



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

GESTÃO DE DESPESAS OPERACIONAIS DO INSS

Exercício 2024

19 de dezembro de 2024





## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

AUDITORIA-GERAL

### RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Unidade Auditada: **Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística e  
Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão**

Município/UF: **Belo Horizonte/MG**

Relatório de Avaliação: **1577597**

É permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total,  
por qualquer meio, se citada a fonte.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

**MISSÃO DA AUDITORIA-GERAL**

A missão da Auditoria-Geral é aumentar e proteger o valor organizacional do INSS por meio da prestação de serviços de avaliação e consultoria baseada em riscos.

**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.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

## **RESUMO**

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

Foram realizados exames de auditoria sobre os valores executados em contratos de nove serviços essenciais ao funcionamento das unidades do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a contabilização dos atendimentos presenciais realizados nas Agências da Previdência Social (APS) e a quantidade de colaboradores (servidores, estagiários e terceirizados) em atividade na autarquia. O recorte temporal das análises se concentrou na comparação entre os anos de 2019 e 2023. Também fizeram parte do escopo do trabalho, as contratações de equipamentos de informática (computadores, notebooks, *solid-state driver-SSD* e memória RAM) realizadas por meio dos processos SEI nº 35014.040622/2022-10 e nº 35014.243577/2022-53.

Ao longo do trabalho, foram utilizadas técnicas de auditoria assistidas por computador e análise documental, aplicados questionários eletrônicos com a participação de gestores de APS e entrevistas com os Chefes do Serviço de Gerenciamento do Atendimento nas APS (SEGAPS) e do Setor de Suprimentos e Transporte (LOG-SUT), assim como realizadas visitas para observação direta em APS localizadas na cidade de São Paulo.

Além de uma avaliação global, realizou-se um aprofundamento em 51 unidades do INSS, sendo: i) 22 APS instaladas em todas as regiões do Brasil, que foram selecionadas em função da redução do atendimento e da força de trabalho entre 2019 e 2023; ii) 15 Gerências Executivas cujas sedes funcionam em imóveis locados; e, iii) 14 APS que funcionam em imóveis do INSS na cidade de São Paulo.

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

A eficiência é um princípio constitucional explícito a ser observado pela administração pública em sua atuação. Segundo as disposições do Plano Plurianual (PPA) 2020/2023, aprovado pela Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2018, e da Lei nº 14.129/2021, o aumento da eficiência administrativa no Poder Executivo Federal, dentre outras medidas, deveria ser alcançado a partir da utilização de processos administrativos eletrônicos e da digitalização da prestação dos serviços públicos.

Na esteira dessas diretrizes, o INSS a partir de 2019 alterou seu modelo de atendimento passando a oferecer seus serviços de forma preponderantemente digital por meio dos canais remotos: Meu INSS, Central 135 e entidades conveniadas. Entre 2019 e 2023, o atendimento presencial nas unidades reduziu de cerca de 45 milhões para 17 milhões ao ano. Os processos de trabalho da instituição passaram a ser digitais e as filas de requerimentos centralizadas nas Superintendências Regionais, o que permitiu a implantação dos programas de gestão para o exercício de atividades profissionais em regime de teletrabalho integral ou semipresencial. Além disso, a autarquia sofreu uma redução de seu quadro de pessoal da ordem de 31% entre 2019 e 2023, em decorrência de aposentadoria e vacâncias.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

Diante da materialidade de recursos relacionados à manutenção das unidades no INSS, identificou-se a pertinência de avaliar se essas transformações se refletiram em eficiência institucional. Assim, a presente avaliação foi incluída no Plano de Auditoria Interna 2024 (PAINT 2024) com o objetivo de verificar o impacto desse processo de transformação no custo operacional de funcionamento das unidades do INSS, bem como de avaliar a alocação dos recursos em informática.

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

Os resultados obtidos indicam que o INSS não adequou a infraestrutura de suas unidades considerando os efeitos da transformação digital que trouxeram alterações na dinâmica dos atendimentos prestados à sociedade e que a aquisição e a alocação dos materiais de informática (computadores, notebooks, SSD e memória RAM) realizadas em 2022 e 2023 não estão adequadas às necessidades de suas unidades identificadas no planejamento das contratações.

De forma global, enquanto o atendimento presencial no INSS reduziu em cerca de 61% entre 2019 e 2023, o custo por atendimento corrigido pelo IPCA, considerando os valores pagos para contratos de nove serviços essenciais ao funcionamento das unidades, aumentou cerca de 116% nesse período. Foram identificadas situações de APS que não realizaram atendimentos presenciais em 2023, que não possuíam servidores ou estagiários lotados na competência dez/2023 e que, apesar de formalmente encerradas, continuaram gerando despesas para segurança e manutenção dos imóveis.

No que diz respeito às 31 unidades instaladas em imóveis locados que fizeram parte da amostra, 21 dos contratos analisados não tiveram ajuste de área formalizado na prorrogação da locação, sendo que em nove casos foram apresentadas justificativas. Nas unidades instaladas em imóveis próprios na cidade de São Paulo, identificou-se que a infraestrutura disponível contempla guichês, consultórios, equipamentos e espaços físicos sem utilização (especialmente, aqueles que abrigavam Gerências Executivas extintas).

No que se refere aos equipamentos de informática, evidenciou-se que, em virtude de restrições orçamentárias, o INSS adquiriu cerca de 36% do total de computadores e notebooks necessários para atender a demanda levantada no planejamento das contratações. A despeito disso, identificou-se insuficiência nos mecanismos adotados para monitoramento do uso dos equipamentos de informática com a finalidade de alocar e remanejar de forma a otimizar os recursos disponíveis com a necessidade das unidades.

Diante disso, foram emitidas recomendações para estabelecer critérios objetivos e rotina periódica de avaliação da adequação da rede de atendimento para direcionar a atuação da gestão, observando os efeitos decorrentes da transformação digital, bem como para definir rotina/fluxo de comunicação visando assegurar o remanejamento de equipamentos de informática de acordo com o levantamento de necessidades das unidades e a identificação de subutilização.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADMPPER	Sistema de Administração de Material Permanente
AP	Autorização de Pagamento
APS	Agência da Previdência Social
ART.	Artigo
AUDBHZ	Auditória Regional em Belo Horizonte/MG
AUDGER	Auditória-Geral
BEPS	Boletim Estatístico da Previdência Social
BG-INSS	Sistema de Extração de Dados
CEAB	Centrais de Análise de Benefícios
CEAB-DJ	Serviço de Centralização do Atendimento de Demandas Judiciais de Benefícios
CEAB-MAN	Serviço de Centralização da Análise de Manutenção de Benefícios
CEAB-MOB	Serviço de Centralização da Análise de Monitoramento e Cobrança Administrativa de Benefícios
CEAB-RD	Serviço de Centralização da Análise de Reconhecimento de Direitos
CEGOV	Comitê Estratégico de Governança
CEPAI	Coordenação de Engenharia e Patrimônio Imobiliário
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGEP	Coordenação-Geral de Engenharia e Patrimônio Imobiliário
CGEPI	Coordenação-Geral de Engenharia e Patrimônio Imobiliário
CGLCO	Coordenação-Geral de Licitação e Contratos
CGRLOG	Coordenação-Geral de Recursos Logísticos
CHAT HELÔ	Assistente virtual do Meu INSS
COVID-19	(co)rona (vi)rus (d)isease – “doença do coronavírus”
CTGC	Comitê Temático de Gestão das Contratações
CTGD	Comitê Temático de Governança Digital
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

