascavel	845/2019	2.024.787,32	15/05/2012	27/09/2012	25/03/2015	01/10/2018	17/01/2019	16/04/2019	135	909	1.044	2.068	372	2.527	
SR-IV	Recife	2377/2018	1.615.991,52	14/03/1996	03/01/2001	23/04/2001	13/01/2015	16/10/2018	11/12/2018	1.813	53	1.866	6.879	1.372	8.278	
SR-II	Rio de Janeiro - Centro	562/2019	667.373.959,07	18/08/1997	22/08/2000	13/08/2002	23/12/2015	24/07/2018	26/11/2018	1.100	721	1.821	6.707	944	7.776	
SR-III	Florianópolis	673/2018	257.318,93	07/08/2011	08/02/2012	05/02/2013	05/01/2017	26/04/2018	05/02/2018	391	273	664	2.124	360	2.490	
SR-I	Santos	313/2018	74.704.927,21	24/05/1991	03/11/1996	20/05/1996	28/12/2015	23/11/2017	11/08/2018	1.722	70	1.792	8.953	697	9.999	
SR-I	Sorocaba	956/2018	745.223,34	30/12/2013	27/04/2014	31/10/2014	11/12/2015	03/09/2018	05/02/2018	118	187	305	682	848	1.584	
										Tempo total da amostra (em dias)	5.599	2.753	8.352	35.077	7.489	43.217
										Média de tempo (em dias)	700	344	1.044	4.385	936	5.402

¹ Valor original do débito: valor original (soma das parcelas de débito e crédito sem considerar as datas, apenas para fins de conferência) - sistema e-TCE
² Data da ciência do fato: data do despacho de conclusão emitido no processo administrativo de apuração do indicio de irregularidade pela GEX, ou seja, a mesma data de fato gerador apontada no relatório do TCU.
³ Data de início do PAD: data informada no Relatório de Processo Administrativo Disciplinar (digitalizado) e inserido no sistema e-TCE
⁴ Data de conclusão do PAD: data informada no Relatório de Processo Administrativo Disciplinar (digitalizado) e inserido no sistema e-TCE
⁵ Data de início da cobrança administrativa do servidor: data da primeira notificação do servidor, de acordo com documentos inseridos no sistema e-TCE
⁶ Data de conclusão da cobrança administrativa, sem êxito, do servidor: data do relatório de conclusão da cobrança administrativa, de acordo com documentos inseridos no sistema e-TCE
⁷ Data de instauração da TCE: data informada no sistema e-TCE



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

ANEXO II – Manifestação das unidades examinadas e análise da equipe de auditoria

As unidades auditadas manifestaram-se em relação aos achados e respectivas recomendações, conforme a seguir.

Achado nº 1: O processo de trabalho adotado não garante instauração das TCE

- Recomendações:

1 – Reavaliar o fluxo do processo de TCE, de forma a integrar as fases relacionadas ao conhecimento do fato (apuração), cobrança administrativa e a instauração da TCE, ou mesmo a dispensa de instauração de TCE. (DGPA e DIGOV)

3 – Identificar, nas Gerências-Executivas, os processos pendentes de instauração de TCE e implementar plano de ação para promover sua instauração, incluindo os processos listados nesta ação de auditoria. (DGPA)

Manifestação da unidade auditada – DGPA/DGTCERC:

"

[...]

3.1.2. *Com objetivo de acompanhar quais os processos de cobrança administrativa não lograram êxito e identificar os que estão aptos à instauração de TCE, tem-se adotado o procedimento de solicitação de informações junto às comissões de TCE e respectivas Gerências-Executivas, autoridade detentora da competência para se determinar a instauração de TCE, a exemplo disso, cita-se a última ação ocorrida, em 06/2021, por meio do processo SEI relacionado nº 35014.205991/2021-83, que, dentre as diversas solicitações, destacamos:*

a) orientação para se promover a instauração daqueles processos que estão em poder da Comissão de TCE, com a respectiva cobrança administrativa de agente público e terceiro concluída, com a máxima urgência, a fim de se prevenir e combater quaisquer situações passíveis de responsabilização solidária, bem como sanções impostas pelo TCU à autoridade administrativa responsável pelas atividades de cobrança administrativa e TCE; e

b) solicitou-se informar se há algum óbice para o desenvolvimento das ações de tomada de contas especial e, em caso positivo, relatar quais são esses impedimentos, a fim de que esta Divisão, em razão das competências regimentais, possa definir em conjunto com a respectiva Gerência a necessidade de suporte técnico (presencial ou virtual) à comissão de TCE, com o objetivo de priorizar o cumprimento das atividades inerentes ao processo de tomada de contas, bem como agilizar as pendências porventura existentes.

