



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

---

# RELATÓRIO FINAL

## Processo de Reconhecimento de Direito da espécie 41 - Aposentadoria por Idade Urbana

Diretoria de Benefícios e de Relacionamento com o Cidadão - DIRBEN

**2021**

21 de dezembro de 2022.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

---

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Unidade Auditada: Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão -  
DIRBEN



### **Missão**

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

### **Avaliação**

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



## RESUMO

### 1. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDITORIA?

Foi realizada avaliação do processo de Aposentadoria por Idade Urbana – B41 no que tange a sua aderência aos normativos e determinações judiciais que regulamentam o cômputo de períodos para a carência do benefício.

### 2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

A Aposentadoria por Idade Urbana é o benefício de cobertura previdenciária devido ao segurado que se encontra em idade avançada. O requisito etário para obtenção do benefício no ano de 2021 estava fixado em 65 anos para o requerente do sexo masculino e em 61 anos para a requerente do sexo feminino.

Ainda, em 2021 o benefício representou 8,36% do total de benefícios requeridos (incluindo os benefícios por incapacidade e os assistenciais) tendo gerado valores pagos aos novos beneficiários de R\$ 711.816.167,88 referentes aos 429.050 benefícios que foram concedidos no ano de 2021<sup>1</sup>.

O processo de trabalho é supervisionado pela Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão – DIRBEN e pela sua importância estratégica foi elencado dentre as ações de auditoria do Plano Anual de Auditoria Interna do Instituto Nacional do Seguro Social – PAINT – para o ano de 2021, tendo como objetivo a avaliação do cômputo de períodos para a composição da carência necessária à concessão da Aposentadoria por Idade Urbana.

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

Concluiu-se que análises de requerimento de aposentadoria por idade urbana – B41 foram finalizadas com:

- i) vínculos e contribuições extemporâneas sem a emissão de exigências para ratificação ou retificação do período constante no CNIS com indicador de extemporaneidade, e sem despacho justificando a não adoção do procedimento previsto;
- ii) períodos em benefício por incapacidade temporária não acidentária e acidentária intercalados entre períodos de contribuição ou atividade sem a devida análise para cômputo para carência;
- iii) períodos de salário-de-contribuição abaixo do valor do salário-mínimo vigente à época e sem emissão de exigência ao segurado oportunizando a complementação dos valores para utilização no benefício; e
- iv) informação de tempo rural sem análise dos documentos apresentados ou sem emissão de exigência para apresentação de documentação comprobatória de exercício de atividade rural.

---

<sup>1</sup>Fonte: SUIBE em 11/04/2022.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Foram recomendadas melhorias na instrução processual e controles sistêmicos utilizados nas análises dos requerimentos de aposentadoria por idade urbana, além de medidas mitigadoras como a revisão de benefícios em que houve a identificação das inconformidades.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP – Ação Civil Pública  
AUDGER - Auditoria Geral  
BG INSS Tarefas – Base de Gestão INSS Tarefas  
CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais  
CEAB – Central de Análise de Benefícios  
DER – Data de Entrada do Requerimento  
DIRBEN – Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão  
GET – Sistema Gerenciador de Tarefas  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
NB – Número de Benefício  
NIT – Número de Identificação do Trabalhador  
PRISMA - Projeto de Regionalização de Informações e Sistemas  
RGPS – Regime Geral de Previdência Social  
SUB – Sistema Único de Benefícios  
SUIBE – Sistema Único de Informações de Benefícios



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....8

## RESULTADOS DOS EXAMES

1. Ausência de emissão de exigência ou fundamentação em despacho na análise de requerimentos com vínculos e contribuições com marca de extemporaneidade.....	9
2. Ausência de cômputo dos períodos em que o segurado esteve em gozo de benefício por incapacidade temporária não acidentária entre períodos de contribuição e atividade.....	11
3. Ausência de análise em períodos nos quais o salário-de contribuição era menor que o valor do salário-mínimo.....	12
4. Períodos não analisados de atividade rural.....	13
5. RECOMENDAÇÕES.....	14
6. CONCLUSÃO.....	15
7. Anexos.....	16



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

## INTRODUÇÃO

Esta ação de auditoria avaliou o processo de concessão do benefício previdenciário Aposentadoria por Idade Urbana, espécie 41, no que tange a sua aderência aos normativos e Ações Cíveis Públicas de abrangência nacional (a saber ACP nº 0216249-77.2017.4.02.5101/RJ - cômputo BI intercalado para fins de carência e ACP nº 5038261-15.2015.4.04.7100/RS - aposentadoria híbrida) que regulamentam a análise e o cômputo de períodos de contribuição e atividade para a carência do benefício.