DDOS	Divisão de Despesas Operacionais e Suprimentos
DGPA	Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração
DIPRO	Divisão de Obras e Projetos
DIRBEN	Diretoria de Benefícios
DIROFL	Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística
DJ	Demandas Judiciais
DTI	Diretoria de Tecnologia da Informação
EDR	<i>Endpoint Detection and Response</i> – “Ponto final de detecção e resposta”
ES	Espírito Santo
GB	<i>Gigabyte</i> (símbolo Gbyte, GB, G)
GCWEB	Sistema de Gestão de Contratos
GEX	Gerência Executiva
GPO	<i>Group Policy Object</i> – Objeto de política de grupo
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LOG-SUT	Setor de Suprimento e Transporte
MAN	Manutenção de Benefícios
ME	Ministério da Economia
MG	Minas Gerais
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
MICROSOFT ENTRA ID	Serviço de gerenciamento de identidades e acesso baseado em nuvem
MOB	Monitoramento Operacional e Cobrança Administrativa
MT	Mato Grosso
NF	Nota Fiscal
PAC	Plano Anual de Contratações



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

PAINT	Plano de Auditoria Interna
PDTI	Plano Diretor de Tecnologia da Informação
PDTIC	Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação
PPA	Plano Plurianual da União
PR	Presidência da República
PRES	Presidência do INSS
RAM	Memória de acesso aleatório
RD	Reconhecimento inicial de direitos
RJ	Rio de Janeiro
SATA	<i>Serial Advanced Technology Attachment</i> – interface de transferência de dados que permite conectar dispositivos de armazenamento a computadores e outros dispositivos eletrônicos.
SD-WAN	<i>Software-Defined Wide Area Network</i> ou Rede WAN definida por <i>Software</i>
SEDAP	Secretaria de Administração Pública
SEDDM	Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados
SEDGG	Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
SEGAPS	Serviços de Gerenciamento das APS nas Superintendências Regionais
SEGES	Secretaria de Gestão
SEI	Sistema Eletrônico de Informação
SEPRT	Secretaria Especial de Previdência e Trabalho
SGD/ME	Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia
SGD/MGI	Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
SIADS	Sistema Integrado de Administração de Gestão Patrimonial
SIAPE-DW	Sistema Integrado de Administração de Pessoal – Módulo <i>Data Warehouse</i>
SIGMA	Sistema de Indicadores, Gestão e Monitoramento do Atendimento
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil do Poder Executivo Federal



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

SISP	Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
SRNCO	Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste
SRNE	Superintendência Regional Nordeste
SRSEI	Superintendência Regional Sudeste I
SRSEII	Superintendência Regional Sudeste II
SRSEIII	Superintendência Regional Sudeste III
SRSUL	Superintendência Regional Sul
SSD	<i>Solid State Drive</i> ou unidade de disco em estado sólido
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	12
CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	15
RESULTADOS DOS EXAMES .....	19
1. Unidades de atendimento não adequadas à realidade da transformação digital, da redução do quadro de pessoal e da implantação dos programas de gestão, impactando nos custos operacionais. .....	19
1.1. Impacto nos custos operacionais das APS não acompanhou a redução do atendimento presencial.....	19
1.2. Prorrogação contratual de locações sem realizar adequação da área ocupada aos parâmetros estabelecidos pela SPU. .....	25
1.3. Infraestrutura não utilizada em APS instaladas em imóvel próprio na cidade de São Paulo.....	29
1.4. Unidades inativas com registro de custos no sistema GCWEB. .....	34
2. A aquisição e a alocação dos materiais de informática (computadores, notebooks, SSD e memória RAM) realizadas em 2022 e 2023 não estão adequadas às necessidades do INSS. .....	36
2.1. O INSS adquiriu menos equipamentos que a demanda identificada no planejamento das contratações, em decorrência do contingenciamento orçamentário. .....	36
2.2. Insuficiência de mecanismos e rotina de monitoramento da utilização dos computadores para propiciar a alocação e a redistribuição de acordo com a necessidade das unidades. .....	40
RECOMENDAÇÕES.....	46
CONCLUSÃO .....	47
ANEXOS.....	50
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA .....	50
II – UNIDADES LOCADAS E RESPECTIVOS PARÂMETROS DE PESSOAL E CUSTO .....	54



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL**

<b>III – DETALHAMENTO SOBRE OS PAGAMENTOS IDENTIFICADOS NAS UNIDADES DESATIVADAS .....</b>	<b>58</b>
--	-----------



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

## INTRODUÇÃO

Esse relatório de auditoria apresenta os resultados alcançados com o trabalho de avaliação do impacto da redução de pessoas nas unidades do INSS ocasionado pela transformação digital, que resultou na redução dos atendimentos presenciais e na implantação dos programas de gestão, em relação aos ativos e recursos públicos aplicados no funcionamento e manutenção dessas unidades.

O recorte temporal das análises se concentrou nos anos de 2019 e 2023, para mitigar o impacto das distorções decorrentes da excepcionalidade global causada pela pandemia da covid-19. Os exames alcançaram os valores executados em contratos de nove serviços essenciais ao funcionamento das unidades do INSS (água e saneamento, energia elétrica, limpeza e conservação, locação de imóvel, manutenção de ar-condicionado, manutenção de elevadores, manutenção predial, vigilância eletrônica e vigilância ostensiva), assim como a contabilização dos atendimentos presenciais realizados nas Agências da Previdência Social (APS) e a quantidade de colaboradores (servidores, estagiários e terceirizados) em atividade na autarquia. Também fizeram parte do escopo do trabalho, as contratações de equipamentos de informática (computadores, notebooks, *solid-state driver-SSD* e memória RAM) realizadas por meio dos processos SEI nº 35014.040622/2022-10 e nº 35014.243577/2022-53.

O enfoque do trabalho foi a evolução temporal dos valores despendidos nos pagamentos dos contratos de serviços essenciais e no planejamento e alocação dos equipamentos de informática, tendo em vista a digitalização dos serviços do INSS a partir de 2019 e a redução da ocupação de suas unidades. Portanto, não fez parte do escopo do trabalho a avaliação de conformidade dos procedimentos relacionados ao planejamento, contratação, gestão e fiscalização de contratos, bem como não contemplou a consistência dos cálculos realizados pela área técnica da autarquia para dimensionar, segundo os parâmetros da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), a área dos imóveis locados.

Como critério basilar das análises, considerou-se o art. 37 da Constituição Federal de 1988, que traz de forma explícita a eficiência como princípio a ser observado pela administração pública em sua atuação. Além disso, o PPA 2020/2023, aprovado pela Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.129/2021 trazem disposições voltadas ao aumento da eficiência administrativa com a utilização de processos administrativos eletrônicos e a digitalização da prestação dos serviços públicos.