3.1.2.1. *Em que pese as ações envidadas por esta Divisão, não obtivemos retorno satisfatório quanto ao atendimento da demanda supracitada.*



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

3.1.3. Porém, com vistas a atender a recomendação da Auditoria, na busca das informações acerca dos processos aptos a se instaurar TCE, as ações demandadas por meio do processo SEI relacionado nº 35014.205991/2021-83 serão reiteradas aos gestores, por meio de Ofício-Circular Conjunto (CGOFC/DGPA), até 02/2022.

3.1.3.1. Perante o retorno das informações das GEX, acerca dos processos aptos a se instaurar TCE, será encaminhada orientação às respectivas Gerências e Comissões, também, por meio de Ofício Circular Conjunto (CGOFC/DGPA), a fim de que adotem as providências administrativas quanto à instauração da tomada de contas. Ressalta-se que o prazo para instauração dependerá do quantitativo de processos que serão informados, porém, estima-se instaurar, em média, 30% dos processos que estejam aptos, até 12/2022.

3.1.3.2. A propósito, cumpre evidenciar, ainda, que em razão da competência regimental, será ofertado suporte técnico para a instauração, instrução e operacionalização do procedimento de TCE a todas as comissões que dispuserem de processos a instaurar.”

Manifestação da unidade auditada – DIGOV:

”

[...]

Inicialmente, cabe reforçar que a Divisão De Gestão De Tomada De Contas Especial e De Recuperação De Créditos – DGTCCERC é a área competente dentro do INSS pelos procedimentos de TCE. Com relação aos Achados 1 e 7, já consta manifestação daquela divisão (SEI 6192362) a respeito dos esforços envidados e que serão reiterados. Bem como no que se refere à Recomendação 2, relativa ao achado 4, conforme se infere do item 3.3 do mesmo despacho.”

Análise da equipe de auditoria:

Com relação ao achado, as unidades auditadas não apresentaram elementos que alterassem a situação encontrada.

Quanto à recomendação 1, direcionada para ambas as diretorias auditadas (DGPA e DIGOV), essas não se manifestaram acerca da reavaliação do fluxo do processo de TCE.

Quanto à recomendação 3, a DGTCCERC/DGPA informou ter adotado as seguintes providências: solicitou informações junto às comissões de TCE e respectivas Gerências-Executivas; emitiu orientação para que as Gerências-Executivas promovam a instauração de TCE para os processos aptos ao procedimento e ofereceu suporte técnico às Comissões. Informou que não obteve retorno satisfatório quanto às medidas adotadas, entretanto será expedido Ofício-Circular Conjunto (CGOFC/DGPA), até 02/2022, reiterando as solicitações e orientações acima. Acrescenta que estima instaurar, em média, 30% dos processos que estejam aptos, até 12/2022. E que será ofertado suporte técnico para a instauração, instrução e operacionalização do procedimento de TCE a todas as comissões que dispuserem de processos a instaurar.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Considerando que as áreas auditadas não se manifestaram sobre a recomendação 1 e quanto à recomendação 3, as medidas adotadas não foram efetivas, conforme informado. Conclui-se pela manutenção do achado e das recomendações, as quais serão registradas no sistema e-Aud, sendo possível futuras manifestações, em fase de monitoramento.

Achado nº 2: Os procedimentos de cobrança administrativa encontram-se estagnados no INSS

- Recomendações:

1 – Reavaliar o fluxo do processo de TCE, de forma a integrar as fases relacionadas ao conhecimento do fato (apuração), cobrança administrativa e a instauração da TCE, ou mesmo a dispensa de instauração de TCE. (DGPA e DIGOV)

7 – Identificar os processos e implementar plano de ação para promover a conclusão da cobrança administrativa, nas Gerências-Executivas, incluindo os processos administrativos listados nesta ação de auditoria. (DIGOV)

Manifestação da unidade auditada – DGPA/DGTCERC:

"

[...]