A Aposentadoria por Idade Urbana é um benefício de cobertura previdenciária ao segurado em idade avançada, em cumprimento ao Art. 201, inciso I da Constituição Federal de 1988, devido em razão do atingimento da idade mínima fixada em 65 anos para homens e 61 anos para mulheres para o ano de 2021, alteração trazida pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, a qual ainda prevê o acréscimo de 6 meses ao ano até 2023, quando o requisito etário às seguradas será de 62 anos. Além disso, ambos deverão possuir tempo mínimo de contribuição de 15 anos e período de carência de 180 meses.

Dentre as espécies de benefícios previdenciários, as aposentadorias representam parte substancial do total de benefícios e dos valores pagos mensalmente aos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Em termos materiais, a Aposentadoria por Idade Urbana representou 8,36% dos benefícios requeridos em 2021, tendo gerado valores pagos aos novos beneficiários de R\$ 711.816.167,88, referentes aos 429.050 benefícios concedidos no ano de 2021<sup>2</sup>. Ademais, no mesmo ano, houve aumento no total de requerimentos de Aposentadoria por Idade Urbana em mais de 67.000<sup>3</sup> em comparação ao ano de 2020, representando um aumento de 12,96%.

O referido processo de trabalho é supervisionado pela Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão – DIRBEN e consta do Plano Anual de Auditoria Interna do Instituto Nacional do Seguro Social – PAINT – para o ano de 2021, relacionado ao objetivo estratégico “Conformidade no pagamento de benefícios” previsto no Plano de Ação do INSS para o ano em referência, conforme Resolução nº 2/CEGOV/INSS, de 31 de dezembro de 2019, atualizada pela Resolução PRES/INSS nº 14, de 1º de fevereiro de 2021.

Identificados os objetivos-chaves do processo de reconhecimento do direito da aposentadoria por idade urbana – B41 e avaliados os riscos mais significativos no que tange ao cômputo da carência, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

- 1 - Os mecanismos de controle garantem que sejam analisados os vínculos e contribuições extemporâneas para o cômputo no período de carência?
- 2 – Os mecanismos de controle garantem que sejam analisados os períodos em gozo de benefício intercalados entre períodos de contribuição ou atividade para o cômputo no período de carência?
- 3 - Os mecanismos de controle garantem a análise e a orientação acerca dos períodos de salário-de-contribuição abaixo do salário-mínimo?

---

<sup>2</sup> Fonte: SUIBE em 11/04/2022.

<sup>3</sup> Fonte: BG-INSS em 24/04/2022.



4 - Os mecanismos de controle garantem a análise de períodos de atividade rural em benefício por idade urbana?

O escopo dessa ação de auditoria foi de requerimentos de benefícios de Aposentadoria por Idade Urbana requeridos no ano de 2020.

Ao todo foram executadas 188 análises em requerimentos selecionados aleatoriamente em amostragem não probabilística e por cruzamento dos dados obtidos em extrações realizadas nos sistemas BG-INSS e SUIBE.

As técnicas de auditoria utilizadas nessa ação foram a análise documental, a correlação de informações e a indagação. Os resultados dos exames embasaram as respostas às questões de auditoria aplicadas.

## RESULTADOS DOS EXAMES

### **1. Ausência de emissão de exigência ou fundamentação em despacho na análise de requerimentos com vínculos e contribuições com marca de extemporaneidade.**

O conceito de extemporaneidade em vínculos e contribuições está associado ao encaminhamento das informações relacionadas ao início do vínculo empregatício ou à prestação de serviço pelo contribuinte individual fora do prazo legal previsto, que estabelece como informação contemporânea aquela enviada em até 5 meses da data em que houve o fato gerador do dever. A informação encaminhada após esse prazo, para fins de utilização como prova plena, deverá ser corroborada pela apresentação de documentos complementares.

Caso os documentos complementares tenham sido anexados no ato do requerimento pelo segurado, é obrigação do INSS a devida análise, conforme previsto no Art. 19, § 1º do Decreto nº 3048/99<sup>4</sup>. Caso o segurado não tenha anexado ao requerimento a documentação complementar ou se houver dúvida quanto à análise da documentação previamente enviada ou existente no CNIS, o INSS deverá disponibilizar ao requerente a oportunidade para a apresentação da documentação comprobatória, por meio de exigência<sup>5</sup>, conforme Art. 19-B e Art. 176 do Decreto nº 3048/99.