No que diz respeito à materialidade dos processos de trabalho examinados, segundo dados do Painel Execução do sistema GCWEB, em 2019, o INSS executou R\$ 721.881.725,84 em virtude dos pagamentos referentes às contratações para manutenção das unidades. Em 2023, esse valor foi de R\$ 776.137.471,80. Além disso, observou-se, entre 2019 e 2023, uma redução de cerca de 61% nos atendimentos presenciais realizados nas APS e de 31% no quantitativo de servidores e estagiários, quando considerado o quadro de pessoal do mês de dezembro. Por outro lado, o INSS aumentou a oferta de serviços prestados pelos canais remotos, sendo que,



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

em 2023, foram contabilizadas mais de 587 milhões de visitas ao Meu INSS e mais de 105 milhões de atendimentos realizados pela Central de Teleatendimento 135, Chat Helô e Acordos de Cooperação Técnica<sup>1</sup>.

Diante desse contexto, foram realizados testes de auditoria para responder às seguintes questões de auditoria:

1. O INSS adequou a infraestrutura de suas unidades considerando os efeitos da transformação digital que trouxeram alterações na dinâmica dos atendimentos prestados à sociedade?
2. A aquisição e alocação dos materiais de informática (computadores, notebooks, SSD e memória RAM) realizadas em 2022 e 2023 estão adequadas às necessidades das unidades do INSS?

Por meio de técnicas de auditoria assistidas por computador, foram realizadas análises de dados visando avaliar o custo operacional do INSS nos anos de 2019 e 2023 em função do atendimento presencial realizado. Em seguida, destacou-se uma amostra de 22 APS, selecionadas em razão da redução do atendimento presencial e do quantitativo de servidores entre os anos citados, para as quais se examinou de forma individualizada, aplicando as técnicas de análise documental, indagação e triangulação, a consistência dos dados extraídos dos sistemas, assim como se detalhou aspectos relacionados ao parque computacional instalado.

No que diz respeito à adequação dos espaços locados ao cenário de implantação de programas de gestão e de digitalização do atendimento, aplicou-se indagação escrita e análise documental para verificar se as medidas de dimensionamento da ocupação, dispostas no Ofício SEI Circular nº 2/2020/CGEPI/DGPA-INSS, de 20.11.2020, foram observadas nos imóveis das dezenas APS da amostra selecionada que funcionavam em imóvel locado, bem como nas sedes das quinze Gerências Executivas do INSS instaladas em imóveis de terceiros com custos de locação. Por fim, realizou-se visita presencial em quatorze APS instaladas na cidade de São Paulo, onde foram aplicadas as técnicas de observação direta e indagação para avaliar a compatibilidade da infraestrutura instalada diante dos efeitos da redução do atendimento presencial e da ocupação dos espaços.

Os processos administrativos examinados foram disponibilizados por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), a partir dos quais se extraiu informações de documentos como nota fiscal (NF) dos serviços prestados, autorização de pagamento (AP), contratos de prestação de serviços e respectivos termos aditivos. Os dados utilizados foram extraídos dos sistemas Novo Sigma, Siape-DW, BG-INSS, GCWEB, OFCWeb e ADMPER, relativos aos

---

<sup>1</sup> Dados extraídos do Relatório de Gestão do INSS referente ao ano de 2023, disponível em: [https://www.gov.br/inss/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/pretacao-de-contas-anual/relatorio-de-gestao/relatorio-de-gestao-23\\_inss\\_frgps.pdf](https://www.gov.br/inss/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/pretacao-de-contas-anual/relatorio-de-gestao/relatorio-de-gestao-23_inss_frgps.pdf). Acesso em: 06.11.2024.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

exercícios de 2019 a 2023. Os trabalhos de auditoria foram parcialmente prejudicados pela ausência de manifestação das Superintendências Regional Norte/Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste II e Sudeste III a todas as indagações apresentadas pela equipe de auditoria durante a execução dos testes.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023 (PPA 2020/2023), aprovado pela Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, tinha como uma de suas diretrizes o aprimoramento da governança, da modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização de serviços governamentais e promoção da produtividade da estrutura administrativa do Estado.

Por meio da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, foram estabelecidos princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão, tendo sido a digitalização e o Governo Digital contemplados da seguinte forma:

Art. 5º A administração pública utilizará soluções digitais para a gestão de suas políticas finalísticas e administrativas e para o trâmite de processos administrativos eletrônicos.

Parágrafo único. Entes públicos que emitem atestados, certidões, diplomas ou outros documentos comprobatórios com validade legal poderão fazê-lo em meio digital, assinados eletronicamente na forma do art. 7º desta Lei e da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020.

[...]

Art. 14. A prestação digital dos serviços públicos deverá ocorrer por meio de tecnologias de amplo acesso pela população, inclusive pela de baixa renda ou residente em áreas rurais e isoladas, sem prejuízo do direito do cidadão a atendimento presencial.

Parágrafo único. O acesso à prestação digital dos serviços públicos será realizado, preferencialmente, por meio do autosserviço.

Assim, o que se extrai do PPA 2020/2023 e da Lei nº 14.129/2021 é a expectativa de uma Administração Pública com maior eficiência administrativa a partir da transformação digital, que, segundo o Anexo I do Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018, tem como propósito tornar o governo mais dinâmico e próximo da população, utilizando tecnologias digitais em benefício da sociedade, sendo um de seus objetivos o oferecimento de serviços públicos digitais simples e intuitivos, consolidados em plataforma única e com avaliação de satisfação disponível.

Nesse contexto, o INSS, por meio do Projeto de Transformação Digital, cujo comitê estratégico e o grupo de trabalho foram instituídos pela Portaria Interinstitucional nº 4/SPREV/SGD/INSS/DATAPREV, de 10 de abril de 2019, realizou a digitalização de seus serviços, com o objetivo de migrar a maior parte do atendimento presencial ao cidadão para os canais remotos (Central 135 e Meu INSS), para oferecer maior comodidade e conforto ao segurado e



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

melhor alocação dos recursos humanos disponíveis em prol da eficiência dos serviços prestados pela autarquia, conforme registrado no Relatório de Gestão – INSS do ano de 2019<sup>2</sup>.

O resultado da implementação desse projeto significou, ainda no ano de 2019, a digitalização de 90 dos 96 serviços ofertados pelo INSS, a disponibilização de ferramenta digital para simulação de aposentadoria e, por consequência, a migração dos requerimentos para os canais remotos, com correspondente redução do atendimento presencial. Como destaca o citado Relatório de Gestão – INSS do ano de 2019, enquanto os requerimentos apresentados nas APS reduziram de 440.076, em abril de 2019, para 78.539, em outubro de 2019, os atendimentos realizados por meio dos canais remotos (Central 135 e Meu INSS), nesses mesmos meses, aumentaram de 34.575 para 695.123.

