



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Processo de implantação e pagamento de benefícios concedidos por decisões judiciais

Unidade Auditada: Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão

Exercício 2022

18 de agosto de 2023



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Instituto Nacional do Seguro Social
Auditoria-Geral
Coordenação-Geral de Auditoria em Benefícios

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 PELA AUDITORIA?

Avaliação da eficácia dos controles instituídos no processo de implantação e pagamento de benefícios concedidos com base em decisões judiciais, a partir da análise de uma amostra de 800 benefícios implantados pelo INSS no período de junho a novembro de 2022.

2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

Trata-se de trabalho de avaliação previsto no Plano Anual de Auditoria Interna do INSS para o exercício de 2022, cujo tema selecionado com base em riscos relaciona-se aos objetivos estratégicos inseridos no Mapa Estratégico do INSS para o biênio 2022 a 2023: “fortalecer os controles internos, o combate às fraudes e a gestão de riscos” e “garantir a efetividade no pagamento de benefícios”.

A judicialização de benefícios previdenciários ou assistenciais ocorre, em sua maioria, a partir de decisões administrativas indeferitórias expedidas pelo INSS ou em resposta à demora da autarquia em apreciar as crescentes demandas por parte de seus segurados, fato este, que além de impactar financeiramente as atividades finalísticas do Instituto, afeta sua imagem perante a sociedade.

Em termos financeiros, nos anos de 2019¹, 2020² e 2021³, o INSS provisionou mais de 70 bilhões de reais para pagamentos de requisições de pequeno valor e precatórios, referentes a benefícios previdenciários judicializados, além de ter implantado, no mesmo período, mais de 1,8 milhão de benefícios mediante despacho judicial.

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

Em face dos exames realizados e das evidências coletadas, verificou-se a falta de eficácia dos controles internos relacionados ao processo de implantação e pagamento de benefícios decorrentes de decisões judiciais, a partir das seguintes constatações:

¹ INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas FRGPS 2019**. Brasília: INSS, 2020.

² INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas FRGPS 2020**. Brasília: INSS, 2021.

³ INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas FRGPS 2021**. Brasília: INSS, 2022.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

- 1) Ausência de sentenças judiciais nos sistemas sob a governança do INSS;
- 2) Benefícios judiciais implantados pelo INSS com parâmetros divergentes das sentenças judiciais;
- 3) Pagamentos incorretos em benefícios implantados pelo INSS a partir de decisões judiciais.

Em função das fragilidades encontradas foram emitidas as seguintes recomendações:

- a) Implementar mecanismo de supervisão que assegure a devida formalização do dossiê judicial nos sistemas sob a governança do INSS de forma a conter todos os elementos descritos nos instrumentos normativos que regulam a matéria;
- b) Reavaliar os atos normativos referentes à implantação de benefícios judiciais para incluir procedimentos referentes à fixação da DIP/DIB/DCB, a fim de evitar duplicidades ou erros de pagamentos de benefícios;
- c) Aperfeiçoar a rotina de acertos financeiros em períodos concomitantes entre benefícios inacumuláveis.
- d) Reforçar junto à Procuradoria Federal Especializada fluxo que permita definir claramente os parâmetros necessários para o cumprimento da decisão judicial.
- e) Reforçar junto à Procuradoria Federal Especializada fluxo que permita estabelecer meios para que os servidores tenham acesso às peças judiciais nos sistemas internos do INSS.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AGU – Advocacia Geral da União
- APS - Agência da Previdência Social
- CEAB/DJ – Central de Análise de Benefício por Demandas Judiciais
- CGAUT - Coordenação-Geral de Sistemas e Automação
- CGRD - Coordenação-Geral de Reconhecimento de Direitos
- CGREC - Coordenação-Geral de Relacionamento com o Cidadão
- CPF – Cadastro de Pessoa Física
- DCB – Data de Cessação do Benefício
- DIRBEN - Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão
- DIB – Data de início do benefício
- DIP – Data de início do pagamento
- E-Tarefas – Sistema de Acompanhamento e Gestão de tarefas.
- FRGPS – Fundo do Regime Geral de Previdência Social
- HISCREWEB – Histórico de Créditos de Benefícios
- INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
- PAT – Portal de Atendimento
- PFE – Procuradoria Federal Especializada
- PRES – Presidência do Instituto Nacional do Seguro Social
- PRISMA – Projeto de Regionalização de Informações e Sistemas
- RPV – Requisição de Pequeno Valor
- SAPIENS – Sistema AGU de Inteligência Jurídica
- SIBE – Sistema Integrado de Benefícios



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

SUB – Sistema Único de Benefícios

SUIBE - Sistema Único de Informações de Benefícios



SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	6
INTRODUÇÃO	9
RESULTADOS DOS EXAMES.....	13
1. Ausência de sentenças judiciais nos sistemas.....	13
1.1 Sentença judicial inexistente no sistema e-Tarefas e PAT	14
1.2 Sentença judicial inexistente no sistema Sapiens, e-Tarefas e PAT	15
2. Implantação de benefícios com parâmetros divergentes de sentenças judiciais ou de ofícios da PFE ou da Resolução nº 496/2015.....	16
2.1 Data de Início de Pagamento (DIP) fixada de modo divergente de sentenças judiciais ou ofícios da PFE ou da Resolução nº 496/2015.....	17
2.2 Data de Início de Benefício (DIB) fixada de modo divergente de sentenças judiciais ou ofícios da PFE ou da Resolução nº 496/2015.....	18
2.3 Data de Cessação do Benefício (DCB) fixada de maneira divergente da sentença Judicial.....	19
3. Pagamentos incorretos	20
RECOMENDAÇÕES	23
CONCLUSÃO.....	24
ANEXOS.....	25
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	25



INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria sobre o processo de implantação e pagamento de benefícios decorrentes de decisões judiciais. O objeto auditado, sob responsabilidade da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, relaciona-se aos objetivos estratégicos “fortalecer os controles internos, o combate às fraudes e a gestão de riscos” e “garantir a efetividade no pagamento de benefícios”, inseridos no Mapa Estratégico do INSS para o biênio 2022 a 2023. Os exames realizados avaliaram a eficácia dos controles associados ao objeto de auditoria, a partir da análise de uma amostra de 800 benefícios implantados pelo INSS com base em decisões judiciais, no período de junho a novembro de 2022, em todo o país.

A seleção do objeto de auditoria, com base em fatores de risco, ocorreu em função de sua materialidade e criticidade, dado que as concessões e pagamentos de benefícios mediante decisões judiciais produzem impactos relevantes nas operações do INSS. As Superintendências Regionais, Gerências-Executivas e Agências da Previdência Social são responsáveis pela operação do objeto auditado, e a essas competem subsidiar e monitorar o atendimento a demandas judiciais, além de orientar quanto à aplicação de normas, fluxos e procedimentos.