Foram selecionados 50 requerimentos para exame da aderência das concessões e indeferimentos aos critérios supracitados, tendo sido identificados 22 casos em que havia vínculos e contribuições extemporâneas à época da data de entrada do requerimento (DER). Destes, em 13 requerimentos houve análise da extemporaneidade, sendo que em: (i) 08 requerimentos foram atualizadas, pelos servidores responsáveis pela análise, as informações

---

4 Por simplificação, a legislação é apresentada neste texto é referida como do Decreto nº 3.048; na verdade, ele apenas aprova o Regulamento da Previdência Social. Os artigos citados, portanto, são do Regulamento, não do Decreto.

5 A demanda do INSS ao segurado por fornecimento de documentação complementar ou comprobatória é tratada internamente pelo termo 'exigência'.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

de vínculos e contribuições extemporâneas com base nos documentos apresentados pelo segurado no ato do requerimento ou após o cumprimento de exigência formulada; (ii) em 01 requerimento houve a emissão de exigência para apresentação de documentação para comprovação das informações constantes no CNIS sem cumprimento pelo interessado; (iii) em 04 requerimentos houve justificativa do servidor, por meio de despacho, acerca da não realização dos procedimentos devidos.

Portanto, dos 22 requerimentos em que era necessária a análise quanto aos vínculos e contribuições extemporâneas, 9 restaram sem análise, ou seja, em 40,9% da amostra de requerimentos o servidor não emitiu exigência para apresentação de documentação complementar ou não emitiu despacho explicativo acerca da análise efetuada.

Verificou-se ainda que desses 9 requerimentos em que a análise era devida por constarem vínculos e contribuições extemporâneas à época do requerimento, em 4 houve a anexação de documentação pelo interessado no requerimento e não foi procedida a análise; e em outros 5 requerimentos não foi emitida exigência para apresentação da documentação acessória para efetuar os acertos nos vínculos e contribuições extemporâneas.

As informações sobre as análises efetuadas estão sintetizadas no Quadro I.

Quadro I:

Total de requerimentos de benefícios analisados	Total de requerimentos com indicador de vínculos e contribuições extemporâneas no ato do requerimento	Total de requerimentos com indicador de vínculos e contribuições extemporâneas no ato do requerimento analisados	Total de requerimentos com indicador de vínculos e contribuições extemporâneas no ato do requerimento não analisados
<b>50</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>9</b>

Fonte: elaboração própria.

A marcação de extemporaneidade nos vínculos e contribuições é suficiente para indicar a existência de tais situações no cadastro do requerente e para que esses períodos não sejam computados ao tempo de contribuição e carência do benefício requerido pelo segurado. Contudo, a marcação de extemporaneidade não garante que será disponibilizada ao segurado a oportunidade de apresentação de documentação para regularização da informação previamente prestada fora do prazo legal previsto.

Conclui-se que há insuficiência de controle capaz de garantir que a análise dos requerimentos seja efetuada levando-se em consideração os vínculos e contribuições com marca de extemporaneidade, de acordo com a previsão estabelecida legalmente.

Uma vez que os indicadores utilizados para marcação dos vínculos e remunerações extemporâneas são insuficientes para que o servidor responsável pela análise adote os procedimentos previstos para o reconhecimento do direito, tem-se, como efeito da insuficiência de controle, requerimentos finalizados e benefícios analisados e concluídos com períodos de carência incorretos, cadastro do segurado incompleto e impreciso quanto a vida laborativa do segurado, além de resultar em processos de reconhecimento de direito em desconformidade com os procedimentos previstos pela autarquia, causando retrabalho em novos requerimentos, banco de dados com informações incompletas e desgaste social da imagem do INSS pela falta de qualidade das análises concluídas.



## **2. Ausência de cômputo dos períodos em que o segurado esteve em gozo de benefício por incapacidade temporária não acidentária entre períodos de contribuição e atividade.**

Para fins de carência, o cômputo dos períodos em gozo de benefício por incapacidade não acidentário, intercalado entre períodos de atividade ou contribuição e dos períodos em gozo de benefício por incapacidade acidentário, intercalado ou não, está normatizado pela Portaria Conjunta nº 12/DIRBEN/PFE/INSS, de 19/05/2020, disciplinando no âmbito do INSS a operacionalização da análise do benefício, conforme determinação da Ação Civil Pública-ACP nº 0216249-77.2017.4.02.5101/RJ.

De acordo com o procedimento previsto na citada portaria, enquanto não houver a adequação do sistema PRISMA, se faz necessário o registro da ACP por meio da alteração do campo referente ao tipo de benefício - "001" (ação civil pública), com a informação do número do processo 02162497720174025101. Para verificação da aplicação deste critério foram analisados 50 requerimentos de Aposentadoria por Idade Urbana concluídos, requerimentos estes em que havia registro de recebimento de benefício por incapacidade anterior ao protocolo da Aposentadoria por Idade Urbana.