Em decorrência da pandemia do coronavírus, nos anos de 2020 e 2021, o atendimento presencial nas unidades do INSS ficou prejudicado, tendo sido os canais remotos a principal porta de entrada dos requerimentos. Em 2022, houve o retorno gradual do atendimento presencial, permanecendo preponderante o acesso digital aos serviços do INSS. No ano de 2023, superada as restrições impostas pela pandemia, de acordo com o Relatório de Gestão – INSS, foram contabilizados cerca de 17 milhões de atendimentos presenciais nas APS, 80 milhões, na Central de Teleatendimento 135, 24 milhões pelo Chat Helô, 1,2 milhão por meio de Acordos de Cooperação Técnica, bem como mais de 587 milhões de visitas ao canal Meu INSS.

Esses números indicam que, a partir de 2019, com transformação digital, o atendimento presencial no INSS deixou de ser a principal forma de acesso aos serviços previdenciários e assistenciais oferecidos pela autarquia.

Paralelo a este processo, entre 2019 e 2023, houve a alteração da forma de análise dos requerimentos de serviços relacionados ao reconhecimento e manutenção de direitos. Em 2019, iniciou-se o processo de centralização, por meio da instituição das CEAB (Centrais de Análise de Benefícios), que se consolidou em 2022 com a Portaria Dirben/INSS nº 1.070, de 27 de outubro de 2022.

Nesse modelo, os requerimentos passaram a ser organizados em filas divididas por demanda: reconhecimento inicial de direitos (RD), manutenção de direitos (MAN), monitoramento operacional e cobrança administrativa (MOB) e demandas judiciais (DJ). Em cada uma das seis Superintendências Regionais do INSS no Brasil, foi criada uma estrutura centralizada, atualmente denominada Serviço de Centralização (CEAB), para gestão de cada uma das filas, isto é, CEAB-RD, CEAB-MAN, CEAB-MOB e CEAB-DJ. Cada CEAB conta com servidores designados que, independentemente da unidade de lotação, passam a ter como atribuição a análise dos requerimentos da fila regional a que está vinculado (por exemplo, um

---

<sup>2</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/livro\\_relatorio\\_de\\_gestao-indb-2.pdf](https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/livro_relatorio_de_gestao-indb-2.pdf). Acesso em: 01.11.2024.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

requerimento apresentado em Belo Horizonte/MG passou a ter a possibilidade de ser analisado por um servidor lotado em São Mateus/ES, sem qualquer ônus para o interessado).

Assim, em linhas gerais, o que esse modelo centralizado vem propiciar é a mobilidade da demanda dentro da estrutura de cada Superintendência Regional para otimizar a força de trabalho da autarquia. Como os requerimentos são eletrônicos e na sua maior parte requeridos fora das unidades de atendimento, a existência de uma unidade do INSS em determinada localidade deixou de ser condição necessária para que o acesso aos serviços previdenciários e sociais digitalizados se concretize.

Com a transformação digital e a centralização da análise dos requerimentos, a própria presença física de servidores nas unidades deixou de ser indispensável para atendimento da demanda. Tanto que, em 2020, por meio da Portaria PRES/INSS nº 1.182, de 20 de novembro de 2020, o INSS implementou definitivamente programas de gestão na área de benefícios, que permitiram a substituição do controle de frequência pelo controle de produtividade e a implementação do teletrabalho e do trabalho semipresencial.

Em virtude das restrições da pandemia e pelas regulamentações trazidas pelo Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil do Poder Executivo Federal (SIPEC) e, posteriormente, pelo Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022, os programas de gestão e a adoção de regime de trabalho sem exigência de presença física de servidores nas unidades dos órgãos se consolidaram de forma definitiva. Entre dezembro de 2019 e dezembro de 2023, o percentual de servidores em trabalho remoto integral no INSS aumentou de 2,78% para 24,22%, conforme dados extraídos do Portal da Transparência e do Sistema de Gestão de Desempenho.

Outro fator que impactou na dinâmica de funcionamento do INSS entre 2019 e 2022 foi a redução de seu quadro de pessoal em cerca de 31% entre janeiro de 2019, quando contava com 37.691 servidores<sup>3</sup> e estagiários, e dezembro de 2023, quando tinha como força de trabalho 25.991 servidores e estagiários. Portanto, se de um lado os canais remotos reduziram a presença física de cidadãos nas unidades do INSS, por outro a redução do quadro de pessoal e os programas de gestão promoveram a diminuição da ocupação das unidades da autarquia.

Atualmente, a estrutura do INSS está disciplinada no Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022. Tendo em vista a localização e denominação das unidades do INSS realizada pela Portaria PRES/INSS nº 1.494, de 09 de setembro de 2022, a autarquia, de forma resumida, conta: i) com uma Direção Central, localizada em Brasília, que é formada pela Presidência, cinco Diretorias, Auditoria-Geral, Corregedoria-Geral e Procuradoria-Geral; ii) com seis Superintendências Regionais, localizadas em Recife (SRNE), São Paulo (SRSEI), Belo Horizonte (SRSEII), Rio de Janeiro (SRSEIII), Florianópolis (SRSUL) e Brasília (SRNCO); iii) com 97 Gerências Executivas

---

<sup>3</sup> Para fins de comparação, não foram computados os ocupantes dos cargos de Médico, Perito-Médico e Supervisor Médico-Pericial, que deixaram de compor o quadro de pessoal do INSS com a Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

instaladas em todas Unidades da Federação; e, iv) com 1.587 Agências da Previdência Social, das quais 8 são dedicadas a atendimento de acordos internacionais.



## RESULTADOS DOS EXAMES

### 1. Unidades de atendimento não adequadas à realidade da transformação digital, da redução do quadro de pessoal e da implantação dos programas de gestão, impactando nos custos operacionais.

Do ponto de vista constitucional, a eficiência é um princípio explícito que deve ser observado pela Administração Pública, tendo em vista o disposto no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Considerando esse princípio, foram realizados procedimentos de auditoria para avaliar, a partir do gasto público com a manutenção de suas unidades em 2019 e 2023, se houve adequação da infraestrutura do INSS, impactando na eficiência administrativa. Os resultados obtidos indicam que:

#### 1.1. Impacto nos custos operacionais das APS não acompanhou a redução do atendimento presencial.

O Manual de Auditoria Operacional do TCU define eficiência da seguinte forma:

19. A eficiência é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade (GUID 3910/39). Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: **minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto**; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (COHEN; FRANCO, 1993). (grifado)

Para verificar o impacto no custo operacional das alterações trazidas pela transformação digital, foi analisada a razão entre atendimentos presenciais realizados e o orçamento executado no INSS em 2019 e 2023 em contratos de nove serviços essenciais à manutenção das unidades de atendimento (água e saneamento, energia elétrica, limpeza e conservação, locação de imóvel, manutenção de ar-condicionado, manutenção de elevadores, manutenção predial, vigilância eletrônica e vigilância ostensiva).