Os servidores que operacionalizam a demanda judicial no INSS são lotados em unidades descentralizadas, organizados em Centrais de Análise de Benefício para Atendimento de Demandas Judiciais (CEAB/DJ), localizadas nas sedes das Superintendências Regionais, realizam, exclusivamente, a análise dos processos decorrentes de demandas judiciais em que o INSS figura como parte.

Para proceder o cumprimento das decisões judiciais, os servidores do INSS analisam as providências solicitadas pelo Poder Judiciário e se essas apresentam os elementos mínimos necessários para atendimento. Esses elementos são denominados parâmetros e são classificados como gerais, específicos e subsidiários, de acordo com o Manual de Atendimento de Demandas Judiciais do INSS.

Em termos de volume de recursos financeiros, o processo de concessão e pagamento de benefícios judiciais também implica o provisionamento de elevadas quantidades de recursos públicos, o que pode ser observado ao longo da trajetória histórica das demonstrações contábeis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) e em extrações do Sistema Único de Informações de Benefícios (SUIBE), relativas aos anos de 2019, 2020 e 2021. Já em relação à quantidade de benefícios implantados pelo INSS, nos anos citados, o benefício por incapacidade temporária foi o benefício com o maior número de concessões judiciais, 143.984, 152.638 e 151.895, respectivamente, seguido pela aposentadoria por idade, com 95.493, 117.672 e 130.658 implantações, respectivamente, e pela aposentadoria por invalidez previdenciária, com 89.958, 88.919 e 76.016 concessões, respectivamente.

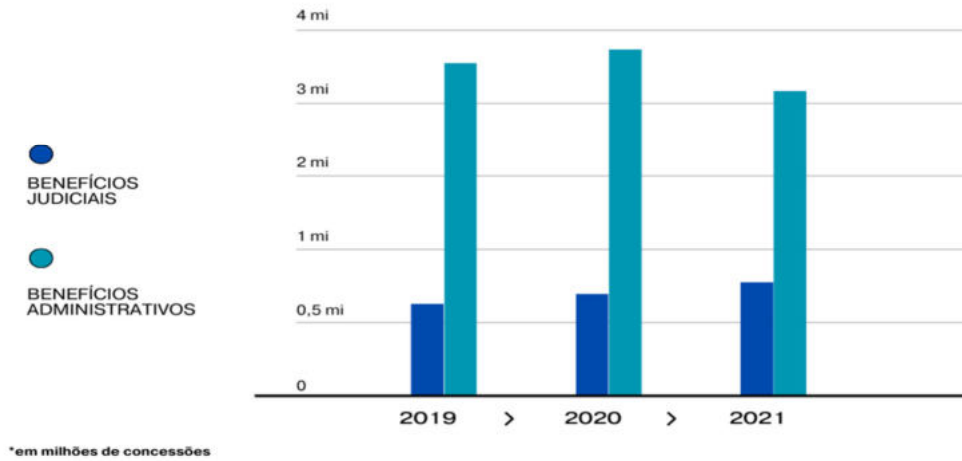


INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

QUADRO 1- Benefícios judicializados no âmbito do INSS

JUDICIALIZAÇÃO DE BENEFÍCIOS NO INSS

Quantidade de benefícios concedidos com despacho administrativo em relação aos benefícios concedidos com despacho judicial*

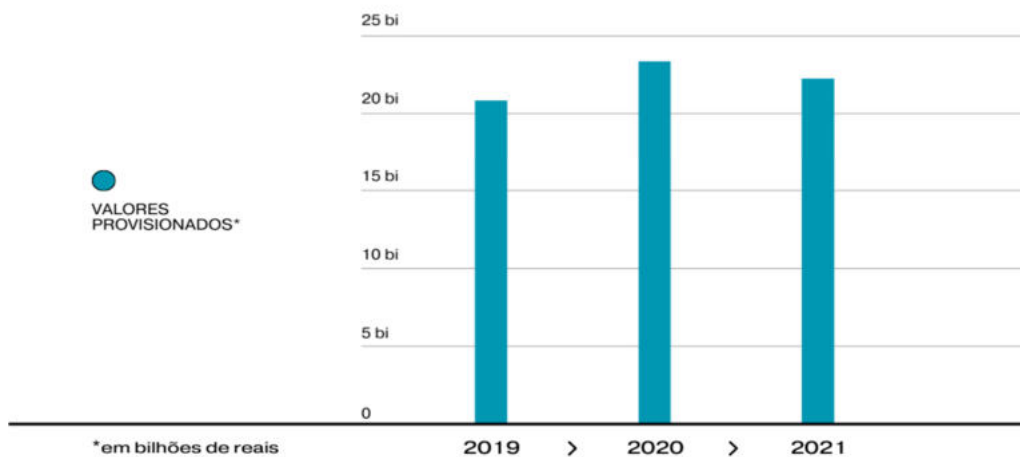


Fonte: Sistema SUIBE/INSS.

QUADRO 2 – Recursos financeiros provisionados para pagamentos de RPV e precatórios

RECURSOS PROVISIONADOS

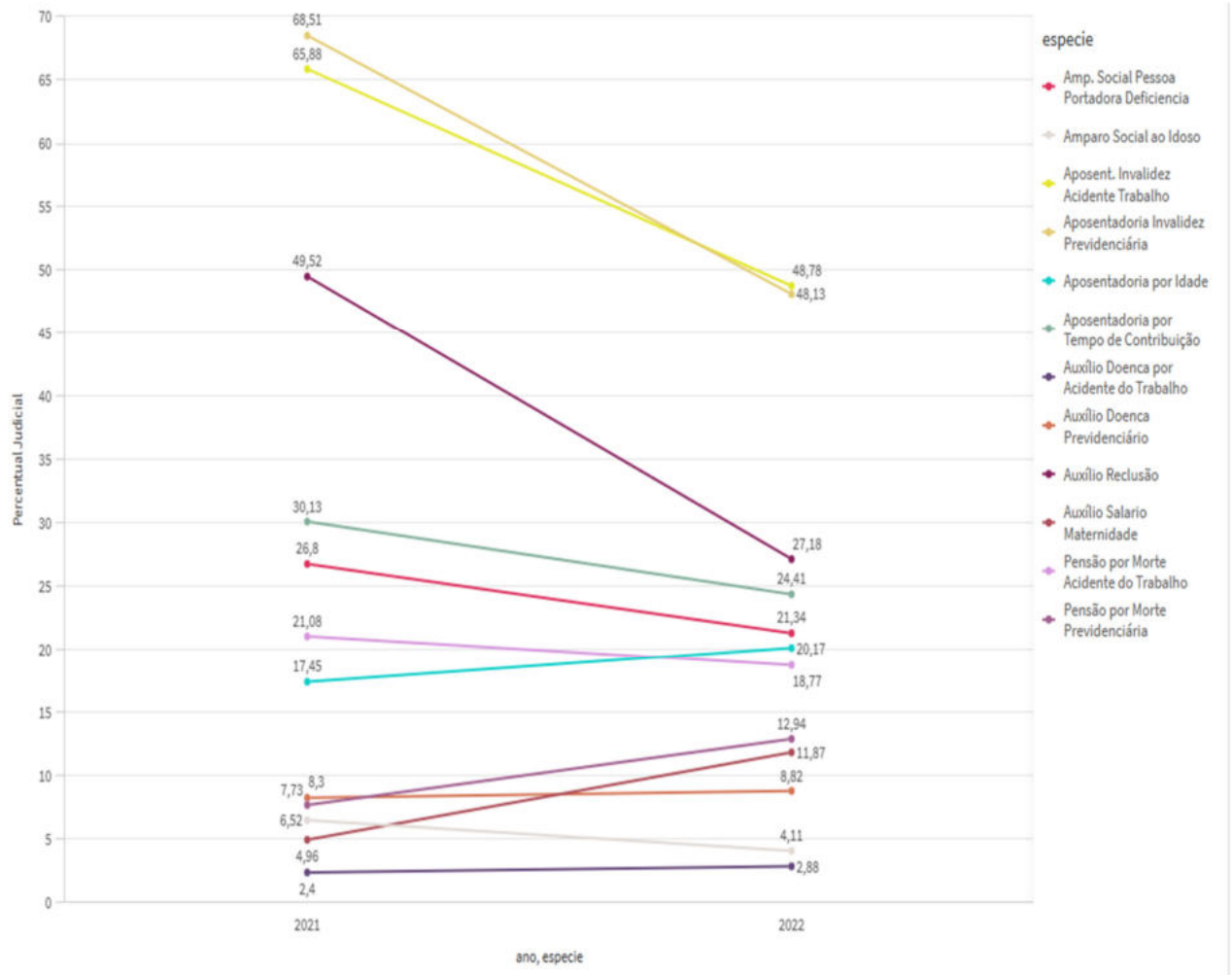
Volume de recursos provisionados para o pagamento de requisições de pequeno valor e precatórios, referentes a benefícios previdenciários concedidos com base em decisões judiciais.