Dos 50 requerimentos examinados, em 46 houve a identificação de gozo de benefício por incapacidade temporária não acidentário por parte do requerente. Destes, em 16 deles, 34,8%, os períodos em gozo do benefício por incapacidade temporária não acidentário intercalado entre períodos de contribuição ou atividade não foram computados para fins de carência junto à Aposentadoria por Idade Urbana requerida. Dos 16 requerimentos em que não houve o cômputo dos períodos em benefício por incapacidade para fins de carência, em 03 dos casos a ausência de cômputo se deu pela falta de inclusão, no sistema de benefícios PRISMA, do benefício por incapacidade temporária não acidentário no rol de documentos integrantes do tempo de contribuição do segurado, o que fez com o que período também não fosse computado para fins de tempo de contribuição. Nos demais 13 benefícios faltou a informação do número da ACP, o qual não foi informado no sistema de benefícios PRISMA. Dentre os 50 itens da amostra, em 5 requerimentos analisados o segurado possuía benefício por incapacidade temporária acidentário anterior ao benefício de Aposentadoria por Idade Urbana pleiteado, e em todos houve o cômputo correto da carência para o benefício de Aposentadoria por Idade Urbana.

As informações sobre as análises efetuadas estão sintetizadas no Quadro II.

Quadro II:

Total de requerimentos nos quais houve a identificação de gozo de benefício por	Requerimentos nos quais não houve o cômputo para fins de carência no benefício Aposentadoria por Idade Urbana dos períodos em gozo do	Total de requerimentos em que o não cômputo para fins de carência dos períodos em recebimento de benefício por incapacidade temporária intercalado entre	Total de requerimentos em que o não cômputo para fins de carência dos períodos em recebimento de benefício por incapacidade temporária intercalado entre períodos



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

incapacidade temporária antes do requerimento de Aposentadoria por Idade Urbana	benefício por incapacidade temporária acidentário intercalado entre períodos de contribuição atividade.	por não	períodos de atividade se deu pela falta de inclusão, no sistema de benefícios Prisma, do benefício por incapacidade temporária no rol de documentos integrantes do tempo de contribuição.	de atividade se deu pela ausência de informação do número da ACP correspondente no sistema de benefícios Prisma.
<b>46/50</b>	<b>16/46</b>		<b>03/16</b>	<b>13/16</b>

Fonte: elaboração própria.

Evidenciou-se, com base nos exames, que os controles estabelecidos nos moldes previstos na Portaria Conjunta nº 12/DIRBEN/PFE/INSS são ineficazes, visto que não ocorre o correto cômputo, para fins de carência, dos períodos em recebimento de benefício por incapacidade temporária não acidentário intercalados entre períodos de atividade. Destarte, verifica-se a desconformidade entre a legislação vigente para a aplicação da decisão judicial e a condição encontrada, indicando que as normas e controles existentes não garantem a correta análise quanto aos períodos em gozo de benefícios por incapacidade temporária não acidentário para cômputo da carência, seja pela falta de inclusão dos mesmos no sistema de benefícios PRISMA, seja pela falta de informação do número da ACP (Art. 6º da Portaria Conjunta nº 12/DIRBEN/PFE/INSS), o que leva ao descumprimento da decisão judicial proferida na referida ACP.

### **3. Ausência de análise em períodos nos quais o salário-de contribuição era menor que o valor do salário-mínimo.**

A Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019, trouxe a obrigatoriedade de o salário-de-contribuição ser igual ou superior ao salário-mínimo vigente na competência da contribuição para sua utilização para carência, qualidade de segurado, tempo de contribuição, de cálculo do salário de benefício e contagem recíproca. Essa alteração encontra-se disciplinada no Decreto nº 3048/99, em seu Art. 19-E. Nos casos em que o salário-de-contribuição é inferior ao salário-mínimo vigente na competência, é permitida a complementação, prevista no Art. 19-E, § 1º, inciso I do Decreto nº 3048/99, que deverá ser oportunizada ao requerente por meio da emissão de exigência, de acordo com o Art. 176 do Decreto nº 3048/99 e Art. 39 da Lei nº 9784/99, sendo que o período só será considerado para o reconhecimento do direito após o devido recolhimento complementar de contribuição, de forma a alcançar o limite mínimo do salário-de-contribuição exigido.

Da amostra de 50 requerimentos, 15 apresentavam períodos de salário-de-contribuição menor que o do salário-mínimo vigente à época do recolhimento.