Por meio de extração no sistema Novo Sigma, verificou-se que os atendimentos presenciais no INSS reduziram de cerca de 61% entre 2019 e 2023, passando de, aproximadamente, 44 milhões para 17 milhões. Por sua vez, o quantitativo de benefícios concluídos (deferidos ou indeferidos) aumentou cerca de 17% entre esses dois anos, isto é, de 9.391.559, em 2019, para



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

11.028.554, em 2023, conforme dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), volume 29, número 01, janeiro de 2024<sup>4</sup>.

Do ponto de vista do custo operacional, segundo dados do Painel Execução do sistema GCWEB, em 2019, o INSS executou R\$ 721.881.725,84 em virtude dos pagamentos referentes aos nove contratos essenciais para manutenção das unidades, enquanto em 2023 essa execução foi de R\$ 776.137.471,80, como detalhado na tabela 1 a seguir:

**Tabela 1 – Execução Orçamentária de Contratos**

Contrato	Total Executado no Ano de 2019	Total Executado no Ano de 2023
Água e Saneamento	R\$ 12.429.763,85	R\$ 14.667.023,42
Energia Elétrica	R\$ 84.489.280,13	R\$ 71.760.215,00
Limpeza e Conservação	R\$ 137.179.744,83	R\$ 178.719.951,27
Locação de Imóvel	R\$ 51.668.450,76	R\$ 47.614.048,40
Manutenção de Ar-Condicionado	R\$ 18.248.199,24	R\$ 17.055.672,47
Manutenção de Elevadores	R\$ 3.441.679,74	R\$ 2.133.172,25
Manutenção Predial	R\$ 64.604.180,42	R\$ 56.658.639,17
Vigilância Eletrônica	R\$ 52.558.001,07	R\$ 73.482.437,83
Vigilância Ostensiva	R\$ 297.268.425,60	R\$ 314.046.314,99
<b>Total</b>	<b>R\$ 721.881.725,64</b>	<b>R\$ 776.137.471,80</b>

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria com base em extração do sistema GCWEB, realizada em 20.09.2024

Considerando esses dados, como sintetizado na tabela 2 abaixo, verifica-se que, mesmo com a correção do IPCA de 1,28774740, entre dezembro de 2019 e dezembro de 2023<sup>5</sup>, a razão do custo operacional do INSS por atendimento presencial e conclusão de benefício aumentou de R\$ 17,19 para R\$ 27,46. Tomando-se apenas os atendimentos presenciais, esse aumento foi de R\$ 20,80 para R\$ 45,02.

**Tabela 2 – Razão Custo por Atendimento**

Parâmetro	Ano 2019	Ano 2023
Total de Atendimentos Presencial (A)	44.687.054	17.240.585
Total de Conclusão de Benefícios (B)	9.391.559	11.028.554
Custo Total (C) <sup>6</sup>	R\$ 721.881.725,64	R\$ 776.137.471,80

<sup>4</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/bebs012024\\_final.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/bebs012024_final.pdf). Acesso em: 01.11.2024.

<sup>5</sup> Índice de 1,28774740, conforme Calculadora do Cidadão disponibilizada pelo BACEN no site: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso em: 01.11.2024.

<sup>6</sup> Não estão incluídos os valores pagos sem suporte contratual (reconhecimento de dívida) ou sem registro no sistema GCWEB.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

Parâmetro	Ano 2019	Ano 2023
Custo Total com correção IPCA entre dez/19 e dez/23 (D)	R\$ 929.601.315,30	R\$ 776.137.471,80
Custo por Atendimento Presencial e Benefício Concluído [(D)/(A)+(B)]	R\$ 17,19	R\$ 27,46
Custo por Atendimento Presencial [(D) / (A)]	R\$ 20,80	R\$ 45,02

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base em extração Novo Sigma, 26.02.2024, e em dados BEPS de janeiro/2024.

Portanto, esses resultados indicam que a redução dos atendimentos presenciais nas unidades do INSS em aproximadamente 61% entre 2019 e 2023 não foi totalmente acompanhada de redução dos custos operacionais dos contratos mantidos para funcionamento dessas unidades. Cabe ressaltar que os valores referentes aos custos operacionais consolidados no Painel Execução do sistema GCWEB podem não refletir a totalidade dos gastos, tendo em vista que sua inserção depende das unidades de logística, assim como não contemplam os valores despendidos com pagamentos por reconhecimento de dívida (sem contrato formalizado). Sobre a fidedignidade dos relatórios gerados no GCWEB, a DIROFL ratificou a seguinte manifestação da Divisão de Despesas Operacionais e Suprimentos (DDOS), contida no Despacho SEI nº 16072254:

7. Item 2.2 - A gestão e monitoramento dos valores pagos a cada contrato são de responsabilidade das unidades contratantes, por esse motivo, questionamentos em relação a cada contrato em específico devem ser realizados diretamente à própria unidade.

Essa Divisão acompanha as despesas de forma macro/geral. Por isso, situações singulares acabam por não afetar tanto nos resultados. Entretanto, concordamos com a premissa de que a ausência de rateio afeta os dados micro e possíveis análises mais detalhadas das unidades.

Em relação à ausência/inconsistência de rateio, destacamos que o sistema GCWEB emite automaticamente e periodicamente (quinzenalmente) e-mails de alertas de crítica aos gestores dos contratos e à própria unidade gestora para correção dessas informações. Essa informação também aparece para a unidade gestora em consulta ao contrato, sendo sinalizado como "contrato com crítica".

Em virtude disso, realizou-se um refinamento dessa análise de custos operacionais para um conjunto de 22 Agências da Previdência Social vinculadas às seis Superintendências Regionais do INSS, que foram selecionadas pelos seguintes critérios: i) unidades próprias sem servidor e/ou estagiário lotado em dezembro de 2023; ii) unidades locadas com pelo menos 50% de redução, entre 2019 e 2023, na quantidade de atendimentos ou de servidores e estagiários lotados, conforme discriminado na tabela 3, a seguir:



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
AUDITORIA-GERAL

**Tabela 3 – Unidades selecionadas e respectivas variações no atendimento presencial e quantitativo de serviços e estagiários lotados**

Agência da Previdência Social	Superintendência Regional	% de Redução do Atendimento Presencial entre os anos de 2019 e 2023	% de Redução do Quantitativo de Servidores e Estagiários entre dez/2019 e dez/2023
Pires do Rio	Norte/Centro-Oeste	100,00%	60,00%
Conceição das Alagoas	Sudeste II	100,00%	100,00%
Água Boa/MT	Norte/Centro-Oeste	99,62%	50,00%
Cabedelo	Nordeste	92,19%	50,00%
Espigão Do Oeste	Norte/Centro-Oeste	91,70%	100,00%
Butiá	Sul	91,55%	100,00%
Sabará	Sudeste II	88,91%	56,25%
São João De Meriti	Sudeste III	83,48%	59,38%
Duque De Caxias - Jardim Primavera	Sudeste III	79,91%	55,56%
Matozinhos	Sudeste II	78,96%	50,00%
Campo Largo	Sul	73,49%	46,15%
Paraguaçu Paulista	Sudeste I	71,78%	50,00%
Três Marias	Sudeste II	70,09%	60,00%
São Luís - Nazaré	Nordeste	65,95%	40,74%
Mococa	Sudeste I	63,92%	58,33%
Miracema	Sudeste III	51,69%	57,14%
Laranjeiras Do Sul	Sul	51,10%	43,75%
Natividade/RJ	Sudeste III	50,34%	57,14%
Maracás	Nordeste	47,74%	100,00%
Prata/MG	Sudeste I	40,62%	60,00%
Barro	Nordeste	20,31%	0,00% <sup>7</sup>
Espírito Santo do Pinhal	Sudeste I	7,78%	50,00%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base em extrações do SIAPE-DW, 27.02.2024, e Novo Sigma, 26.02.2024.

