



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Processo de Reconhecimento de Direito e Manutenção - Benefícios previdenciários de Pensão por Morte.

Exercício 2022



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Instituto Nacional do Seguro Social
Auditoria-Geral
Coordenação-Geral de Auditoria em Benefício
Auditoria Regional Salvador

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



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Missão

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

Avaliação

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



RESUMO

1. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Avaliação do processo de reconhecimento de direito e manutenção de benefícios previdenciários de Pensão por Morte, sendo avaliados benefícios mantidos da referida espécie e novos requerimentos analisados no período de junho de 2020 a junho de 2021.

2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

A presente ação de auditoria está prevista no Plano de Auditoria Interna – PAINT 2021, cuja elaboração foi baseada nos riscos de cada processo de trabalho, e abordou especificamente o Processo de Reconhecimento de Direito e Manutenção dos Benefícios Previdenciários de Pensão por Morte.

A Pensão por Morte é um benefício com alto índice de requerimento na Autarquia. Em 2019 foram concedidos 409.451 benefícios desta espécie; em 2020 foram 398.433; e em 2021 foram concedidos 565.658, conforme dados constantes do BEPS – Boletim Estatístico da Previdência Social, disponibilizado no site do Ministério do Trabalho e Previdência. Quanto aos indeferimentos, foram 4.202.212 em 2019; 4.494.621 em 2020 e 610.283 em 2021, conforme dados extraídos do SUIBE.

3. QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS? QUAIS RECOMENDAÇÕES DEVERÃO SER ADOTADAS?

Na análise realizada, esta ação de auditoria evidenciou:

- a) Benefícios de Pensão por Morte com inconsistência no cadastro de dependente em casos de filho maior de 21 anos.
- b) Indeferimentos sem emissão de exigência para apresentação de documentos complementares para comprovação da qualidade de dependente companheiro (a).
- c) Indeferimentos sem possibilitar ao requerente a solicitação de processamento de Justificação Administrativa para comprovação da qualidade de dependente companheiro (a).
- d) Desdobramento indevido de benefícios de Pensão por Morte para cônjuges e/ou companheiros (as).

Nesse sentido, foram emitidas as seguintes recomendações:

- a) Adotar providências a fim de atualizar o cadastro de participantes do benefício de Pensão por Morte mantidos para dependente filho maior de 21 anos.
- b) Implementar mecanismos de controle que evitem indeferimento indevido nos casos em que se faz necessária a emissão de exigência para complementação dos documentos indispensáveis à comprovação da qualidade de dependente companheiro(a) e/ou realização de Justificação Administrativa.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

- c) Implementar controles que permitam que a análise de requerimentos de benefícios em que conste habilitação de cônjuge/companheiro(a) seja de acordo com o artigo 503 da Portaria DIR-BEN/INSS nº 991, de 28 de março de 2022, de modo a evitar concessões indevidas.
- d) Avaliar os casos de desdobramento indevido de Pensão por Morte para cônjuges e/ou companheiros(as) identificados na amostra (conforme planilha encaminhada) e adotar providências cabíveis para correção quando for o caso.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APS - Agência da Previdência Social

B 21 - Benefício Previdenciário da Espécie Pensão por Morte

DIRBEN - Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão

GET - Gerenciador de Tarefas

IN - Instrução Normativa

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

JA - Justificação Administrativa

QDBEN - Painel de Qualidade de Dados do Pagamento de Benefícios

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

SMAN - Serviço de Manutenção de Direitos

SUIBE - Sistema Único de Informações de Benefícios

SUB – Sistema Único de Benefícios



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	6
SUMÁRIO	7
INTRODUÇÃO	8
RESULTADOS DOS EXAMES.....	10
1.Benefícios de Pensão por Morte com inconsistência no cadastro de dependente em casos de filho maior de 21 anos.	10
2.Indeferimento sem emissão de exigência para apresentação de documentos complementares para comprovação da qualidade de dependente companheiro(a).	12
3.Indeferimento sem possibilitar ao requerente a solicitação de processamento de Justificação Administrativa para comprovação da qualidade de dependente companheiro (a).....	13
4.Desdobramento indevido de benefícios de Pensão por Morte para cônjuges e/ou companheiros (as).	14
RECOMENDAÇÕES	17
CONCLUSÃO.....	18
ANEXOS.....	19
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	19