3.1.4. *Em que pese a cobrança administrativa constituir pressuposto para a instauração de TCE, com reflexo, inclusive, no prazo regulamentar de 180 dias para se instaurar o processo de tomada de contas, por ser assunto não inerente à competência desta Divisão, a recomendação foi direcionada à Diretoria de Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos - DIGOV."*

Manifestação da unidade auditada – DIGOV:

"

[...]

5. *No que concerne ao achado 2 - "Os procedimentos de cobrança administrativa encontram-se estagnados no INSS", que gerou a recomendação 1 e 7, temos a esclarecer que, por meio da alteração do Anexo I da Portaria DIRBEN/INSS nº 396, de 15/5/2020, pela Portaria DIRBEN/INSS Nº 894, de 16/4/2021, as cobranças administrativas que ainda não teriam sido iniciadas foram migradas à DIGOV via tarefa GET "Cobrança Administrativa – MOB", sigla COBMOB, para gerenciamento das atividades, já que grande parte da força de trabalho que laborava com cobrança foi deslocada para as centrais de análise de reconhecimento acarretando a descontinuidade dos processos de cobrança.*



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

6. *Todavia, após estudos realizados pelo Grupo de Trabalho constituído na DIGOV, verificou-se que a tarefa COBMOB não continha dados suficientes em sua especificação (apenas Número do Benefício e o protocolo da Tarefa de Apuração) para que dela se pudesse extrair informações gerenciais, tão necessárias à tomada de decisão.*

7. *Outro ponto a ser destacado, refere-se ao legado de processos físicos de cobrança também mencionados no achado 2, que precisariam ser quantificados e ter avaliadas as informações neles constantes, tais como a quantidade de crédito existente, créditos prescritos, prejuízo gerado pela não execução das atividades de cobrança, fornecendo, então, subsídios para melhoria dos novos processos e fluxos com foco na gestão."*

"8."[Informações suprimidas por solicitação da Diretoria de Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos, em função de restrição, na forma do § 3º, do artigo 7º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso a Informação - LAI)].

"9. *Entretanto, após trocas de gestão dentro do Instituto e novas diretrizes para condução das atividades de cobrança administrativa e áreas correlatas, houve a necessidade de reiniciar as tratativas para confecção de nova portaria conjunta, que ainda se encontra em elaboração.*

10. *Somente após esta definição de entrada de processos, com sua verificação quantitativa e qualitativa, é que seria possível definir de maneira mais eficiente os meios e forma de análise e conclusão dos processos de cobrança administrativa envolvendo servidor. Até porque, uma das razões para que ainda esteja em estudo um fluxo específico para este tipo de cobrança é justamente a que foi apontada nos achados 5 e 6 que passaremos a analisar."*

Análise da equipe de auditoria:

Com relação ao achado, as Unidades auditadas não apresentaram elementos que alterassem a situação encontrada.

Quanto à recomendação 1, a DGPA/DGTCERC não se manifestou acerca da reavaliação do fluxo do processo de TCE.

Quanto às recomendações 1 e 7, as ações reportadas pela DIGOV versam sobre fluxos internos e eventuais dificuldades, não tendo sido apresentados resultados que levassem a alteração do achado e respectivas recomendações.

Desta forma, conclui-se por manter o achado e as recomendações, as quais serão registradas no sistema e-Aud, sendo possível futuras manifestações pelas áreas auditadas, em fase de monitoramento.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Achado nº 3: As comissões de TCE não estão constituídas de acordo com os normativos vigentes

- Recomendações à DGPA:

- 5 – Identificar as Gerências-Executivas que não possuem CPTCE e acompanhar a regularização junto às Unidades.
- 6 – Implantar controle para o acompanhamento efetivo da constituição de comissões nas Gerências-Executivas.

Manifestação da unidade auditada – DGPA/DGTCERC:

"

[...]