Após realizar consultas aos sistemas GCWEB, OFCWEB e SEI, assim como indagação escrita às Superintendências Regionais, foi possível averiguar que 14 dessas unidades tiveram aumento dos valores pagos em 2019 e 2023 em relação aos nove contratos indicados anteriormente como sendo essenciais a sua manutenção (água e saneamento, energia elétrica, limpeza e conservação, locação de imóvel, manutenção de ar-condicionado, manutenção de elevadores, manutenção predial, vigilância eletrônica e vigilância ostensiva). A APS Duque de Caxias - Jardim Primavera foi a que apresentou maior percentual de aumento de despesas, 43,00%. Por outro lado, das outras 8 unidades que tiveram redução de despesas, a APS Butiá apresentou maior queda percentual nos valores pagos para os contratos, 26,00%.

<sup>7</sup> Em virtude de divergência no nome da unidade registrado no SIAPE, na seleção da amostra, não foi identificado servidor ou estagiário lotado em dez/2019.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

Considerando o conjunto das 22 unidades, os valores pagos aumentaram de R\$ 8.116.512,90, em 2019, para R\$ 8.721.914,16, em 2023.

Nas 22 unidades avaliadas, os dados levantados permitiram verificar que:

- a) houve redução de cerca de 71,79% nos atendimentos presenciais realizados em 2023 (118.851), quando comparado com 2019 (412.304), sendo que apenas as APS Barro e APS Espírito Santo do Pinhal tiveram redução inferior a 40%;
- b) duas unidades (APS Conceição das Alagoas e APS Pires do Rio) não tiveram registro de atendimento em 2023;
- c) houve um aumento de cerca de 272,92% do custo por atendimento em 2023 (R\$ 73,39) em relação ao ano de 2019 (R\$ 19,68), quando se considera os valores globais de atendimento e despesas. Se aplicada a correção de 1,28774740 do IPCA acumulado entre dezembro de 2019 e dezembro de 2023, esse aumento é de cerca de 189,62%<sup>8</sup>;
- d) quatro unidades (APS Conceição dos Alagoas, APS Espigão do Oeste, APS Butiá e APS Maracás) não contavam, segundo dados do SIAPE-DW, confrontados com o INSS em Números – Gestão de Pessoas, com servidor e/ou estagiário lotado em dezembro de 2023 e foram responsáveis por uma despesa de R\$ 75.429,36;
- e) houve redução de 54,60% na quantidade de servidores e estagiários, quando se compara dezembro de 2019 (222 colaboradores: 156 servidores ativos, 65 estagiários e um servidor cedido) com dezembro de 2023 (103 colaboradores: 80 servidores ativos, 22 estagiários e um servidor cedido). Apenas, a APS Barro manteve a presença de dois colaboradores, não registrando variação entre 2019 e 2023.

Para obtenção desses resultados, além das consultas aos sistemas, as Superintendências Regionais foram indagadas sobre a coerência dos valores obtidos e instadas a complementar ou corrigir qualquer informação. Também, os Gerentes de cada uma das 22 APS foram questionados por meio de formulário eletrônico a respeito dos dados relativos aos atendimentos, quantidade de colaboradores e infraestrutura computacional das unidades.

No que diz respeito às Superintendências Regionais, não houve manifestação da SR Norte/Centro-Oeste, enquanto as SR Sudeste II, Sudeste III e Nordeste se manifestaram de forma parcial em relação aos questionamentos apresentados. Por sua vez, a SR Sul e Sudeste I responderam a todos os aspectos questionados. Todas as informações apresentadas foram consideradas na formulação das conclusões de auditoria.

Quanto aos Gerentes de APS, 13 dos 22 responderam ao questionário eletrônico<sup>9</sup>, sendo que 10 deles confirmaram que os dados extraídos do sistema, que indicam a redução do atendimento presencial nas respectivas unidades entre 2019 e 2023, estão coerentes com a

---

<sup>8</sup> [R\$ 73,39 - (R\$ 19,68\*1,28774740)] / (R\$ 19,68\*1,28774740)

<sup>9</sup> Diante da falta de identificação de Gerente de APS titular e substituto, os formulários das APS Conceição das Alagoas e Maracás foram respondidos pelas Gerências Executivas.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

realidade. Os outros 3 informaram que a demanda atendida era maior e que foi subdimensionada por problemas na emissão de senhas. Considerando as estimativas apresentadas nessas respostas, o atendimento realizado em 2023, passaria para 156.851<sup>10</sup>, de forma que continuaria configurado o aumento no custo por atendimento nessas 22 unidades, que era R\$ 25,34 (corrigido pelo IPCA), em 2019, e totalizou R\$ 55,61, em 2023.

Esses resultados obtidos a partir da análise detalhada dessas 22 unidades, especialmente a redução do atendimento presencial sem ser acompanhado pela redução de despesas com os 9 contratos essenciais, estão em convergência com aqueles extraídos da análise dos dados globais do INSS no que se refere a atendimento e a pagamentos decorrentes de execução contratual nos anos de 2019 e de 2023, o que aponta para a ausência de adequação da infraestrutura ao atual cenário do INSS, com a institucionalização do atendimento digital, redução do quadro de servidores e teletrabalho.

No entanto, as ações e/ou projetos estratégicos previstos nos Planos de Ação do INSS de 2019 a 2023, não contemplaram de forma direta a reavaliação e a readequação da rede de atendimento e do modelo de unidade (por exemplo, layout). Além disso, as normas internas que tratam do modelo de unidade de atendimento foram elaboradas no contexto da preponderância do atendimento presencial, como é o caso: i) da Resolução nº 64 INSS/PRES, de 30 de abril de 2008, que define que a localização, implantação e desativação das APS deve observar os critérios de população atendida, acessibilidade e disponibilidade de infraestrutura; ii) do Manual de Procedimentos para Adequação da Infraestrutura das Agências das Previdência Social, instituído pela Resolução nº 62 INSS/PRES, de 09 de dezembro de 2008; e, iii) da Nota Técnica nº 8-2015/DIPRO/CEPAI/DIROFL/INSS, que trata da conceituação projetual das Agências da Previdência Social padrão I, II, III e IV, emitida em 09 de novembro de 2015.