INTRODUÇÃO

A Pensão por Morte é um benefício previdenciário com amparo legal nos artigos 74 a 79 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e nos artigos 105 a 115 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999. O benefício é concedido aos dependentes do segurado que falecer, homem ou mulher, inclusive por morte presumida ou por ausência, aposentado ou não, que na data do óbito possuía a qualidade de segurado, recebia benefício previdenciário ou, ainda que tenha perdido a qualidade de segurado, preenchia todos os requisitos para a concessão de aposentadoria.

O referido benefício tem por objetivo suprir o meio de subsistência dos dependentes, cujo rol, para fins de recebimento, é definido pelo artigo 16 da Lei nº 8.213/91. São eles: I) o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave; II) os pais; III) o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.

Nesse sentido, o objeto da presente ação de auditoria - reconhecimento de direito e a manutenção do benefício previdenciário de Pensão por Morte - está vinculado aos seguintes objetivos estratégicos previstos no Mapa Estratégico do INSS 2020-2023: Analisar com qualidade e tempestividade as demandas do cidadão; reduzir a litigiosidade na previdência.

Quanto à materialidade do objeto, conforme dados constantes no BEPS – Boletim Estatístico da Previdência Social, disponibilizado no site do Ministério do Trabalho e Previdência, o gasto total e o valor médio de benefício de Pensão por Morte concedido nos anos de 2019, 2020 e 2021 foram os seguintes:

	2019	2020	2021
Gasto Total	R\$ 645.607.812,17	R\$ 629.388.220,76	R\$ 925.538.091,81
Valor Médio	R\$ 1.576,76	R\$ 1.579,66	R\$ 1.683,95

Fonte: BEPS, em 01/06/2022.

No INSS, o reconhecimento de direitos e a manutenção de benefícios previdenciários são de competência da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN), a qual é responsável por gerenciar, coordenar, uniformizar, supervisionar e elaborar planos, programas e metas das atividades sobre os procedimentos para o reconhecimento de direito, revisão, manutenção e o pagamento dos benefícios assistenciais e previdenciários do RGPS, conforme estabelece o Decreto nº 10.995, de 14 de maio de 2022.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

O objetivo desta Ação de Auditoria foi avaliar o processo de reconhecimento de direito e manutenção dos benefícios previdenciários de Pensão por Morte, tendo como objetivos específicos verificar a regularidade: i) da manutenção do benefício de Pensões por Morte de filho dependente maior de 21 anos ii) dos indeferimentos de Pensão por Morte por não reconhecimento da qualidade de dependente na condição de companheiro(a) e iii) da concessão e manutenção de Pensão por Morte desdobrada para cônjuges e/ou companheiros(as).

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

- 1) Há ocorrência de manutenção indevida de Pensão por Morte para filho maior de 21 anos?
 - a) Há prejuízo ao erário decorrente de pagamento indevido de Pensão por Morte para filho maior de 21 anos?
- 2) Há benefícios indeferidos indevidamente por falta da qualidade de dependente na condição de companheiro (a)?
 - a) Houve emissão de exigência para apresentação de documentos complementares para comprovação da união estável, quando necessário?
 - b) Foi oportunizado ao requerente o processamento de justificção administrativa para suprir a insuficiência de documento ou produzir prova da qualidade de dependente - companheiro (a), quando fosse o caso?
- 3) Há ocorrência de concessão e manutenção indevida de Pensão por Morte para cônjuge e companheiro(a) com o mesmo instituidor quando não é permitido pela norma?
 - a) Há prejuízo ao erário decorrente de pagamento indevido de Pensão por Morte para cônjuge e companheiro(a) ao mesmo tempo, no caso em que não é permitido pela norma?

Os exames foram realizados utilizando as técnicas de indagação à área auditada, análise documental e correlação das informações obtidas.

Por fim, cumpre destacar que, durante a execução da ação, ocorreu a revogação da Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015, uma das normas utilizadas na definição dos critérios da auditoria, sendo substituída pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março 2022. Entretanto, a edição do novo ato normativo não modificou o tratamento dispensado aos temas avaliados, não refletindo, portanto, na avaliação realizada bem como nas recomendações emitidas.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Benefícios de Pensão por Morte com inconsistência no cadastro de dependente em casos de filho maior de 21 anos.