Apesar de em 06 destes requerimentos ter havido análise em relação às contribuições abaixo do salário-mínimo, em 60% (09 dentre os 15) dos requerimentos em que o segurado possuía períodos com valores de salário-de-contribuição abaixo do valor do salário-mínimo não houve emissão de exigência, em desconformidade com o Art. 176 do Decreto nº 3048/99 e com o Art. 39 da Lei nº 9784/99. Para esses requerimentos também não foi



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

elaborado e incluído despacho justificando a decisão do servidor para não ser disponibilizada a possibilidade de complementação.

Dentre os 06 casos analisados que estão em conformidade, em 05 houve a análise do período em que havia valores de salário-de-contribuição abaixo do valor do salário-mínimo, tendo sido incluído despacho justificativo pelo servidor, e em 01 dos requerimentos examinados houve emissão de exigência para oportunizar ao segurado a complementação dos valores para as competências em que o salário-de-contribuição estava abaixo do valor do salário-mínimo.

Portanto, os testes demonstraram insuficiência do controle para oportunizar ao requerente, por meio da emissão de exigência, a complementação dos valores quando o salário-de-contribuição na competência for inferior ao salário-mínimo.

O indicador utilizado como controle é eficaz para inibir o cômputo para carência do período com salário-de-contribuição abaixo do valor de salário-mínimo em determinada competência pelo sistema de concessão PRISMA, contudo não garante a análise desse mesmo período e a oportunidade para a complementação de valores ao requerente, para proporcionar o seu cômputo no benefício, conforme assegurado na legislação.

### **4. Períodos não analisados de atividade rural.**

O cômputo de tempo de atividade rural para composição do tempo de contribuição da Aposentadoria por Idade Urbana está determinado pela Ação Civil Pública - ACP nº 5038261-15.2015.4.04.7100/RS, e disciplinado internamente pelo Memorando-Circular Conjunto nº 1 /DIRBEN/PFE/INSS, de 4 de janeiro de 2018, o qual dispõe sobre o direito à aposentadoria por idade na modalidade híbrida independentemente do tipo da última atividade exercida pelo requerente, se rural ou urbana.

A decisão proferida na ACP garante o cômputo dos períodos de atividade rural quando o requerente estiver com qualidade de segurado ou em prazo de manutenção dessa qualidade em decorrência de atividade urbana. Para esse requerente, deverão ser incluídos para cômputo da carência os períodos de atividade rural sem contribuição, obedecendo os mesmos critérios da aposentadoria híbrida para os trabalhadores rurais.

Os requerimentos em que são apresentadas informações acerca do exercício de atividade rural no ato do requerimento, seja com a marcação da resposta "SIM" no campo adicional "Tempo Rural?" disponibilizado no Meu INSS para preenchimento pelo requerente, seja pela informação prestada ao atendente da Central 135, deverão ser analisados com base nos documentos anexados ou de modo a oportunizar ao requerente a apresentação de documentação para a comprovação da atividade informada, de acordo com Art. 176 do Decreto nº 3048/99 e Art. 39 da Lei nº 9784/99. Dos 50 benefícios analisados com campo adicional do requerimento preenchido com "SIM", informando o exercício de trabalho rural pelo requerente, verificou-se que não foram analisados 17 requerimentos, sendo que em 01 deles houve a inclusão de documentos no ato do requerimento por parte do segurado sem realização de análise efetiva pelo servidor quanto a esses documentos, e em outros 16 não foi emitida a exigência para comprovação da informação prestada.



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Assim, em 34% dos requerimentos houve descumprimento da norma vigente no que tange a obrigatoriedade de análise da informação prestada pelo requerente de exercício de atividade rural, não permitindo ao segurado o cômputo do período rural para a composição da carência do benefício Aposentadoria por Idade Urbana, quando devidamente comprovado.

Verifica-se, portanto, que há insuficiência de controle para garantir a análise de tempo rural quando informado exercício de atividade rural no ato do requerimento, não sendo oportunizada ao requerente, por meio da emissão de exigência, a complementação da documentação para comprovação da informação prestada.

Essa situação não permite a comprovação de tempo rural e sua consequente utilização para cômputo do período para carência na Aposentadoria por Idade Urbana, prejudicando o cumprimento da ACP por parte do INSS, com prejuízo ao segurado em relação à análise correta do seu direito.

## RECOMENDAÇÕES

**Recomendação 1:** Para os casos em que a análise do reconhecimento de direito dependa e ocorra de forma manual pelo servidor, desenvolver ações de controle que assegurem a correta instrução processual dos requerimentos de Aposentadoria por Idade Urbana – B41, de modo a garantir a conformidade da análise:

- a) dos vínculos e contribuições com marcação de extemporaneidade;
- b) dos períodos com salário-de-contribuição abaixo do salário-mínimo vigente;
- c) do tempo rural para aposentadoria por idade urbana.