3.2.2. Com o fito de alertar e orientar acerca da constituição de comissões de TCE, bem como demandar e instruir quanto ao cadastramento de processos que culminaram em dispensa de TCE, foram adotadas ações junto às comissões de TCE e respectivas Gerências-Executivas, autoridade com competência exclusiva para constituir comissão de TCE e determinar a instauração do processo de tomada de contas, a exemplo da última ação ocorrida, em 02/2021, por meio do processo SEI relacionado nº 35014.048068/2021-38, que, dentre as diversas orientações e solicitações, alertou-se as **Gerências-Executivas que não dispunham de comissão de TCE constituída, acerca da necessidade premente de se providenciar a portaria de constituição, tendo em vista a competência exclusiva para tal ato, a fim de priorizar as demandas requeridas, bem como promover a instauração de processos com cobrança administrativa concluída (aptos) ou para aqueles que sejam objeto de futuras instaurações;**

3.2.2.1. Embora a orientação e solicitação para se constituir comissão no âmbito da GEX, não obtivemos retorno satisfatório quanto ao atendimento da demanda supramencionada.

3.2.2.2. Com o escopo de amenizar o impacto quanto à ausência de constituição de comissões pelas GEX, ações foram implementadas para se instituir um banco de colaboradores com o propósito de atuarem nos casos excepcionais de tomada de contas, independente da obrigação de se manter nas Gerências as respectivas comissões permanentes de TCE, conforme se verifica no processo SEI Despacho DGTCERC 6192362 SEI 35014.002232/2022-41 / pg. 6 relacionado nº 35014.288999/2020-96.

3.2.3. Com vistas a atender a recomendação sugerida pela Auditoria, a fim de se identificar as Gerências que não possuem comissão de TCE e acompanhar a regularização, as ações demandadas por meio do processo SEI relacionado nº 35014.048068/2021-38 serão reiteradas aos gestores, por meio de Ofício-Circular Conjunto (CGOFC/DGPA), até 02/2022."

Análise da equipe de auditoria:

Com relação ao achado, a unidade auditada não apresentou elementos que alterassem a situação encontrada.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Quanto à recomendação 5, a DGTCCERC/DGPA informou ter emitido, no ano de 2021, orientações junto às Gerências-Executivas acerca da necessidade de instaurar comissões de TCE, porém não obteve êxito. Em acréscimo informou que instituiu um banco de colaboradores com o propósito de atuarem nos casos excepcionais de tomada de contas, bem como será expedido Ofício-Circular Conjunto (CGOFC/DGPA), até 02/2022, reiterando a solicitação de constituição de comissões.

Considerando que a área auditada não se manifestou sobre a recomendação 6 e que as medidas adotadas não foram efetivas quanto à recomendação 5, conforme informado, conclui-se pela manutenção do achado e das recomendações, as quais serão registradas no sistema e-Aud, sendo possível futuras manifestações, em fase de monitoramento.

Achado nº 4: Os servidores envolvidos na recuperação de créditos não receberam capacitação quanto ao fluxo para cobrança administrativa e aos procedimentos de TCE

- Recomendação:

2 – Apresentar plano de capacitação para servidores e gestores envolvidos nas atividades relacionadas à recuperação de créditos. (DGPA e DIGOV)

Manifestação da unidade auditada – DGPA/DGTCCERC:

"

[...]

3.3.2. No que diz respeito a orientações provenientes das alterações ocorridas nos atos normativos que regulam a TCE, as quais foram consolidadas por meio da Portaria CGU nº 1531/2021, por meio do processo SEI relacionado nº 35014.254302/2021-64, todos os membros das comissões de TCE, bem como as Gerências-Executivas foram comunicados e orientados acerca dos procedimentos decorrentes, inclusive, com a disponibilização de modelos de notificação, dada a alteração do texto normativo, bem como tutorial com orientação para concessão de acesso ao processo pelo usuário externo por intermédio do SEI.

3.3.2.1. Somado a isso, todos os membros das comissões de TCE, inclusive as GEXs foram alertados e orientados quanto ao cadastramento de processos que culminaram em dispensa de TCE.