De acordo com o artigo 77 da Lei nº 8.213/1991, o direito ao recebimento da Pensão por Morte para o filho cessa ao completar vinte e um anos de idade. Entretanto, se o dependente for inválido ou tiver deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave, o benefício será mantido enquanto permanecer a invalidez, independentemente de sua idade.

A fim de evitar irregularidades, inconsistências e manutenções indevidas, é fundamental que os dados cadastrais dos benefícios sejam mantidos atualizados, conforme disposto no Manual de Manutenção de Direitos, aprovado pela Resolução nº 199/PRES/INSS, de 16 de maio de 2012, *in verbis*:

A manutenção dos dados cadastrais de todos os participantes do benefício em manutenção (ativos e cessados) deve ser promovida de forma constante pelas APS, no atendimento ao beneficiário ou seu representante.

O SMAN deve executar ou acompanhar as APS para a regularização dos benefícios concedidos anterior ao SUB e/ou benefícios que se tenha detectado qualquer irregularidade nos cadastros ou pagamento, tais como:

a) com cadastros desatualizados (titular, instituidor, dependente e/ou procurador e representante legal);

[...]

f) irregularidades no recebedor do benefício.

Ainda de acordo com o referido Manual:

Os dados cadastrais de todos os participantes do benefício, a citar: titulares, dependentes, instituidores, procuradores e representantes legais, independente do status, devem estar sempre atualizados, evitando:

- a) manter benefícios incompatíveis;
- b) pagar beneficiários de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez que tenham retornado a atividade;
- c) pagar beneficiários falecidos; e
- d) suspender e cessar benefícios de forma equivocada pelo sistema.

No mesmo sentido, dispõe a Portaria DIRBEN/INSS nº 992, de 28 de março de 2022:



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Art. 3º Consiste na avaliação e controle da folha de pagamento dos benefícios mantidos pelo INSS, por intermédio de cadastros completos, maciça analisada e validada, pagamentos corretos por agentes pagadores, dentre outros, visando evitar possíveis emissões indevidas de créditos.

[...]

Art. 10. É imprescindível que se mantenham atualizados os dados cadastrais de todos os participantes do benefício, sejam eles, titular, procurador, representante legal, instituidor, dependentes e/ou grupo familiar.

Art. 11. A atualização dos dados cadastrais deve ser priorizada em qualquer ação a ser realizada no benefício, principalmente na atualização de benefícios em manutenção concedidos antes do Sistema Único de Benefícios.

Desta forma, os beneficiários de Pensão por Morte, além de constarem no rol dos dependentes do benefício concedido, devem ter todos os seus dados cadastrais informados corretamente no sistema.

Considerando a importância da qualidade dos dados cadastrais e visando a evitar possíveis incorreções e geração de pagamentos indevidos, bem como manter a folha de pagamento de benefícios devidamente atualizada e regular, foi aprovada pelo INSS a Resolução nº 678 de 23 de abril de 2019, que promoveu a implantação nacional do Sistema de Verificação de Conformidade da Folha de Pagamento de Benefícios – SVCBEN e do Painel de Qualidade de Dados do Pagamento de Benefícios – QDBEN. Observa-se, inclusive, que a Portaria DIRBEN/INSS nº 992, de 28 de março de 2022 trata como prioridade o tema. É o que se depreende da leitura do artigo 4º:

Art. 4º Compete aos servidores do INSS, principalmente aqueles vinculados às Centrais Especializadas de Suporte e Manutenção de Benefícios - CES/MAN as seguintes verificações:

I - priorização da análise e correção das possíveis inconsistências identificadas pelo Sistema de Verificação de Conformidade da folha de pagamento de Benefícios - SVCBEN e apresentadas no Painel de Qualidade de Dados do Pagamento de Benefícios - QDBEN;

IV - priorizar ações e voltar esforços para a conscientização dos servidores quanto à atualização do cadastro, de forma completa, de todos os participantes do benefício, seja titular, dependente, instituidor, procurador, representante legal;