Fonte: Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas FRGPS 2019, 2020 e 2021.



QUADRO 3 – Percentual de benefícios judicializados por espécie



Fonte: elaboração própria.

A partir da seleção do objeto de auditoria, e da compreensão sobre seu funcionamento, considerando ser o principal objetivo do processo auditado o reconhecimento do direito de beneficiários de acordo com os parâmetros fixados na esfera judicial, foram estruturados exames com o objetivo de avaliar a eficácia dos controles internos em assegurar a implantação de benefícios com base nos parâmetros informados em sentenças judiciais, bem como a realização dos respectivos pagamentos na esfera administrativa, em conformidade com os normativos vigentes. Contudo, não foram objeto de exames os pagamentos realizados pelo INSS na esfera judicial, seja por meio de precatórios ou por requisições de pequeno valor, uma vez que a definição de valores e meios de pagamento, nestes casos, fica a cargo do Poder Judiciário⁴.

⁴ No âmbito da Justiça Federal, a Resolução nº 458, de 4 de outubro de 2017, regulamenta os procedimentos relativos à expedição de ofícios requisitórios, ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, às compensações, ao saque e ao levantamento de depósitos.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

A obtenção de evidências a respeito do desempenho dos controles empregados no objeto auditado realizou-se mediante a coleta de dados por amostragem, o emprego de procedimentos substantivos de auditoria e análise documental, com o cruzamento entre informações estatísticas de benefícios, informações dos sistemas, históricos de créditos e sentenças judiciais, conforme explicitado no quadro 3.

A seleção dos benefícios analisados ocorreu de forma aleatória, com base em critérios de materialidade e criticidade, a partir das espécies de benefícios mais implantadas pelo INSS no ano de 2022, baseada em determinações do Poder Judiciário. Também foram consideradas outras espécies de benefícios com menor número de judicializações.

Na amostra resultante de oitocentos benefícios implantados em todo o país, foram aplicados testes substantivos e de controle com foco analítico sobre a aplicação e a consistência dos controles avaliados, bem como sobre a validade dos dados obtidos. O período de tempo da amostra foi consolidado entre os meses de junho a novembro de 2022, e as espécies selecionadas foram benefício por incapacidade temporária, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade e pensão por morte.

QUADRO 4 - Seleção dos procedimentos de auditoria para evidenciação



Fonte: elaboração própria.



RESULTADOS DOS EXAMES

1. Ausência de sentenças judiciais nos sistemas

O atendimento às demandas judiciais ocorre por meio de providências administrativas disciplinadas pelo Manual de Atendimento de Demandas Judiciais Procedimentos e Gestão, aprovado pela Resolução nº 496/PRES/INSS, de 22 de setembro de 2015, atualizado em 20 de outubro de 2018, complementadas pelos fluxos operacionais das CEAB/DJ, definidos pela Portaria DIRBEN/INSS nº 1.070, de 27 de outubro de 2022, operacionalizado no âmbito da Direção Central do INSS, de suas unidades descentralizadas, além de ser objeto de orientação e assessoramento jurídico pela Procuradoria Federal Especializada (PFE).

A instrução e a formalização dos processos administrativos devem atender aos requisitos previstos nos atos normativos vigentes. De forma geral, a Lei nº 9.784/99 regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e prevê, em seu art. 29, § 1º, que o órgão competente para a instrução fará constar dos autos os dados necessários à decisão do processo.

Sobre essa temática, a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022, estabelece que a formalização do processo administrativo previdenciário, além de seguir as orientações constantes da Lei nº 9.784/1999, deve ser organizada em sequência lógica e cronológica crescente, objetivando a decisão final de forma fundamentada e padronizada, em todas as suas etapas, seja nas fases inicial, instrutória, decisória, recursal e revisional.

Em sentido semelhante, no âmbito do processo de implantação de benefícios judiciais pelo INSS, a Portaria DIRBEN/INSS nº 1.170, de 27 de outubro de 2022, estabelece que todas as demandas judiciais recebidas pelo INSS ou por intermédio da PFE, devem ser cadastradas em sistema de acompanhamento de ordens judiciais, conter o CPF de seu autor, e ser formalizadas em um dossiê digital com todos os elementos utilizados no ato do cumprimento.

Percebe-se, a partir dos normativos que regulam o processo administrativo, seja no âmbito da Administração Pública, como no âmbito do INSS e, especificamente, no atendimento de decisões judiciais, a necessidade de que todos os atos administrativos praticados tenham a devida fundamentação, qualquer que seja a fase processual. O reconhecimento de direitos a partir de demandas do Poder Judiciário atribui à sentença judicial característica semelhante ao requerimento do interessado no âmbito administrativo, o que se mostra como componente obrigatório do processo administrativo previdenciário, especialmente na fase inicial. Assim, tanto no aspecto de fundamentar a fase inicial, como de fornecer os parâmetros necessários às fases subsequentes, a sentença é elemento essencial para a formalização do dossiê judicial de cumprimento de decisões judiciais em matéria de benefícios, no âmbito do INSS.