*Achados 1, 3 e 4.*

**Recomendação 2:** Implementar controles no sistema de concessão de benefícios (PRISMA e/ou SIBE PU), que assegurem o cômputo automático para fins de carência, nos requerimentos de Aposentadoria por Idade Urbana – B41, dos períodos em gozo de benefício por incapacidade, acidentário ou não, intercalados com períodos de contribuição ou atividade.

*Achado 2.*

**Recomendação 3:** Providenciar a revisão dos benefícios identificados com inconformidades constantes no Anexo II.

*Achados 1, 2, 3 e 4.*



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

## CONCLUSÃO

O presente trabalho verificou, de acordo com as constatações nos exames realizados pela equipe de auditoria, a insuficiência de controles para a correta análise da carência para requerimentos de benefícios de Aposentadoria por Idade Urbana quando o requerente possui em seu histórico previdenciário uma ou mais das seguintes situações:

- i) vínculos e contribuições com marcação de extemporaneidade;
- ii) período em gozo de benefício por incapacidade;
- iii) períodos com salário-de-contribuição abaixo do salário-mínimo vigente; e
- iv) tempo rural anterior à última atividade urbana.

Em virtude desses resultados, foram emitidas recomendações com intuito de melhorar os controles e aumentar a aderência das análises concluídas dos requerimentos de benefícios de Aposentadoria por Idade Urbana - B41 à legislação e às determinações judiciais e revisar os requerimentos em que houve inconformidades identificadas.



## ANEXOS

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

#### RECOMENDAÇÃO nº 1

Achado nº 1:

Manifestação da unidade examinada:

“Em que pese a recomendação de implementar controles que assegurem a instrução processual dos requerimentos de Aposentadoria por Idade Urbana - B41, no que se relaciona a:

a) vínculos e contribuições com marcação de extemporaneidade: entendemos que os sistemas corporativos do INSS têm evoluído constantemente, porém, ainda não é possível, neste momento, uma ferramenta que induza ou obrigue o servidor analista do processo administrativo, fazer exigência baseadas nas marcações de extemporaneidade existentes nos vínculos e contribuições. Independente dos avanços existentes nos sistemas corporativos do INSS, ainda há muitas informações que somente o servidor pode avaliar de forma discricionária quanto a apresentação de outros documentos necessários à comprovação de períodos e atividades necessários em cada espécie de benefício e suas diferentes regras, pois existem situações em que apesar da marca de extemporaneidade, não há necessidade de comprovação por já haver outro período da mesma atividade sendo considerado de forma contemporânea. O sistema possui regras construídas a partir, de:

- i) informações que lhe são lançadas;
- ii) batimentos realizados com bancos de dados; e
- iii) informações que o responsável pela análise identifica no requerimento.

Neste último caso, o responsável pela análise da tarefa pode realizar ações/conclusões, ao processo, decorrentes da análise das informações contidas nos documentos juntados pelo requerente.”

Análise da equipe de auditoria:

a. Conforme manifestação da unidade auditada, foi citado, no item “a” que “ainda não é possível uma ferramenta que induza ou obrigue o servidor analista do processo administrativo, fazer exigência baseadas nas marcações de extemporaneidade existentes nos vínculos e contribuições” e inseriu-se informações referentes às situações onde somente o servidor pode avaliar, de forma discricionária, sobre documentos que comprovem períodos e atividades em cada espécie de benefício, ainda sobre os casos cujas extemporaneidades são replicadas com vínculos sem a marca e considerados de pronto.

b. A unidade auditada traz ainda a informação de que o sistema possui regras construídas a partir de informações lançadas, batimentos realizados com banco de dados e informações que o responsável pela análise identifica no requerimento, sendo que esse pode realizar ações decorrentes da análise das informações contidas nos documentos juntados pelo requerente.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

c. Os apontamentos feitos pela unidade auditada corroboram que os controles são insuficientes para que o responsável pela análise efetue os procedimentos previstos para oportunizar ao requerente o complemento da documentação para comprovação de informações constantes no seu cadastro ou que esclareça, por meio de despacho, a fundamentação da sua análise indicando os motivos e as devidas justificativas sobre os procedimentos adotados no processo.

d. Por todo exposto, esta unidade de auditoria mantém a recomendação para que a DIRBEN implemente, no âmbito de sua atuação, rotina estruturada de supervisão voltada ao controle das análises dos vínculos contendo marcas de extemporaneidades, visto que na análise apontada neste relatório, cita-se o alto percentual de casos que contrapõem o conjunto normativo que delibera sobre a matéria em questão: “40,9% dos requerimentos o servidor não emitiu exigência para apresentação de documentação complementar ou não emitiu despacho explicativo acerca da análise efetuada.”