Todavia, em que pese a previsão normativa visando a qualificação do cadastro dos participantes do benefício e a implantação do SVCBEN, a partir do exame de uma amostra não probabilística composta por 186 benefícios de Pensão por Morte mantidos para filho maior de 21 anos, sem indicativo de invalidez, deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave, foram identificados 172 casos (92,47%) com inconsistência de dados cadastrais. Foram observadas as seguintes situações:



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

- a. Benefícios ativos com dependentes filhos maiores de 21 anos sem indicativo de invalidez, deficiência intelectual, mental ou deficiência grave;
- b. Benefícios ativos com dados cadastrais de dependente inconsistentes (nome, NIT, data de nascimento) e sem previsão de extinção de cota¹;
- c. Benefícios ativos para titulares com cota extinta, constando outro (s) beneficiário (s) cadastrado(s) no rol de dependentes com dados cadastrais inconsistentes (Nome, NIT, data de nascimento) e sem data de extinção de cota; e
- d. Benefícios ativos com titulares que não constam no rol de dependentes.

Cabe destacar que 18,81% dos benefícios avaliados na amostra foram objeto de tratamento pelo QDBEN. Contudo, observou-se que as inconsistências referentes aos dados cadastrais dos dependentes não foram sanadas, visto não terem sido o objetivo específico da análise realizada na tarefa criada no Gerenciador de Tarefas - GET.

Entende-se como causa à situação encontrada a insuficiência de controles capazes de prevenir ou sanar falhas humanas na execução do procedimento de cadastro de dependente no ato de reconhecimento do direito e na atualização de dados cadastrais.

Desse modo, têm-se como consequência cadastros de benefícios desatualizados e/ou inconsistentes, manutenção e pagamento de benefícios potencialmente indevidos.

2. Indeferimento sem emissão de exigência para apresentação de documentos complementares para comprovação da qualidade de dependente companheiro(a).

Estabelece o artigo 176 do Decreto nº 3048/99 que a apresentação incompleta de documentação pelo segurado não constitui motivo para recusa do requerimento do benefício solicitado. Desse modo, na análise dos requerimentos, após a realização de buscas em bases governamentais, caso seja observado que a documentação apresentada é insuficiente para conclusão do processo, o INSS deverá emitir carta de exigência ao segurado, possibilitando a apresentação de documentação complementar ou adoção de providências.

Ao requerer o benefício de pensão por morte na qualidade de dependente companheiro(a), o requerente precisa comprovar a existência de união estável com o segurado instituidor. Essa comprovação deve ocorrer mediante a apresentação de, no mínimo, dois documentos dentre o rol das opções listadas no artigo 22, § 3º, do Decreto nº 3048/99.

¹ Cessação do benefício para o respectivo dependente (Portaria DIRBEN/INSS nº 992, art. 107, III, a).



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Caso os documentos anexados ao processo no ato do requerimento não sejam considerados suficientes para a comprovação dos fatos, o servidor deverá possibilitar ao interessado que apresente novos elementos para a comprovação da união estável.

Entretanto, da análise de uma amostra não probabilística de 100 processos indeferidos por falta de comprovação da qualidade de dependente companheiro(a), foram identificados 23 casos em que não foi realizada a emissão de exigência para apresentação de documentos complementares necessários à análise do requerimento, o que representa 23% da amostra avaliada.

Assim sendo, a inobservância da emissão de exigência, procedimento estabelecido nos normativos que regem a correta instrução processual dos requerimentos administrativos, pode gerar indeferimentos indevidos que, caso sejam objeto de recurso administrativo ou demanda judicial com decisão favorável ao segurado, terão como consequência o pagamento de correção monetária, onerando os cofres públicos, bem como pode levar ao aumento da demanda por novos requerimentos, com impacto na fila de análise de benefícios e no tempo de espera pela conclusão dos pedidos realizados.

3. Indeferimento sem possibilitar ao requerente a solicitação de processamento de Justificação Administrativa para comprovação da qualidade de dependente companheiro (a).

Nos termos do artigo 16, § 6º-A, do Decreto nº 3.048/1999, as provas de união estável e de dependência econômica exigem início de prova material contemporânea dos fatos, produzido em período não superior a vinte e quatro meses anteriores ao fato gerador, não sendo admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito.