Por fim, em relação aos mecanismos de supervisão e monitoramento das APS, os procedimentos de auditoria realizados indicaram que:

- a) apesar de previsão no art. 4º da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.126, de 14 de abril de 2023, não foi emitido pela DIRBEN ato disciplinando os ciclos de supervisão nas APS, para verificar, avaliar e padronizar os elementos relativos à estrutura, operacionalização e gerenciamento do atendimento;
- b) em 2023, não houve ação de supervisão nas APS sob a coordenação da DIRBEN, que alegou ter enfrentado limitação orçamentária e ter priorizado os esforços para tratar a fila de requerimentos represados;
- c) para atuação dos Serviços de Gerenciamento das APS nas Superintendências Regionais (SEGAPS), não há uma rotina de avaliação das unidades e da rede de atendimento, sendo que as alterações, em geral, dependem de provocação por parte das Gerências Executivas (GEX);

---

<sup>10</sup> 118.851 (extração Novo Sigma), somado a 10.000 (APS Matozinhos) e a 28.000 (APS Sabará).



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

- d) não há padronização institucional, quanto à forma, metodologia de avaliação, periodicidade e conteúdo, para os relatórios de desempenho das Gerências Executivas que devem ser emitidos pelos SEGAPS para cumprimento de suas atribuições regimentais;
- e) há situações de ausência de emissão de senhas de atendimento em unidades em funcionamento com justificativas de impedimentos técnicos de informática e dificuldades com o sistema de senhas, em desacordo com o artigo 6º da Portaria DIRBEN/INSS nº 982, de 22 de fevereiro de 2022.

Dessa forma, observa-se que um conjunto de fatores tem contribuído para que a transformação digital, iniciada em 2019, ainda não esteja refletindo por completo na eficiência da rede de atendimento presencial do INSS, quando observado o aspecto do custo para sua manutenção.

**1.2. Prorrogação contratual de locações sem realizar adequação da área ocupada aos parâmetros estabelecidos pela SPU.**

O Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, estabeleceu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços, assim descrevendo:

Art. 4º Nos contratos para aquisição, locação, nova construção ou ampliação de imóvel, a área útil para o trabalho individual a ser utilizada por servidor, empregado, militar ou terceirizado que exerce suas atividades no imóvel será estabelecida em ato da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia. (grifo nosso)

§ 1º O disposto no caput se aplica à hipótese de utilização do imóvel por mais de um órgão ou entidade.

§ 2º Para aquisição ou locação de imóvel será considerada a natureza da atividade exercida pelo órgão ou pela entidade, cujas necessidades de instalação e de localização devem condicionar a escolha.

Em seguida, a Secretaria Executiva do extinto Ministério da Economia editou a Portaria nº 19.385, de 14 de agosto de 2020, que instituiu padrão de ocupação e parâmetros de dimensionamento de ambientes em imóveis ocupados por órgãos daquele ministério, e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) editou a Portaria nº 20.549, de 08 de setembro de 2020, aprovando o Manual de Padrão de Ocupação e Dimensionamento de Ambientes em Imóveis Institucionais da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Em razão disso, o INSS, em 20.11.2020, por meio do Ofício SEI Circular nº 2/2020/CGEPI/DGPA-INSS, divulgou esses atos de normatização referentes ao disposto no art. 4º do Decreto nº 10.193/2019, nos seguintes termos:

6. Desta forma, damos amplo conhecimento aos respectivos atos observando que nos casos de: aquisição (inclusive permutas); locação (nova ou prorrogação);



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

construção; ampliação de imóvel; e compartilhamento de imóvel deverão ser observados, em atendimento ao disposto no art. 4º do Decreto 10.193/2020, os parâmetros de ocupação e dimensionamento de ambientes estabelecidos pelo respectivo Manual de Padrão de Ocupação e Dimensionamento de Ambientes em Imóveis Institucionais da Administração Pública Federal.

7. Ademais, para além dos casos citados, recomenda-se que os padrões de dimensionamento de ambientes estabelecidos sejam adotados, no que couber, para todos os projetos de engenharia e arquitetura desenvolvidos no âmbito do INSS.

8. Importa observar que os parâmetros estabelecidos não prescindem da devida observância às legislações e normas técnicas que disciplinam as atividades de engenharia e arquitetura.

Na mesma linha, em 09 de agosto de 2024, o INSS editou a Instrução Normativa PRES/INSS nº 171, que dispõe sobre os procedimentos de locação de imóveis de propriedade de terceiros e reafirma a necessidade de observância dos parâmetros da SPU para dimensionamento das unidades, conforme item 1, alínea b de seus arts. 5º e 31.

Os parâmetros de ocupação e dimensionamento estabelecidos pela SPU levam em consideração, dentre outros aspectos, a quantidade de servidores nas unidades, o regime de trabalho (integral ou reduzido) e a destinação do espaço (escritório ou apoio) para definição do índice de ocupação, que, no caso de posto de trabalho, deve estar entre 9 e 12m<sup>2</sup>.

Diante desses aspectos, considerando a redução da ocupação das unidades do INSS em função da diminuição do quadro de pessoal e da implantação dos programas de gestão, foi avaliado se, nas prorrogações contratuais, houve a formalização de termo aditivo para adequação de área locada, nos termos do Ofício SEI Circular nº 2/2020/CGEPI/DGPA-INSS, de 20 de novembro de 2020, nas 31 unidades discriminadas no Anexo II deste relatório, que correspondem às sedes das quinze Gerências Executivas do INSS instaladas em imóveis de terceiros e às dezenas<sup>11</sup> das 22 APS citadas no achado 1.1 que funcionam em imóvel locado.

Nessa perspectiva, importante destacar que não fez parte do escopo dos exames averiguar a consistência dos cálculos realizados pelo INSS para obter o dimensionamento da área dos imóveis segundo os parâmetros da SPU e, tampouco, se os procedimentos legais de alteração contratual foram observados.

A partir das informações sintetizadas na tabela 4, é possível observar que entre os anos de 2019 e 2023, o custo com aluguel dessas 31 unidades permaneceu praticamente estável, enquanto o quantitativo de servidores reduziu 28,47%. No entanto, quando são avaliados apenas os dados das APS, verifica-se que o custo com aluguel subiu 14,77%, enquanto a quantidade de servidores e estagiários lotados reduziu 53,60%. Há que se mencionar também

---

<sup>11</sup> Os valores relativos aos pagamentos do aluguel da APS Miracema não estão registrados no sistema CGWEB por ausência de cobertura contratual. Como não houve manifestação da SR SEIII quanto a esses valores, foi necessário excluir esta unidade da análise sobre adequação do espaço locado.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

que, em dezembro de 2023, 36,39% do contingente de servidores nas GEX estavam em trabalho remoto integral ou presencial, ao passo que nas APS esse percentual era de 32,04%.

**Tabela 4 – Dados Sintetizados das Unidades (Aluguel e Força de Trabalho)**

Unidades	Custo Total com Aluguel			Total de Servidores e Estagiários lotados			% de Servidores em Trabalho Remoto Integral e Semipresencial
	2019	2023	Variação	Dez/2019	Dez/2023	Variação	
15 GEX	R\$ 6.310.362,60	R\$ 6.090.183,48	-3,50%	909	706	-22,33%	36,39%
16 APS	R\$ 1.867.129,80	R\$ 2.142.925,19	14,77%	222	103	-53,60%	32,04%
<b>Total</b>	<b>R\$ 8.177.492,40</b>	<b>R\$ 8.233.108,67</b>	<b>0,68%</b>	<b>1.131</b>	<b>809</b>	<b>-28,47%</b>	<b>25,83%</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de informações do GCWEB, OFCWEB, SIAPEDW e Sistema de Gerenciamento de Desempenho.