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

Achado nº 3:

Manifestação da unidade examinada:

“Em que pese a recomendação de implementar controles que assegurem a instrução processual dos requerimentos de Aposentadoria por Idade Urbana - B41, no que se relaciona a:

[...]

c) períodos com salário de contribuição abaixo do salário-mínimo vigente: vide resposta a, complementando que sobre as regras dos valores abaixo do mínimo ainda há situações que aguardam definição da Secretaria de Previdência, como a concomitância de valores abaixo do mínimo com contribuição do Microempendedor Individual.”

Análise da equipe de auditoria:

a. No que se refere aos períodos com salário de contribuição abaixo do salário-mínimo vigente de que trata o achado nº 3, a unidade auditada responde que “ainda há situações que aguardam definição da Secretaria de Previdência, como a concomitância de valores abaixo do mínimo com contribuição do Microempendedor Individual.”

b. Também indica a resposta dada quanto ao achado nº 1, na qual informa sobre a impossibilidade de ferramenta que obrigue ou induza o servidor a fazer procedimentos com base na marcação de extemporaneidade, ou nesse caso de indicador de valor de salário de contribuição menor que o salário-mínimo. Complementa indicando que há muitas decisões tomadas pelo próprio servidor analista em razão da discricionariedade, o que por vezes acaba por tornar desnecessária a comprovação por documentação.

c. Da mesma forma que para o achado nº 1, para o achado nº 3 os apontamentos efetuados pela unidade auditada corroboram a necessidade de novos controles, visto que os existentes são insuficientes para que o responsável pela análise efetue os procedimentos previstos para oportunizar ao requerente o complemento do valor do salário de contribuição a fim de atingir o mínimo exigido para sua consideração para cômputo para carência.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Achado nº 4:

Manifestação da unidade examinada:

“Em que pese a recomendação de implementar controles que assegurem a instrução processual dos requerimentos de Aposentadoria por Idade Urbana - B41, no que se relaciona a:

[...]

d) tempo rural aposentadoria por idade urbana (Achados 1, 2, 3 e 4): A Instrução Normativa nº 128/2022, determina:

"Art. 22. Na hipótese em que a documentação apresentada for insuficiente para formar convicção ao que se pretende comprovar, o INSS poderá realizar, conforme o caso, todas as ações necessárias à conclusão do requerimento, ou seja, emitir carta de exigência, tomar depoimentos, emitir Pesquisa Externa ou processar Justificação Administrativa - JA, observado o disposto no Art. 567 e 573."

"Art. 552. A apresentação de documentação incompleta não constitui motivo para recusa do requerimento do benefício ou serviço, ainda que, de plano, se possa constatar que o segurado não faz jus ao benefício ou serviço que pretende requerer, sendo obrigatória a protocolização de todos os pedidos administrativos.

§ 1º Na hipótese de que trata o caput, deverá o INSS proferir decisão administrativa, com ou sem análise do mérito, em todos os pedidos administrativos formulados, cabendo, se for o caso, a emissão de carta de exigência prévia ao requerente.

§ 2º Caso o requerimento apresentado não seja o formalmente adequado para a finalidade pretendida pelo requerente, deve-se observar a possibilidade de aproveitamento do ato com outro serviço compatível, desde que observados os requisitos do ato adequado."

"Art. 566. Constatada a ausência de elemento necessário ao reconhecimento do direito ou serviço pleiteado, o servidor deverá emitir carta de exigências elencando providências e documentos necessários, com prazo mínimo de 30 (trinta) dias para cumprimento, contados da data da ciência.

§ 1º Para fins de acompanhamento do prazo, deverá ser observado o disposto nos arts. 548 e 549.

§ 2º O prazo previsto no caput poderá ser prorrogado por igual período, mediante pedido justificado do interessado.

§ 3º Apresentada a documentação solicitada ou caso o requerente declare formalmente, a qualquer tempo, não os possuir, o requerimento deverá ser decidido de imediato, com análise de mérito, seja pelo deferimento ou indeferimento.

§ 4º Esgotado o prazo para o cumprimento da exigência sem que os documentos tenham sido apresentados, o processo deverá ser encerrado com ou sem análise de mérito, conforme disposto no § 4º do Art. 574.

§ 5º Caso haja manifestação formal do segurado no sentido de não dispor de outras informações ou documentos úteis, diversos daqueles apresentados ou à disposição do INSS, será proferida a decisão administrativa com análise do mérito do requerimento.

§ 6º Constitui obrigação do interessado ou representante juntar ao seu requerimento toda a documentação útil à comprovação de seu direito, principalmente em relação aos fatos que não constam na base cadastral da Previdência Social.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

§ 7º Na hipótese de apresentação extemporânea da documentação disposta no § 6º, os efeitos financeiros serão fixados na data da apresentação desta documentação.