Para a comprovação da união estável, faz-se necessária a apresentação de duas provas materiais. Entretanto, prevê o artigo 22, § 14, do mesmo Decreto, que, caso apenas um dos documentos tenha sido produzido em período não superior a vinte e quatro meses anteriores à data do óbito, a comprovação de dependência econômica para esse período poderá ser suprida por Justificação Administrativa - JA, que é um procedimento de oitiva de testemunhas elencadas pelo requerente para comprovação dos fatos alegados.

Tal procedimento pode ensejar a concessão do benefício de pensão por morte, porém com pagamento por apenas quatro meses, visto a comprovação da união estável por período inferior a dois anos da ocorrência do óbito do segurado, conforme o artigo 114, inciso V, alínea b, ambos do Decreto nº 3048/99.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Por essa razão, de acordo com o artigo 142 do Decreto nº 3048/99, a JA constitui meio que deve ser oportunizado ao interessado, quando cabível, para suprir a falta ou insuficiência de documento. Sendo assim, é competência do servidor que realiza a análise do requerimento verificar se é possível ofertar a realização do procedimento.

Contudo, na amostra não probabilística de 100 processos avaliados, foram identificados 13 indeferimentos de requerimento de Pensão por Morte para companheiro (a) sem possibilitar ao requerente a solicitação de processamento de JA para comprovação do período previsto na legislação, o que representa 13 % da amostra.

Desta forma, verificou-se a inobservância do procedimento estabelecido nos normativos que regem a correta instrução processual dos requerimentos administrativos, podendo gerar indeferimentos indevidos que, caso sejam objeto de recurso administrativo ou demanda judicial com decisão favorável ao segurado, terão como consequência o pagamento de correção monetária, onerando os cofres públicos, bem como o aumento da demanda por novos requerimentos, com impacto na fila de análise de benefícios e no tempo de espera pela conclusão dos pedidos realizados.

4. Desdobramento indevido de benefícios de Pensão por Morte para cônjuges e/ou companheiros (as).

O cônjuge, a companheira ou companheiro são considerados dependentes do segurado, tendo direito ao benefício de pensão por morte, conforme previsão do artigo 16, inciso I, do Decreto nº 3048/99.

Não é admitida, todavia, a concessão do benefício para mais de um dependente na qualidade de cônjuge ou companheiro(a). Entretanto, caso o cônjuge separado judicialmente, extrajudicialmente, de fato ou divorciado, bem como o ex-companheiro(a) recebam pensão alimentícia, terão direito à pensão por morte, ainda que o benefício também tenha sido requerido e concedido à novo companheiro(a) ou cônjuge². Nos casos mencionados, o desdobramento do benefício de Pensão por Morte é devido, sendo trazida como exceção à vedação inicialmente citada.

Diante disso, nas hipóteses de requerimento de benefício de Pensão por Morte para cônjuge e companheiro do mesmo instituidor, deverá ser observado o disposto no artigo 373 da IN nº 128/2022³ que assim determina:

² Artigo 372 da IN nº 77/2015 e artigo 373 da IN nº 128/2022.

³ Durante o período relacionado ao escopo da ação, o tema era disciplinado do mesmo modo pelo art. 372 da IN nº 77/2015.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Art. 373. O cônjuge separado judicialmente, extrajudicialmente, de fato ou divorciado, bem como o ex-companheiro(a), terá direito à pensão por morte, mesmo que este benefício tenha sido requerido e concedido à companheiro(a) ou novo cônjuge, desde que recebedor de pensão alimentícia.

O artigo supracitado foi regulamentado pelo artigo 503 da Portaria DIRBEN/INSS nº 991, de 28 de março de 2022, que prevê:

Art. 503. Na hipótese de cônjuge e companheiro habilitados como dependentes no benefício de pensão por morte do mesmo instituidor, o cônjuge deverá apresentar declaração específica contendo informação sobre a existência de separação de fato, observado que, diante da negativa da separação de fato, o cônjuge terá direito à pensão por morte mediante a apresentação:

I - da certidão de casamento atualizada na qual não conste averbação de divórcio ou de separação judicial; e

II - de pelo menos um documento evidenciando o convívio com o instituidor dentro de 24 (vinte e quatro) meses anteriores à data do óbito.