Atualmente, o acompanhamento e cumprimento de demandas judiciais em matéria de benefícios ocorre no sistema Portal de Atendimento (PAT), em substituição ao sistema e-Tarefas, para as demandas judiciais recepcionadas pelo INSS a partir de 1º de outubro de 2022. As demandas pendentes de atendimento no sistema e-Tarefas devem ser tratadas e concluídas nesse mesmo sistema, sem implicar transferências ao sistema PAT.

1.1 Sentença judicial inexistente no sistema e-Tarefas e PAT

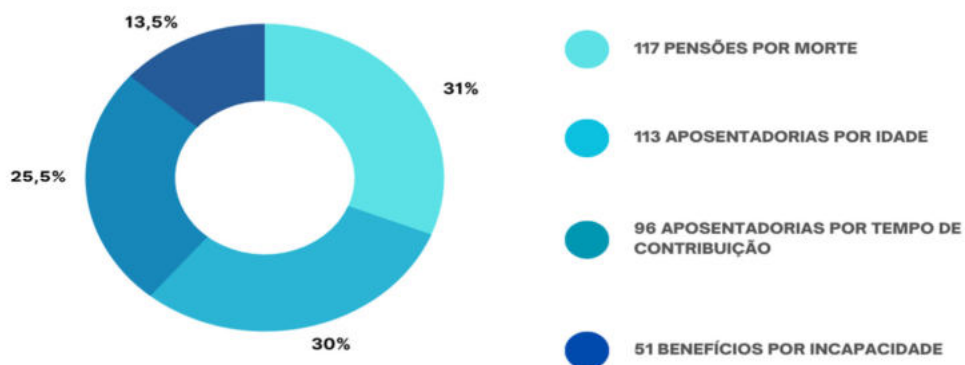
Em 377 casos da amostra, as sentenças judiciais não integraram os sistemas sob a governança do INSS (e-Tarefas ou PAT), constando apenas no Sistema de Inteligência Jurídica da AGU (Sapiens).

A título de exemplo, verificaram-se as seguintes situações:

Processo judicial nº 0002905-xx.xxxx.x.xx.xx02: Sentença favorável para implantação de aposentadoria por idade com DIB em 26/11/2021 e DIP em 01/09/2022, após homologação de proposta de acordo. O benefício foi implantado de acordo com os termos homologados pelo Poder Judiciário, mas a sentença judicial e os procedimentos administrativos realizados não constavam do dossiê digital nos sistemas sob a governança do INSS (e-Tarefas e PAT).

Processo judicial nº 5036083-xx.xxxx.x.xx.xx00: Sentença favorável, não incluída nos sistemas e-Tarefas e/ou PAT, para implantação de aposentadoria por tempo de contribuição com DIB em 08/05/2017 e DIP em 06/06/2022.

QUADRO 5 – Benefícios judiciais concedidos sem informações de sentenças nos sistemas sob a governança do INSS



*377 ocorrências em um total de 800 casos analisados.

Fonte: elaboração própria



1.2 Sentença judicial inexistente no sistema Sapiens, e-Tarefas e PAT

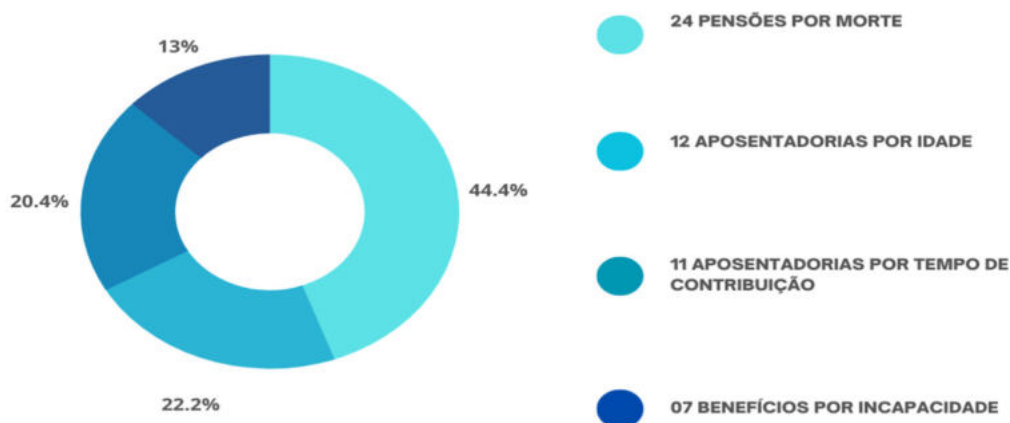
Foram constatadas 54 concessões de benefícios sem que os parâmetros judiciais estivessem presentes tanto nos sistemas e-Tarefas e/ou PAT como no sistema Sapiens, sob a governança da Procuradoria Federal Especializada. Em determinadas circunstâncias, os servidores do INSS foram direcionados pelo Poder Judiciário e PFE a obter parâmetros judiciais em sistemas fora da governança do INSS, que não foram revertidas ao dossiê digital do INSS para fundamentar as concessões realizadas:

- **Processo nº 1001813-xx.xxxx.x.xx.xx39:** Ofício do Poder Judiciário que solicitou ao INSS, no prazo de 45 dias, sob pena de multa, a concessão de benefício à parte autora, com base em parâmetros que deveriam ser obtidos pelo servidor do INSS diretamente no sítio de internet do Tribunal, mediante o uso da senha informada. O benefício foi implantado sem que houvesse a disponibilização da sentença nos sistemas sob a governança do INSS e da Procuradoria Federal, e sem a devida formalização de dossiê digital com dados suficientes.
- **Processo nº 5000467-xx.xxxx.x.xx.xx12:** Ofício do Poder Judiciário que solicitou ao INSS, no prazo de 30 dias, a implantação de benefício à parte autora, com base em parâmetros a serem obtidos pelo servidor do INSS no sítio de internet do órgão judicial, mediante chave de acesso que não é informada. O benefício foi implantado sem que houvesse informação da sentença nos sistemas sob a governança do INSS e da Procuradoria Federal, e sem a formalização do dossiê digital com dados suficientes.
- **Processo nº 0511841-xx.xxxx.x.xx.xx00:** Ofício da Procuradoria Federal que solicitou a alteração de parâmetros de benefício implantado pelo INSS sob tutela de urgência, e a anexação de comprovante de cumprimento, pelo servidor do INSS, ao sistema Creta, do Poder Judiciário. Neste caso, os sistemas sob a governança do INSS não apresentaram informações suficientes para fundamentar os procedimentos realizados no cumprimento da decisão.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

QUADRO 6 – Benefícios judiciais concedidos sem informações de sentenças nos sistemas do INSS e da PFE



*54 ocorrências em um total de 800 casos analisados.

Fonte: elaboração própria

Da avaliação realizada, observa-se que o processo de trabalho de implantação de benefícios judiciais ocorre de forma manual e depende exclusivamente da atuação do servidor para a constituição do dossiê digital. A ausência de documentos comprobatórios nesse processo fragiliza o ambiente de controle e o acompanhamento do cumprimento das demandas judiciais, principalmente no que se refere ao gerenciamento do fluxo de informações que têm a finalidade de apoiar a tomada de decisão.