§ 8º Para efeito do disposto no § 7º, considera-se apresentação extemporânea aquela efetuada após a decisão do INSS, em sede de requerimento de revisão ou recurso."

É importante frisar que há uma análise prévia dos documentos apresentados espontaneamente no requerimento inicial visando comprovar o tempo rural, momento em que também são colhidas informações que eventualmente constam dos próprios sistemas corporativos, sendo aplicado um juízo de valoração nas provas já carreadas aos autos, ou refutando-as caso haja irregularidades na documentação apresentada. Tais fatos possuem influência direta sobre a necessidade ou não de apresentação de outros elementos probatórios pela parte interessada, bem como informações contemporâneas migradas do CNIS. A criação de travas que forcem o servidor a solicitar documentos específicos ou obrigue o servidor a solicitar mais documentos para conclusão da análise, se mostra prejudicada. Portanto, conforme se extrai dos dispositivos normativos retro transcritos, a necessidade de elaboração de carta de exigência dirigida ao interessado em caso de ausência de todos os documentos necessários a comprovação do preenchimento dos requisitos exigidos ao deferimento do pedido de benefício se encontra devidamente normatizada, o que por si só, já é pra nortear todo o trabalho do servidor."

Análise da equipe de auditoria:

a. Quanto ao tempo rural para aposentadoria por idade urbana, a resposta encaminhada expõe que existe análise prévia nos documentos anexados no momento do requerimento e que há busca nos sistemas corporativos para ser aplicado um "juízo de valoração" e que essas ações influenciam diretamente sobre a necessidade de se apresentar novos elementos pelo requerente.

b. Citou-se ainda que a criação de travas que forcem o servidor a solicitar documentos específicos não seria adequada e que: "a necessidade de elaboração de carta de exigência dirigida ao interessado em caso de ausência de todos os documentos necessários a comprovação do preenchimento dos requisitos exigidos ao deferimento do pedido de benefício se encontra devidamente normatizada".

c. Essa auditoria reitera como analisado no corpo do relatório que em "50 benefícios analisados com campo adicional do requerimento preenchido com "SIM", informando o exercício de trabalho rural pelo requerente, verificou-se que não foram analisados 17 requerimentos, sendo que em 01 deles houve a inclusão de documentos no ato do requerimento sem análise e em outros 16 não foi emitida a exigência para comprovação da informação prestada", portanto trata-se de 37% da amostra cujos casos não estão em conformidade com o normativo vigente já citado acima.

d. Ainda, de acordo com a manifestação da unidade, em que pese a análise prévia do servidor anterior à emissão de exigência para apresentação ou não de novos documentos, não há motivação expressa no processo, prejudicando o entendimento, principalmente do requerente, das ações tomadas pelo órgão na análise do pleito.

e. Dessa forma, reforça-se a necessidade de comprovação de análise de tempo rural para benefício urbano quando informada pelo requerente, independente da apresentação



#### INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

de documentação no ato do requerimento. Como consequência, a recomendação será mantida e inserida no sistema e-Aud para monitoramento quando do seu atendimento.

#### **RECOMENDAÇÃO nº 2**

Achado nº 2:

Manifestação da unidade examinada:

“Em que pese a recomendação de implementar controles que assegurem a instrução processual dos requerimentos de Aposentadoria por Idade Urbana - B41, no que se relaciona a:

[...]

b) períodos em gozo de benefício por incapacidade temporária não acidentário: Informamos que já está em desenvolvimento a versão de sistema que traz o cômputo automático do benefício por incapacidade, desde que esteja intercalado com períodos de contribuição, independente do benefício por incapacidade ser acidentário ou não, para fins de carência baseado em ação civil pública.”

Análise da equipe de auditoria:

a. A unidade auditada informa, quanto ao achado nº 2 “...está em desenvolvimento a versão de sistema que traz o cômputo automático do benefício por incapacidade, desde que esteja intercalado com períodos de contribuição, independente do benefício por incapacidade ser acidentário ou não, para fins de carência baseado em ação civil pública.”

b. Pelo exposto, como ainda não resta implementada a solução sistêmica informada, a recomendação será mantida e inserida no sistema e-Aud para monitoramento até seu completo atendimento.

#### **RECOMENDAÇÃO nº 3**

Achados nº 1, 2, 3 e 4:

Com relação a essa recomendação, não houve manifestação por parte da área auditada, portanto será mantida e inserida no sistema e-Aud para monitoramento e conclusão quando do seu atendimento.

## **II – RELAÇÃO DE BENEFÍCIOS COM INDICATIVO DE REVISÃO**