§ 1º Em havendo declaração do cônjuge de que estava separado de fato, este terá direito à pensão por morte se apresentar, no mínimo, um documento que comprove o recebimento de ajuda financeira sob qualquer forma ou recebimento de pensão alimentícia.

§ 2º No caso de o cônjuge apresentar declaração de negativa da separação de fato, bem como os documentos elencados nos incisos I e II, estará afastado o direito do companheiro, ainda que haja a apresentação de dois documentos, na forma do § 3º do art. 22 do RPS.

§ 3º Na situação prevista no § 1º, será devido o benefício de pensão por morte desdobrada para o cônjuge e para o companheiro que comprovar a união estável ao tempo do óbito.

Questionada acerca do fluxo adotado nos casos de requerimento de pensão para cônjuge/companheiro quando identificado que já existe benefício concedido anteriormente para cônjuge/companheiro com o mesmo instituidor, a área auditada informou que:

[...]atualmente, em caso de existência de benefício de pensão concedido para cônjuge/companheiro e apresentação de novo pedido por interessado qualificado também como cônjuge/companheiro não caberá o deferimento do segundo pedido até que sejam concluídas providências onde reste esclarecida a qualificação correta dos (a) interessados (s) em ambos os requerimentos, uma vez que conforme vedação expressa do Parágrafo único do artigo 372, da IN nº 128/2022, o desdobramento do benefício entre dependentes com qualificação de cônjuge/companheiro (a), não é permitido.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Em que pese o disposto na legislação supracitada, bem como a informação prestada pela área auditada em resposta à Solicitação de Auditoria, da análise de uma amostra não probabilística com 100 instituidores de Pensão por Morte desdobrada para cônjuge e companheiro(a), foram identificados 66 casos de desdobramento indevido, representando 66% da amostra analisada.

Para tais ocorrências, destaca-se, ainda, que, de acordo com o artigo 106 do Decreto 3048/99, o desdobramento indevido pode gerar aumento de despesa para o INSS, uma vez que, sendo reconhecido o direito a mais de um dependente, o cálculo do valor pago será modificado, visto que a cota familiar será acrescida de dez pontos percentuais por dependente. Essa situação também repercute no valor recebido pelo requerente que realmente faz jus ao benefício, que passa a receber um valor inferior ao que teria direito.

Assim sendo, o descumprimento do fluxo definido em norma pode gerar concessão e manutenção indevidas de benefícios que terão como consequência pagamento indevido, oneração dos cofres públicos e danos financeiros aos beneficiários titulares do direito.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

RECOMENDAÇÕES

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

Recomendação nº 1: Adotar providências a fim de atualizar o cadastro de participantes do benefício de Pensão por Morte mantidos para dependente filho maior de 21 anos.

Achado nº 1

Recomendação nº 2: Implementar mecanismos de controle que evitem indeferimento indevido nos casos em que se faz necessária a emissão de exigência para complementação dos documentos indispensáveis à comprovação da qualidade de dependente companheiro (a) e/ou realização de Justificação Administrativa.

Achados nº 2 e 3

Recomendação nº 3: Implementar controles que permitam que a análise de requerimentos de benefícios em que conste habilitação de cônjuge/companheiro(a) seja de acordo com o artigo 503 da Portaria DIRBEN/INSS 991 de 28 de março de 2022, de modo a evitar concessões indevidas.

Achado nº 4

Recomendação nº 4: Avaliar os casos de desdobraimento indevido de Pensão por Morte para cônjuges e/ou companheiros(as) identificados na amostra (conforme planilha encaminhada) e adotar providências cabíveis para correção quando for o caso.

Achado nº 4



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

CONCLUSÃO

A presente ação buscou avaliar o processo de reconhecimento de direito e a manutenção dos benefícios previdenciários de Pensão por Morte no período de junho de 2020 a junho de 2021.

Após a realização dos testes, identificou-se manutenção de benefícios com inconsistências no cadastro de dependentes em casos de filho maior de 21 anos e indeferimento de requerimentos sem emissão de exigência para apresentação de documentos complementares ou sem possibilitar ao requerente a solicitação de processamento de JA para comprovação da qualidade de dependente companheiro(a). Verificou-se, também, ocorrência de desdobramento indevido de benefícios para cônjuges e/ou companheiros (as).