2. Implantação de benefícios com parâmetros divergentes de sentenças judiciais ou de ofícios da PFE ou da Resolução nº 496/2015.

Os parâmetros orientam o cumprimento das decisões judiciais pelo INSS, de forma a produzirem os efeitos esperados. Em matéria de benefícios previdenciários, os parâmetros são subdivididos em gerais, específicos e subsidiários.

Os parâmetros gerais identificam a vara judicial, o número do processo judicial, o(s) autor(es), o prazo e a providência solicitada. Os parâmetros específicos são próprios de cada tipo de demanda judicial e, em matéria de benefícios, têm-se a espécie, a data de início do benefício (DIB), data de início do pagamento (DIP), e renda mensal inicial (RMI).

Por sua vez, os parâmetros subsidiários são os que auxiliam o cumprimento de demandas judiciais, caso estas não apresentem todos os elementos necessários ao seu atendimento, e podem se referir à data de entrada do requerimento (DER), data de cessação do benefício



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

(DCB), entre outros. A partir da identificação de todos os parâmetros, o INSS procede o cumprimento da demanda judicial.

O não atendimento de todos os parâmetros presentes nas sentenças judiciais configura risco ao atingimento dos objetivos do processo de trabalho auditado, além de prejuízos financeiros decorrentes de pagamentos indevidos ou em duplicidade.

Por outro lado, em situações específicas e corriqueiras, o servidor ante à realidade do segurado, que possui benefício administrativo, com pagamento concomitante ao período fixado em sentença, visando evitar pagamentos em duplicidade, procede a alteração de alguns parâmetros sem, contudo, a existência de norma autorizadora. Havendo nesses casos, a necessidade posterior comunicação do fato à Procuradoria e ao Poder Judiciário.

2.1 Data de Início de Pagamento (DIP) fixada de modo divergente de sentenças judiciais ou ofícios da PFE ou da Resolução nº 496/2015

DIP fixada no dia posterior à DCB de benefícios inacumuláveis	207 benefícios (50 pensões por morte, 16 benefícios por incapacidade, 70 aposentadorias por idade e 71 aposentadorias por tempo de contribuição)
DIP fixada após a última competência paga em benefício inacumulável	76 benefícios (16 pensões por morte, 05 benefícios por incapacidade, 25 aposentadorias por idade e 30 aposentadorias por tempo de contribuição)
DIP fixada na DCB	26 benefícios (22 benefícios por incapacidade, 01 pensão por morte, 01 aposentadoria por idade e 02 aposentadorias por tempo de contribuição)
DIP fixada sem embasamento suficiente no dossiê judicial	55 benefícios (13 pensões por morte, 14 benefícios por incapacidade, 16 aposentadorias por idade e 12 aposentadorias por tempo de contribuição)

- **Benefício nº 201.xxx.xxx-1:** Pensão por morte concedida à beneficiária de amparo social ao idoso. A data de início do pagamento (DIP) da pensão foi fixada pelo INSS em 01/08/2022, um dia após a data de cessação do benefício (DCB) inacumulável, apesar da sentença judicial ter expressamente indicado a data de 01/05/2022.
- **Benefício nº 207.xxx.xxx-3:** Aposentadoria por idade concedida judicialmente sem informação da data de início do pagamento (DIP) na sentença, com benefício inacumulável. Em casos semelhantes, o Manual de Atendimento de Demandas Judiciais do INSS estabelece que a fixação deste parâmetro deve ocorrer no primeiro dia do mês da decisão, se a unidade do INSS não tiver acesso ao cálculo de liquidação. Neste caso, o INSS fixou o parâmetro no primeiro dia após a última



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

competência paga no benefício inacumulável, de forma a não atender o disposto no referido Manual.

- **Benefício nº 641.xxx.xxx-4:** Benefício por incapacidade temporária concedido por tempo determinado. A sentença estabeleceu a fixação da data de início do pagamento (DIP) após o trânsito em julgado da sentença. Entretanto, o INSS fixou o referido parâmetro na mesma data da cessação do benefício (DCB).
- **Processo judicial nº 5001403-xx.xxxx.x.xx.xx31:** Sentença que fixou, expressamente, a data de início do pagamento (DIP) em 13/08/2016. Entretanto, o INSS implantou o benefício sentenciado com DIP em 01/08/2022, sem haver no dossiê judicial quaisquer justificativas para a divergência encontrada.

2.2 Data de Início de Benefício (DIB) fixada de modo divergente de sentenças judiciais ou ofícios da PFE ou da Resolução nº 496/2015

DIB fixada na data de óbito do instituidor	37 processos de pensão por morte
DIB fixada sem embasamento suficiente no dossiê judicial	16 benefícios judiciais, sendo 6 pensões por morte, 4 benefícios por incapacidade, 4 aposentadorias por idade e 2 aposentadorias por tempo de contribuição

- **Benefício nº 207.xxx.xxx-3:** Pensão por morte concedida judicialmente à beneficiária de amparo social ao idoso. A sentença estabeleceu a data de início do benefício (DIB) em 21/06/2019. Entretanto, o INSS fixou o parâmetro em 21/09/2018, data do óbito do instituidor do benefício.

Cabe observar que a legislação previdenciária estabelece a fixação da DIB de pensão por morte na data do óbito do instituidor, que em alguns casos, poderá divergir da DIB fixada pelo Poder Judiciário.

- **Processo judicial nº 5009718-xx.xxxx.x.xx.xx00:** Sentença determinou concessão de aposentadoria por tempo de contribuição com DIB em 21/11/2019, entretanto foi implantado benefício com DIB em 13/11/2019, sem constar do dossiê judicial informações que justificassem as divergências observadas.



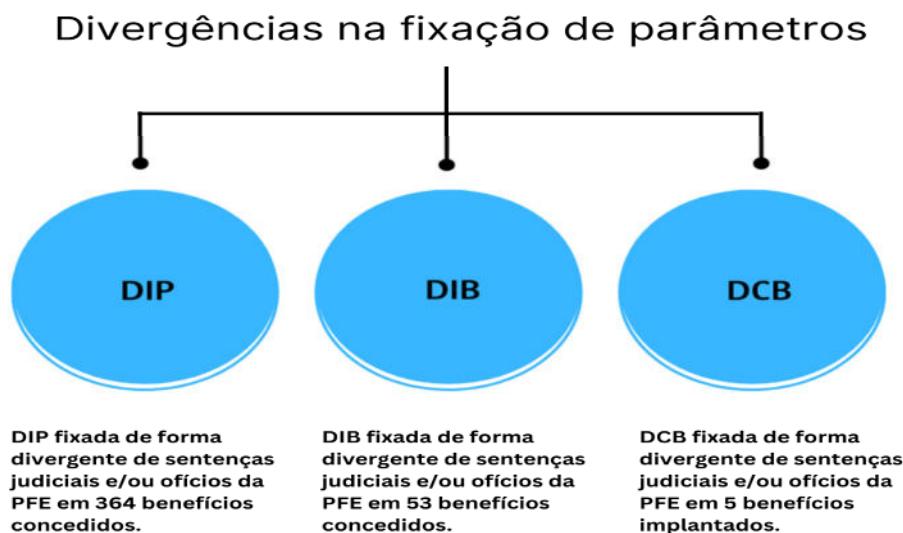
2.3 Data de Cessação do Benefício (DCB) fixada de maneira divergente da sentença Judicial

Em 05 processos de benefícios por incapacidade houve divergência de fixação da DCB das sentenças judiciais analisadas, com variação de até 100 dias em relação à data fixada pelo Poder Judiciário.