Para tanto, torna-se apropriado destacar a última ação ocorrida em 02/2021, por meio do processo SEI relacionado nº 35014.048068/2021-38, que, de forma sucinta, transcrevemos:



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

a) orientação para **promover o cadastramento no Sistema e-TCE, no prazo de 60 dias, dos processos que foram objeto de dispensa de instauração de TCE e, diante, da inexistência dessas situações, que fosse informado à DGTCE;**

b) envio do tutorial contendo o passo a passo para se inserir o processo no Sistema e nos colocando à disposição para eventuais dúvidas;

c) em 04/2021, prorrogou-se o prazo de 60 dias, inicialmente concedido para cadastramento de processo de TCE no Sistema e-TCE, por mais 60 dias, bem como encaminhamos tutorial atualizado, com a finalidade de orientar a comissões de TCE na operacionalização do mencionado Sistema e modelo de portaria de constituição de comissão, tendo em vista que determinadas GEX estavam valendo-se de portaria contendo texto incompatível.

3.3.2.2. Acerca da atualização dos atos normativos que regem o assunto, cabe ressaltar que está na iminência de ser publicada a Instrução Normativa de TCE, que estabelece orientações e diretrizes acerca da instauração, instrução e trâmite do processo de tomada de contas especial no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS (SEI nº 6101404), aprovado pela NOTA n. 00033/2021/DPES/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (SEI nº 6101841), mediante o processo nº 35014.238300/2021-28. Aliado ao respectivo ato normativo, consta, ainda, a minuta do Manual Operacional de TCE (SEI nº 6101851), que tramita no processo nº 35014.432753/2021-49, o qual apresenta a atualização dos procedimentos aplicáveis ao processo de TCE, de acordo com a nova IN que será publicada.

3.3.3. Com o propósito de se atender a recomendação sugerida pela Auditoria para ofertar capacitação aos membros das comissões de TCE, ressalta-se que ações serão implementadas de modo que todos os servidores componentes das comissões, equipes de TCE e membros que compõem o banco de colaboradores sejam capacitados até 06/2022, exceto se não for possível devido às restrições impostas ao isolamento social.”

Manifestação da unidade auditada – DIGOV:

”

[...]

4. Inicialmente, cabe reforçar que a Divisão De Gestão De Tomada De Contas Especial e De Recuperação De Créditos – DGTCCERC é a área competente dentro do INSS pelos procedimentos de TCE. Com relação aos Achados 1 e 7, já consta manifestação daquela divisão (SEI 6192362) a respeito dos esforços envidados e que serão reiterados. Bem como no que se refere à Recomendação 2, relativa ao achado 4, conforme se infere do item 3.3 do mesmo despacho.”

Análise da equipe de auditoria:

Com relação ao achado, as unidades auditadas não apresentaram elementos que alterassem a situação encontrada.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Quanto à recomendação 2, a DGTCCER/DGPA informa que, com o advento da Portaria CGU nº 1531/2021, todos os membros das comissões de TCE e as Gerências-Executivas foram comunicados e orientados acerca dos procedimentos decorrentes da Portaria, sendo disponibilizados modelos de notificação e tutorial para concessão de acesso ao processo pelo usuário externo por intermédio do SEI.

Apresentou ainda outras medidas a serem implementadas, ou em fase de implementação: Publicação da Instrução Normativa, estabelecendo orientações e diretrizes acerca da instauração, instrução e trâmite do processo de TCE no âmbito do INSS, minuta do Manual Operacional de TCE, que contemplará os procedimentos aplicáveis ao processo, de acordo com a nova IN e, oferta de capacitação especificamente para servidores atuantes da área de TCE, prevista até 06/2022. Essas informações foram corroboradas pela DIGOV, no entanto, as áreas não apresentaram plano de capacitação, na forma recomendada.

Desta forma, conclui-se por manter o achado e a recomendação, a qual será registrada no sistema e-Aud, sendo possível futuras manifestações pelas áreas auditadas, em fase de monitoramento.

Achado nº 5: Os normativos internos não garantem a instauração de TCE dentro do prazo de 180 dias determinado pelo TCU

Achado nº 6: A etapa de cobrança administrativa ultrapassa o prazo legal estabelecido pelo TCU

- **Recomendação:**

1 – Reavaliar o fluxo do processo de TCE, de forma a integrar as fases relacionadas ao conhecimento do fato (apuração), cobrança administrativa e a instauração da TCE, ou mesmo a dispensa de instauração de TCE. (DGPA e DIGOV)

Manifestação da auditada – DGPA/DGTCCER:

"

[...]