Buscando sanar as irregularidades evidenciadas e aprimorar o processo de trabalho examinado, foram emitidas recomendações visando regularizar o cadastro dos benefícios mantidos; instituir controles para evitar concessão indevida de benefícios; e instituir controles para evitar consequências advindas do indeferimento indevido (danos ao requerente, aumento da demanda por novos requerimentos com o mesmo fato gerador, recursos administrativos e judicialização, pagamento de correção monetária).

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



ANEXOS

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

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, transcorrido o prazo concedido de cinco dias para pronunciamento acerca da versão preliminar deste Relatório de Auditoria, em que pese a existência de despachos da Coordenação de Reconhecimento Inicial de Direitos – CRIDIR, e ciência e concordância da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, no processo de comunicação com a área auditada, verifica-se a existência de manifestações somente em relação às recomendações de nº 02 e 03, cujas análises foram relacionadas a seguir. Assim, a equipe de auditoria entende que houve aceitação tácita das recomendações de nº 01 e 04. Desta forma, concede-se 180 dias de prazo, devendo a unidade informar a cada 60 dias a evolução das providências adotadas.

Unidade Auditada

Recomendação nº 02:

[...]

6. De maneira articulada, passemos a análise das recomendações que possuem relação com a área de atuação desta Coordenação:

6.1.b) *Implementar mecanismos de controle que evitem indeferimento indevido nos casos em que se faz necessária a emissão de exigência para complementação dos documentos indispensáveis à comprovação da qualidade de dependente companheiro (a) e/ou realização de Justificação Administrativa.*

6.1.1. 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



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

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.

§ 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."

6.1.2. Conforme se extrai dos dispositivos normativos retrotranscritos, a necessidade de elaboração de carta de exigência dirigida ao interessado em caso de ausência de todos os



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

documentos necessários a comprovação do preenchimento dos requisitos exigidos ao deferimento do pedido de benefício se encontra devidamente normatizada. Entretanto, é importante frisar que há uma análise prévia dos documentos apresentados espontaneamente no requerimento inicial, 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. Tais fatos possuem influência direta sobre a necessidade ou não de apresentação de outros elementos probatórios pela parte interessada, razão pela qual a formulação automática de exigência ou a criação de travas que forcem o servidor a solicitar documentos específicos se mostra prejudicada.

Análise da Equipe de Auditoria

A Lei nº 9.784/1999, em seu art. 3º, inciso III, declara que é direito do administrado formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente.

De igual modo, o parágrafo 1º, do artigo 176, do Decreto nº 3.048/1999, é bastante elucidativo ao informar a necessidade, quando for o caso, de o servidor emitir carta de exigência prévia ao requerente. Conforme § 2º, do mesmo artigo, somente após findo o prazo estipulado para o cumprimento da exigência sem que os documentos solicitados tenham sido apresentados pelo requerente, é que a administração adotará as soluções a seguir transcritas:

I - decidirá pelo reconhecimento do direito, caso haja elementos suficientes para subsidiar a sua decisão; ou

II - decidirá pelo arquivamento do processo sem análise de mérito do requerimento, caso não haja elementos suficientes ao reconhecimento do direito nos termos do disposto no art. 40 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Assim, a equipe de auditoria entende que o denominado juízo de valoração nas provas trazido pela área auditada não deve servir de esteio para indeferimento de requerimentos quando necessária a convocação do segurado para a apresentação de complementação dos documentos, embora a leitura do caput do art. 22, bem como, do § 1º, do art. 552 da IN 128/2022, permita inferir ser facultativo ao servidor, na análise do caso concreto, a emissão de carta de exigência ou processamento de Justificação Administrativa. Todavia, o caput do art. 566 da mesma IN estabelece que a adoção de tais providências caracteriza-se como um dever.