- **Benefício nº 641.xxx.xxx-4:** Benefício por incapacidade temporária concedido a partir de acordo entre o INSS e o autor da ação, homologado pelo Poder Judiciário com data de cessação do benefício (DCB) determinada em 01/11/2022. Entretanto, o INSS fixou o parâmetro em 07/11/2022, sem justificativas presentes no dossiê judicial.

Totalizando os casos divergentes de sentenças judiciais, de ofícios da PFE ou do Manual de Atendimento de Demandas Judiciais do INSS, foram identificadas as implantações de 364 benefícios com divergências de DIP, 53 casos com divergências de DIB e 5 casos com divergências de DCB, conforme a figura a seguir:

QUADRO 7 – Número de benefícios implantados pelo INSS com divergências de parâmetros



DIP - Data de Início do Pagamento
DIB - Data de Início do Benefício
DCB - Data de Cessação do Benefício

Fonte: elaboração própria

A partir das condições encontradas, ilustradas nos exemplos apresentados e nas demais evidências coletadas, verificou-se que os controles internos, normas e sistemas não asseguram o cumprimento de decisões judiciais com base nas sentenças judiciais ou ofícios



da PFE, o que implica a concessão de benefícios com dados divergentes de parâmetros constantes de sentenças judiciais e fragiliza a governança sobre o processo de cumprimento de demandas judiciais, além de submeter o INSS ao pagamento de multas e outras sanções impostas pelo Poder Judiciário.

3. Pagamentos incorretos

Para realizar o cumprimento de decisões judiciais relativas à implantação de benefícios em que haja a possibilidade da ocorrência de pagamentos em duplicidade, os servidores do INSS devem realizar os acertos financeiros necessários, a depender do tipo de situação. Nas hipóteses de decisões judiciais que sejam objeto de revogação de tutela antecipada, o INSS deve cessar o benefício e proceder o encaminhamento de cobrança administrativa à APS convencional mantenedora do benefício, salvo por determinação judicial em contrário.

Já nos casos em que houver identificação de benefício em manutenção de mesma espécie do objeto da ação judicial, os servidores do INSS devem solicitar subsídios à Procuradoria Federal e atendê-los, registrando-se ocorrência no sistema de benefícios, ou proceder a cessação de benefício administrativo, registrando-se ocorrência nos sistemas de benefício, de modo a implantar benefício judicial mediante a realização de acertos financeiros entre valores recebidos nos dois benefícios, a partir da DIP. Também podem proceder a cessação ou manutenção do benefício identificado, conforme tratativas com as Procuradorias locais, efetuar acertos financeiros nos períodos posteriores à DIP e acionar a unidade descentralizada mantenedora para providenciar cobrança administrativa. O Manual de Atendimento de Demandas Judiciais do INSS aborda outras situações:

QUADRO 8 – Procedimentos realizados pelos servidores do INSS para cumprimento de decisões judiciais que possam implicar duplicidade de pagamentos.

Situação	Procedimento				
			Administrativo ou judicial (1º) x Judicial (2º)		
Identificação de benefício em manutenção incompatível e de espécie distinta do objeto da ação judicial	1º benefício	2º benefício	Manter o 1º e consultar PFE	Cessar o 1º e implantar o 2º	
	Auxílio-doença	Aposentadoria			x
		Auxílio-Reclusão			x
		Auxílio-acidente		x	
		Salário-maternidade			x
		Benefício Assistencial		x	
		Auxílio-doença		x	



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

	Aposentadoria	Auxílio-reclusão	x	
		Auxílio-acidente	x	
		Salário-maternidade	x	
		Benefício assistencial	x	

Fonte: elaboração própria, a partir do Manual de Atendimento de Demandas Judiciais do INSS.

3.1 Inexistência de acerto financeiro

Os exames realizados identificaram 105 benefícios implantados pelo INSS sem que fossem realizados os acertos financeiros com benefícios administrativos precedidos, nos períodos posteriores à DIP. Da análise dos casos em tela, verificou-se a ocorrência de prejuízo no montante de R\$ 320.716,10.

3.2 Acertos com valores indevidos

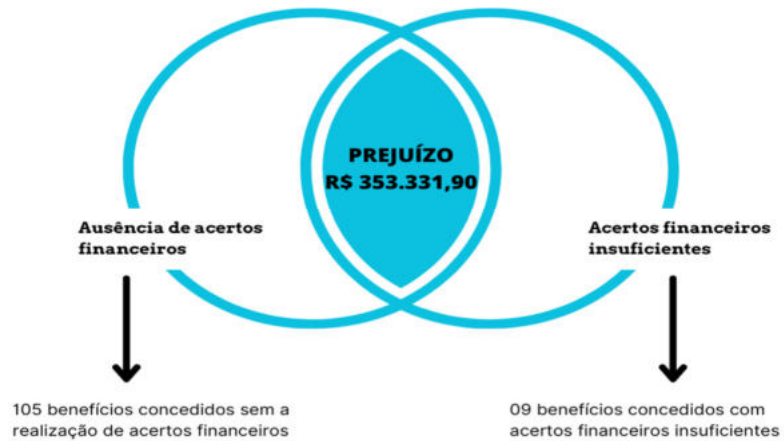
Em 08 situações, os descontos realizados pelos servidores do INSS, na forma de consignações, não foram suficientes para promover os acertos financeiros entre benefícios, em razão de terem sido calculados a menor. Já em outra constatação, verificou-se que o servidor do INSS realizou descontos referentes a valores que seriam objeto de pagamentos na via judicial, na forma de RPV, contrariando a aplicação do controle da forma como foi desenhado nos normativos internos, conforme é possível observar nos exemplos a seguir. Nesses casos, o prejuízo verificado totaliza o quantitativo de R\$ 32.615,80.