3.4.1.1. A Instrução Normativa nº 74/2014 dispõe acerca dos procedimentos aplicáveis à cobrança administrativa, vinculando a cobrança administrativa do servidor ao PAD, em desconformidade com os atos normativos que regem o assunto. A cobrança administrativa constitui requisito para a instauração de TCE, com reflexo, inclusive, no prazo regulamentar de 180 dias determinado pelo



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Tribunal de Contas da União – TCU para providências quanto à cobrança administrativa e instauração de TCE. Nesse sentido, torna-se imprescindível a alteração do referido dispositivo legal pela DIGOV, a qual detém a respectiva competência."

Manifestação da unidade auditada – DIGOV:

"

[...]

11. *Quanto aos achados 5 e 6, tanto a Auditoria quanto a DGTCCRC mencionam o fato de a cobrança administrativa estar condicionada à conclusão de Processo Administrativo Disciplinar - PAD, o que estaria em desconformidade aos normativos que regem a instauração de TCE.*

12. *O tema aqui abordado, especialmente quanto à incongruência do disposto no artigo 3º, §5º, da Instrução Normativa nº 74 PRES/INSS, de 3 de outubro de 2014 e do artigo 3º da Instrução Normativa – TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, já vem sendo discutido no bojo do processo 35014.086461/2021-20.*

13. *Tal processo foi iniciado com proposta de minuta de ofício em aditamento ao Ofício SEI Circular nº 1/2021/CORREG-INSS de 08 de fevereiro de 2021, que prevê o fluxo de encaminhamento de processos da Corregedoria para promoção de cobrança administrativa e definição de procedimentos a serem adotados pelas Gerências Executivas, nos casos em que houve conclusão pela não instauração de procedimento disciplinar, entretanto vislumbrou-se dano ao erário causado por agente público."*

"14." [Informações suprimidas por solicitação da Diretoria de Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos, em função de restrição, na forma do § 3º, do artigo 7º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso a Informação - LAI)].

"15." [Informações suprimidas por solicitação da Diretoria de Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos, em função de restrição, na forma do § 3º, do artigo 7º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso a Informação - LAI)].

"16." [Informações suprimidas por solicitação da Diretoria de Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos, em função de restrição, na forma do § 3º, do artigo 7º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso a Informação - LAI)].

"17." [Informações suprimidas por solicitação da Diretoria de Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos, em função de restrição, na forma do § 3º, do artigo 7º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso a Informação - LAI)].

Análise da equipe de auditoria:

Com relação aos achados, as unidades auditadas não apresentaram elementos que alterassem a situação encontrada.

Quanto à recomendação 1, a DGTCCRC/DGPA e a DIGOV, apresentam aspectos relativos à necessidade de alteração da IN/INSS 74/2014, tendo em vista que este normativo se apresenta incongruente com a IN/TCU 71/2012 (alterada pela IN/TCU 76/2016), que exige a prévia cobrança administrativa para instauração de TCE, em todos os casos.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Desta forma, conclui-se por manter os achados e a recomendação, a qual será registrada no sistema e-Aud, sendo possível futuras manifestações pelas áreas auditadas, em fase de monitoramento.

Achado nº 7: Os normativos internos não garantem o efetivo cadastramento dos débitos dispensados de TCE

- Recomendações:

- 1 – Reavaliar o fluxo do processo de TCE, de forma a integrar as fases relacionadas ao conhecimento do fato (apuração), cobrança administrativa e a instauração da TCE, ou mesmo a dispensa de instauração de TCE. (DGPA e DIGOV)
- 4 – Identificar, nas Gerências-Executivas, os processos passíveis de cadastramento no sistema e-TCE e implementar plano de ação para promover a sua efetivação. (DGPA)

Manifestação da unidade auditada – DGPA/DGTCERC:

"

[...]