Com isto, a fim de se atender ao interesse público, há que se recorrer à Constituição Federal de 1988, em cujo art. 37, consta que um dos princípios a ser observado pela Administração Pública é o da eficiência. Este, por sua vez, apresenta quatro atributos, quais sejam: racionalização, produtividade, economicidade e celeridade.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Cabe destacar, ainda, que apesar da área auditada expor em sua manifestação a inviabilidade da “*formulação automática de exigência ou a criação de travas que forcem o servidor a solicitar documentos específicos*”, esta não foi a recomendação proposta pela auditoria no Relatório Preliminar. A recomendação emitida foi no sentido de implementar mecanismos de controle que evitem indeferimento indevido nos casos em que se faz necessária a emissão de exigência, cabendo à unidade auditada decidir sobre a melhor forma de implementá-la.

Como já mencionado anteriormente, após a análise dos processos administrativos indeferidos constantes no sistema GET, identificou-se em uma amostra não probabilística de 100 casos, 23 ocorrências de indeferimentos sem emissão de exigência para apresentação de documentos complementares.

Tal inobservância do procedimento estabelecido nos normativos gera indeferimento indevido com prejuízos ao segurado, possível prejuízo ao erário por pagamento de correção monetária, possível aumento na judicialização, oneração dos cofres públicos e aumento de demanda devido novos requerimentos.

Pelo exposto, a equipe de auditoria mantém a recomendação. Considerando que a área auditada não estabeleceu prazo para o cumprimento, concede-se 180 dias de prazo, devendo a unidade informar a cada 60 dias a evolução das providências adotadas.

Unidade Auditada

Recomendação nº 03:

[...]

6.2. c) Implementar controles que permitam que a análise de requerimentos de benefícios em que conste habilitação de cônjuge/companheiro(a) seja de acordo com o artigo 503 da Portaria DIRBEN/INSS nº 991, de 28 de março de 2022 de modo a evitar concessões indevidas.

6.2.1. O artigo 503, da Portaria DIRBEN/INSS nº 991/2022, prevê:

"Art. 503. Na hipótese de cônjuge e companheiro habilitados como dependentes no benefício de pensão por morte do mesmo instituidor, o cônjuge deverá apresentar declaração específica contendo informação sobre a existência de separação de fato, observado que, diante da negativa da separação de fato, o cônjuge terá direito à pensão por morte mediante a apresentação:



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

I - da certidão de casamento atualizada na qual não conste averbação de divórcio ou de separação judicial; e

II - de pelo menos um documento evidenciando o convívio com o instituidor dentro de 24 (vinte e quatro) meses anteriores à data do óbito.

§ 1º Em havendo declaração do cônjuge de que estava separado de fato, este terá direito à pensão por morte se apresentar, no mínimo, um documento que comprove o recebimento de ajuda financeira sob qualquer forma ou recebimento de pensão alimentícia.

§ 2º No caso de o cônjuge apresentar declaração de negativa da separação de fato, bem como os documentos elencados nos incisos I e II, estará afastado o direito do companheiro, ainda que haja a apresentação de dois documentos, na forma do § 3º do art. 22 do RPS.

§ 3º Na situação prevista no § 1º, será devido o benefício de pensão por morte desdobrada para o cônjuge e para o companheiro que comprovar a união estável ao tempo do óbito."

6.2.2. Visando impedir a concessão de benefício de pensão com desdobramento para pagamento concomitante a beneficiários cadastrados simultaneamente como cônjuge e companheiro, foi cadastrada demanda para que o sistema ao identificar a referida situação aponte a situação por meio de emissão de crítica. A efetiva criação da demanda aguarda atuação da DATAPREV.

Nº PrevDemandas: DM.060717/ Título Demanda: DRIDIR -SUB - impedir a concessão de pensão/auxílio-reclusão para mais de um cônjuge ou mais de um companheiro. Data especificação: 26.07.2016.

Análise da Equipe de Auditoria

Conforme manifestação da área auditada, desde 26.07.2016 foi cadastrada demanda junto à Dataprev para que o sistema aponte por meio de emissão de crítica ao identificar a referida situação. Contudo, passados 06 (seis) anos, ainda está no aguardo de providências por parte da demandada.

Pelo exposto, a equipe de auditoria mantém a recomendação. Considerando que a área auditada não sinalizou o prazo para o cumprimento, concede-se 180 dias, devendo a unidade informar a cada 60 dias a evolução das providências adotadas.