- **Processo judicial 5030965-xx.xxxx.x.xx.xx99:** Aposentadoria por tempo de contribuição concedida, com base em decisão judicial, à titular de outra aposentadoria em âmbito administrativo. Após o cumprimento da sentença, houve pagamento em duplicidade entre os dois benefícios na competência 09/2022, sem a realização de acertos financeiros pelo INSS, o que ocasionou prejuízo de R\$ 1.681,40.
- **Processo judicial nº 5007800-xx.xxxx.x.xx.xx08:** Implantada aposentadoria por tempo de contribuição a beneficiário titular de outra aposentadoria, que foi paga em duplicidade durante as competências 07, 08 e 09 de 2022. O INSS realizou acertos financeiros parciais, que abrangeram apenas a competência 07/2022, resultando prejuízo de R\$ 3.647,46.
- **Processo judicial nº 5006750-xx.xxxx-x-xx-xx02:** Benefício por incapacidade temporária concedido judicialmente a titular de amparo social ao idoso. Houve pagamento em duplicidade referente às competências 06, 07 e 08 de 2022. O INSS não realizou acertos financeiros, o que ocasionou prejuízo ao erário de R\$ 3.636,00.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

QUADRO 9 – Acertos financeiros entre benefícios administrativos e judiciais



Fonte: elaboração própria.

Para o cumprimento de decisões judiciais e a operacionalização dos respectivos pagamentos, os sistemas atualmente utilizados informam marcas de invalidação de créditos indevidos, mas não realizam encontro de contas de forma automática. Nesse sentido, os acertos financeiros a cargo do INSS são implementados de forma manual nos períodos posteriores à DIP ou, eventualmente, quando do pagamento do RPV.

Com isso, em face das situações evidenciadas, verificou-se que os procedimentos e fluxos de trabalho não asseguram a realização de acertos financeiros nos períodos concomitantes posteriores à DIP, o que implica danos ao erário e a fragilização da governança, especificamente nos aspectos relacionados à *accountability*⁵.

⁵ BRASIL. Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 01, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controle internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Controladoria Geral da União, 2016



RECOMENDAÇÕES

Objetivando o tratamento dos achados relatados, em atenção aos riscos associados ao objetivo do processo de trabalho auditado, foram emitidas as seguintes recomendações:

Recomendação nº 1: Implementar mecanismo de supervisão que assegure a devida formalização do dossiê judicial nos sistemas sob a governança do INSS de forma a conter todos os elementos descritos nos instrumentos normativos que regulam a matéria. Achado 1

A adoção desta recomendação permitirá o aperfeiçoamento da governança sobre o fluxo de informações sensíveis à tomada de decisão e do exercício do controle interno.

Recomendação nº 2: Reavaliar os atos normativos referentes à implantação de benefícios judiciais para incluir procedimentos referentes à fixação da DIP/DIB/DCB, a fim de evitar duplicidades ou erros de pagamentos de benefícios. Achado 2.

A adoção desta medida permitirá o fortalecimento dos procedimentos de controle, no que diz respeito à fixação de parâmetros que não correspondam àqueles efetivamente praticados pelos servidores responsáveis pela execução.

Recomendação nº 3: Aperfeiçoar a rotina de acertos financeiros em períodos concomitantes entre benefícios inacumuláveis. Achado 3.

A adoção desta recomendação permitirá minimizar as eventuais irregularidades relacionadas aos pagamentos em duplicidade que acarretam prejuízos ao erário.

Recomendação nº 4: Reforçar junto à Procuradoria Federal Especializada fluxo que permita definir claramente os parâmetros necessários para o cumprimento da decisão judicial. Achado 1.

Recomendação nº 5: Reforçar junto à Procuradoria Federal Especializada fluxo que permita estabelecer meios para que os servidores tenham acesso às peças judiciais nos sistemas internos do INSS. Achado 1.

O atendimento das recomendações 4 e 5 visa evitar que o servidor do INSS seja obrigado a buscar informações e parâmetros de cumprimento da decisão diretamente no órgão judiciário. Ainda, pretende evitar interpretações equivocadas por parte do servidor, sendo necessário que a Procuradoria valide os exatos termos da decisão judicial para a correta operacionalização do procedimento.



CONCLUSÃO

Após a realização dos exames, constatou-se que os controles internos atualmente aplicados não se mostram eficazes em assegurar a correta implantação de benefícios judiciais com base nos parâmetros fixados em sentenças, assim como não garantem a realização de acertos financeiros entre benefícios judiciais e administrativos.

Em 551 casos, do total de 800 benefícios analisados, foram encontradas não-conformidades relacionadas ao atendimento de parâmetros judiciais ou à realização de acertos financeiros, o que representa 68% do total da amostra. As fragilidades dos controles internos permitiram a ocorrência de erros na fixação de parâmetros definidos em sentenças, além da duplicidade de pagamentos entre benefícios concedidos nas vias judicial e administrativa sem os respectivos acertos financeiros.

As situações encontradas evidenciaram deficiências nos processos de trabalho, normas e sistemas, pois não asseguram o cumprimento de decisões judiciais com base nas sentenças ou ofícios da PFE. As inconformidades constatadas na implantação de benefícios sem sentenças judiciais presentes nos sistemas do INSS, bem como com parâmetros divergentes, acertos financeiros insuficientes ou ausentes, fragilizam a governança sobre o processo de cumprimento de demandas judiciais, além de submeter o INSS ao pagamento de multas e outras sanções impostas pelo Poder Judiciário, acarretando prejuízos ao erário.

Em face das fragilidades constatadas, foram emitidas recomendações visando o fortalecimento dos controles internos, a padronização de rotinas e fluxos de trabalho, o aperfeiçoamento da governança sobre dados, a redução de prejuízos financeiros e o cumprimento de demandas judiciais nos termos de suas respectivas sentenças.



ANEXOS

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

Após encaminhamento da versão preliminar deste Relatório e realização de reunião de busca conjunta de soluções, a Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, por meio da Coordenação-Geral de Reconhecimento de Direitos (CGRD) encaminhou manifestação acerca dos achados registrados pela equipe de auditoria, conforme despacho SEI 12545527, de 19/07/2023 e Nota Técnica Conjunta, SEI 12746459, de 16/08/2023 emitida pela DIRBEN juntamente com a DTI (Diretoria de Tecnologia da Informação), transcritos em sequência.

Manifestação da Unidade Examinada em relação aos Achados nº 1, nº 2, nº 3, nº 4 e nº 5:

Em relação às Recomendações nº 1, nº 2, nº 4 e nº 5 a Coordenação-Geral de Reconhecimento de Direitos, manifestou-se da seguinte forma:

[...] Considerando o teor das recomendações e as explicações sobre os achados, obtidos na reunião, concluiu-se que a recomendação nº 01, não estaria ligada a matéria de Supervisão Técnica mas estaria relacionada a área sistêmica no sentido de desenvolver alteração nos sistemas utilizados para a guarda/tramitação/concessão do processo judicial de forma que conste travas nos referidos sistemas que obriguem ao fornecimento de dados das sentenças judiciais (parâmetros judiciais).

Quanto a recomendação nº 02, a cargo da Coordenação-Geral de Reconhecimento de Direitos, informamos que estamos construindo o Guia contendo orientações para implantação de benefícios judiciais, contendo (entre outras) as informações necessárias para incluir procedimentos referentes à fixação da DIP/DIB/DCB, a fim de evitar duplicidades ou erros de pagamentos de benefícios. O Guia já está na fase final de ajustes e a publicação deverá ocorrer ainda neste semestre.