3.6.1. Com objetivo de orientar e demandar o cadastramento dos processos que culminaram em dispensa de TCE no Sistema e-TCE, foram enviadas ações em 02/2021, por intermédio do processo SEI relacionado nº 35014.048068/2021-38, ocasião em que todos os membros das comissões de TCE, bem como as Gerências-Executivas receberam as devidas orientações, que descrevemos de forma breve:

a) orientação para **promover o cadastramento no Sistema e-TCE, no prazo de 60 dias, dos processos que foram objeto de dispensa de instauração de TCE e, diante, da inexistência dessas situações, que fosse informado à DGTCERC;**

b) envio do tutorial contendo o passo a passo para se inserir o processo no Sistema e nos colocando à disposição para eventuais dúvidas e operacionalização do Sistema;

c) remessa do **Ofício-Circular 18/2021**, de 2.03.2021 (SEI nº 3006981), tendo como interessados Superintendências, Gerências-Executivas e Auditoria-Geral, em que:

I - informou-se acerca da demanda enviada às comissões de TCE para promoverem o cadastramento dos processos objeto de dispensa no Sistema e-TCE, inclusive com a **solicitação de apoio das GEXs, a fim de impulsionar a referida demanda;**

II - solicitou-se às Superintendências Regionais e Auditoria Geral do INSS em avaliar a pertinência quanto à necessidade de acompanhar as determinações do órgão de controle externo, em razão das competências regimentais; e

III - em 04/2021, **prorrogou-se o prazo de 60 dias, inicialmente concedido para cadastramento de processo de TCE no Sistema e-TCE, por mais 60 dias, bem como encaminhamos tutorial atualizado, com a finalidade de orientar a comissões de TCE na operacionalização do mencionado Sistema e modelo de portaria de constituição de comissão, tendo em vista que determinadas GEX estavam valendo-se de portaria contendo texto incompatível.**



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

3.6.1.1. Em que pese as ações demandadas por esta Divisão, obtivemos o retorno de algumas gerências que promoveram a instauração do processo de TCE abaixo do valor/prazo superior a 10 anos, tendo em vista que tal procedimento constitui pressuposto para inserção no Sistema e-TCE, bem como efetuaram a inclusão de processos que já haviam sido instaurados.

3.7. Porém, com objetivo de se atender a recomendação sugerida pela Auditoria para identificar nas Gerências-Executivas os processos passíveis de cadastramento no Sistema e-TCE e implementar plano de ação para promover a efetivação, as ações demandadas por meio do processo SEI relacionado nº 35014.048068/2021-38 serão reiteradas aos gestores, por meio de Ofício-Circular Despacho DGTCCERC 6192362 SEI 35014.002232/2022-41 / pg. 9 Conjunto (CGOFC/DGPA), até 03/2022.”

Manifestação da unidade auditada – DIGOV:

”

[...]

4. Inicialmente, cabe reforçar que a Divisão De Gestão De Tomada De Contas Especial e De Recuperação De Créditos – DGTCCERC é a área competente dentro do INSS pelos procedimentos de TCE. Com relação aos Achados 1 e 7, já consta manifestação daquela divisão (SEI 6192362) a respeito dos esforços envidados e que serão reiterados. Bem como no que se refere à Recomendação 2, relativa ao achado 4, conforme se infere do item 3.3 do mesmo despacho.”

Análise da equipe de auditoria:

Com relação ao achado, as unidades auditadas não apresentaram elementos que alterassem a situação encontrada.

Quanto à recomendação 1, direcionada para ambas as diretorias auditadas (DGPA e DIGOV), essas não se manifestaram acerca da reavaliação do fluxo do processo de TCE.

Quanto à recomendação 4, a DGTCCERC/DGPA informa que durante o ano de 2021, emitiu orientações e solicitou às Gerências Executivas o cadastramento no Sistema e-TCE, dos processos dispensados de instauração, concedendo prazo de 60 dias (prorrogado por mais 60) para atendimento. Contudo, somente algumas gerências atenderam a demanda. Acrescentou que, considerando que a medida inicialmente adotada não foi efetiva, emitirá Ofício-Circular Despacho DGTCCERC, até 03/2022, reiterando a solicitação. Contudo, a área não manifestou sobre a elaboração de um plano de ação.

Considerando que as áreas auditadas não se manifestaram sobre a recomendação 1, e quanto à recomendação 4, as medidas adotadas não foram efetivas, conforme informado, conclui-se pela manutenção do achado e das recomendações, as quais serão registradas no sistema e-Aud, sendo possível futuras manifestações, em fase de monitoramento.