Quanto as recomendações nº 04 e 05 que estão relacionadas aos fluxos de atendimento que permitem o cumprimento das decisões judiciais pelos servidores, verifica-se que tais recomendações estão afetas a CGREC.

Em prosseguimento, a DIRBEN em conjunto com a DTI, manifestaram-se conforme abaixo descrito:

[...] Recomendação nº 1: Implementar mecanismo de supervisão que assegure a devida formalização do dossiê judicial nos sistemas sob a governança do INSS de forma a conter todos os elementos descritos nos instrumentos normativos que regulam a matéria. Achado 1



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Resposta: A devida formalização do processo judicial já é algo que se vem trabalhando para melhoria desde a implantação do INSSJUD. Dentro do escopo já em desenvolvimento está a funcionalidade de "anexar sentença", conforme imagem abaixo. Essa funcionalidade traz a inclusão da sentença no dossiê da tarefa, sendo possível então baixar ele junto ao PDF de cumprimento de ordem judicial.

Essa funcionalidade está sendo desenvolvida para a integração junto ao Judiciário, que possui comunicação com o CNJ.

A integração com a AGU traz hoje, dentro da tarefa no Portal, a possibilidade de consulta ao processo, por qualquer servidor, conforme imagem abaixo. Essa consulta não insere as informações diretamente no pdf da tarefa formando o dossiê e este ponto será levado à equipe para avaliação do desenvolvimento da ferramenta.

Recomendação nº 2: Reavaliar os atos normativos referentes à implantação de benefícios judiciais para incluir procedimentos referentes à fixação da DIP/DIB/DCB, a fim de evitar duplicidades ou erros de pagamentos de benefícios. Achado 2.

Resposta: Informamos que estamos construindo o Guia contendo orientações para implantação de benefícios judiciais, contendo (entre outras) as informações necessárias para incluir procedimentos referentes à fixação da DIP/DIB/DCB, a fim de evitar duplicidades ou erros de pagamentos de benefícios. O Guia já está na fase final de ajustes e a publicação deverá ocorrer ainda neste semestre.

Recomendação nº 3: Aperfeiçoar a rotina de acertos financeiros em períodos concomitantes entre benefícios inacumuláveis. Achado 3.

Resposta: Conforme já informamos na recomendação 02, estamos construindo o Guia contendo orientações para implantação de benefícios judiciais, contendo, entre outras, informações para realização do acerto financeiro em períodos concomitantes entre benefícios acumuláveis. Conforme já informado, o Guia tem previsão para publicação ainda neste semestre.

Recomendação nº 4: Reforçar junto à Procuradoria Federal Especializada fluxo que permita definir claramente os parâmetros necessários para o cumprimento da decisão judicial. Achado 1.

Resposta: Os fluxos operacionais para o atendimento das demandas judiciais estão estabelecidos na Portaria Conjunta PGF/PRES/INSS nº 83, de 04 de junho de 2012. E devido as mudanças institucionais decorridas, se faz necessário a revisão desta norma, de forma que este ato normativo já está sendo revisado em parceria com a Procuradoria-Geral Federal – PGF, mediante reuniões com Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS – PFE/INSS, a fim de contemplar todos os fluxos necessários para viabilizar a definição maior clareza na definição de parâmetros e interpretação das demandas judiciais nas quais o INSS figura como parte no processo.

Ressalta-se também que o servidor deverá observar se a decisão judicial encaminhada contempla todos os parâmetros necessários para cumprimento na forma definida pela Recomendação Conjunta CNJ nº 04, de 17 de maio de 2012 (ou



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

ato normativo que a substitua), disponibilizada no link Resolução CNJ nº 04, de 17 de maio de 2012.

Recomendação nº 5: Reforçar junto à Procuradoria Federal Especializada fluxo que permita estabelecer meios para que os servidores tenham acesso às peças judiciais nos sistemas internos do INSS. Achado 1.

Resposta: Em consonância à resposta na Recomendação 1, encontra-se prevista a inclusão de funcionalidade no Portal de Atendimento Judicial – PATJUD que irá permitir aos servidores o acesso às peças judiciais.

Análise da Equipe de Auditoria:

Quanto à recomendação nº 1, inicialmente, a CGRD, com ciência da DIRBEN, informou que a implementação de mecanismo de supervisão que pudesse assegurar a devida formalização do dossiê judicial nos sistemas, estaria ligada a área sistêmica. No entanto, posteriormente, em análise conjunta com a Coordenação-Geral de Relacionamento com o Cidadão (CGREC) e a Coordenação-Geral de Sistemas e Automação (CGAUT) da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), afirmou-se que, apesar da integração com a AGU possibilitar a consulta ao processo, por qualquer servidor, ainda não seria permitido que as informações sejam anexadas diretamente à tarefa, fato que será levado à equipe para avaliação do desenvolvimento da ferramenta.

Não obstante as informações da área auditada, o achado de auditoria demonstra a ausência de supervisão no processo de trabalho e que eventual atualização no sistema não excluiria a necessidade de controle que garantisse a inserção correta das informações no dossiê judicial e sistemas sob a governança do INSS. Desse modo mantém-se inalterada a recomendação realizada.

Em relação à recomendação de nº 2, a Unidade Auditada informa que está construindo um Guia que contém orientações para a implantação de benefícios judiciais, contemplando entre outras informações as referentes à fixação da DIP/DIB/DCB, a fim de evitar duplicidade ou erros de pagamento de benefícios. Ressalta ainda, que o Guia já está na fase final de ajustes e a publicação deverá ocorrer no segundo semestre de 2023. Portanto, a recomendação será objeto de monitoramento pela Unidade de Auditoria Interna.

Acerca da recomendação nº 3, a DIRBEN e DTI informaram que estão construindo o Guia, como descrito na resposta da recomendação nº 2, contendo informações para realização do acerto financeiro em períodos concomitantes entre benefícios. A publicação do Guia está prevista para o segundo semestre de 2023. Logo, esta recomendação será objeto de monitoramento pela Unidade de Auditoria Interna.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Sobre a recomendação nº 4, a Unidade Auditada informou que a Portaria Conjunta PGF/PRES/INSS nº 83, de 04 de junho de 2012, norma que trata dos fluxos operacionais para o atendimento das demandas judiciais, está sendo revisada em parceria com a Procuradoria-Geral Federal – PGF, mediante reuniões entre a Procuradoria Federal Especializada e o INSS, a fim de contemplar todos os fluxos necessários para viabilizar a definição dos parâmetros e interpretação das demandas judiciais nas quais o INSS figura como parte no processo.

Quanto à recomendação nº 5, a DIRBEN e DTI responderam que consoante a resposta da Recomendação de nº 1, encontra-se prevista a inclusão de funcionalidade no Portal de Atendimento Judicial – PATJUD que irá permitir aos servidores o acesso às peças judiciais.

Desta feita, como as ações referentes às recomendações nº 4 e nº 5 encontram-se em consonância com o proposto, estas permanecem inalteradas e serão objeto de monitoramento pela Equipe de auditoria.