Ao analisar os dados de cada uma dessas 31 unidades, nota-se que:

- a) houve redução do custo com locação em quatro das quinze GEX, sendo a maior redução com o aluguel da GEX de Novo Hamburgo (60,00%), que foi a única unidade que não registrou diminuição na quantidade de servidores e estagiários entre dezembro de 2019 e dezembro de 2023. Já o maior aumento ocorreu com o aluguel da GEX Macapá (131,00%), que perdeu 15,91% do quantitativo de servidores e estagiários nesse período e que contava, em dezembro de 2023, com 40,74% de seus servidores em trabalho remoto integral ou semipresencial;
- b) houve redução do custo com locação em quatro das dezesseis APS, sendo a maior redução com o aluguel da APS Cabedelo (48,37%), que teve uma diminuição de 50,00% na quantidade de servidores e estagiários entre dezembro de 2019 e dezembro de 2023 e contava nesta competência com 83,33% dos servidores em trabalho remoto integral ou semipresencial. Já o maior aumento ocorreu com o aluguel da APS Três Marias (71,39%), que perdeu 60,00% do quantitativo de servidores e estagiários nesse período e que não contava com servidores em trabalho remoto em dezembro de 2023;
- c) apenas as GEX Marília e Marabá contavam com menos de 30% dos seus servidores em trabalho remoto em dezembro de 2023. No caso das APS, seis não possuíam servidores em trabalho remoto em dezembro de 2023 (APS Três Marias, Prata, Pires do Rio, Natividade e Matozinhos) e uma possuía 28,57% de servidores nesse regime trabalho (APS São Luís – Nazaré);
- d) 29 das 31 unidades analisadas tiveram redução no quadro de servidores e estagiários, sendo que somente as GEX SINOP e Marabá registraram aumento de colaboradores entre dezembro de 2019 e dezembro de 2023.

No entanto, apesar de indicar a redução do quantitativo de pessoas nas unidades e o custo empreendido com a locação das mesmas, esses resultados não permitem concluir de forma precisa em quais unidades, no momento de renovação contratual realizada até dezembro de 2023, houve a avaliação e o redimensionamento da área ocupada conforme o citado Ofício SEI



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

Circular nº 2/2020/CGEPI/DGPA-INSS, de 20 de novembro de 2020. Em virtude disso, os exames de auditoria foram complementados por consultas às informações dos contratos de locação cadastradas no sistema GCWEB, indagação escrita às Superintendências Regionais<sup>12</sup> e análise documental.

Diante desse conjunto de procedimentos, quanto à adequação da área locada aos parâmetros de ocupação e dimensionamento definidos pela SPU, verificou-se que o contrato de locação de 29 das 31 unidades<sup>13</sup> passou por prorrogação após a edição do Ofício SEI Circular nº 2/2020/CGEPI/DGPA-INSS. Desses 29 contratos, dois tiveram redução de área formalizadas em aditivos (GEX Santo Antônio de Jesus e GEX Nova Hamburgo) e em seis, segundo documentação apresentada pelas Superintendências Regionais, a área ocupada estava adequada (APS Matozinhos, GEX Feira de Santana, GEX Juazeiro do Norte, GEX São Luís, APS Cabedelo e APS Campo Largo). Nos 21 casos restantes, não se identificou, nos aditivos de prorrogação contratual registro de reavaliação da adequação da área locada, sendo que:

- a) não houve manifestação da SRNCO e SRSEIII a respeito das unidades: GEX Macapá, GEX Marabá, GEX Porto Velho, GEX SINOP, APS Pires do Rio, APS Água Boa/MT, APS São João de Meriti, APS Duque de Caxias – Jardim Primavera, APS Natividade/RJ;
- b) houve a confirmação pela SRNE da ausência de ajuste para a GEX Aracajú, GEX Vitória da Conquista e APS São Luís-Nazaré;
- c) houve alegação ou identificação de insucesso na negociação com os proprietários dos imóveis ocupados pelas APS Espírito Santo do Pinhal, APS Sabará, APS Três Marias e APS Prata;
- d) houve a apresentação de justificativa de decisão gerencial para a APS Mococa (perspectiva de aumento de população da unidade), para a APS Laranjeiras do Sul (os limites indicados pela SPU são superados em apenas 1,20%) e para a GEX Araraquara (necessidade de abrigar arquivos);
- e) houve a informação de negociação da redução do valor do aluguel, apesar de a área ocupada pelas GEX Marília e GEX Cascavel não estar adequada aos parâmetros da SPU.

Além desses aspectos evidenciados, merece destaque o fato de que, mesmo nas unidades em que se justificou a compatibilidade de suas dimensões com os parâmetros da SPU, o custo por atendimento presencial entre 2019 e 2023, considerando os custos contratuais citados no achado 1.1, aumentou, como ilustrado na tabela 5, a seguir:

---

<sup>12</sup> SR Norte/Centro – Oeste e Sudeste III não responderam as indagações apresentadas pela equipe de auditoria até o final dos trabalhos.

<sup>13</sup> Os contratos de locação referentes à GEX Dourados e à APS Paraguaçu Paulista não passaram por prorrogação no período.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

**Tabela 5 – Comparativo do Custo por Atendimento em Unidades em que foi informado sua compatibilidade com os parâmetros de ocupação da SPU**

<b>Unidade</b>	<b>Custo por Atendimento</b>		
	<b>2019</b>	<b>2023</b>	<b>Variação (%)</b>
APS Matozinhos (11022120) /SRSEII	R\$ 19,37	R\$ 84,81	338%
APS Campo Belo (14001130) /SRSUL	R\$ 25,75	R\$ 97,62	279%
APS Laranjeiras do Sul (14024040) /SRSUL	R\$ 19,69	R\$ 46,21	135%
APS Cabedelo (13001140) / SRNE	R\$ 15,23	R\$ 164,11	977%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de informações do Novo Sigma, GCWEB, OFCWEB e processos SEI de contratação e de comunicação com as unidades auditadas.

Esse aumento aponta no sentido de que a otimização dos recursos diante do cenário de redução dos atendimentos presenciais e da quantidade de servidores e estagiários nas unidades perpassa por medidas que extrapolam ajustes pontuais de áreas ocupadas. As transformações pelas quais o INSS vem passando desde 2019 impõem uma reavaliação do modelo de estrutura compatível com os fluxos de atendimento e de trabalho instituídos a partir da transformação digital e da implantação dos programas de gestão.

### **1.3. Infraestrutura não utilizada em APS instaladas em imóvel próprio na cidade de São Paulo.**

Segundo o Anexo I da Portaria PRES/INSS nº 1.494, de 9 de setembro de 2022, estavam instaladas no município de São Paulo, em dezembro de 2023, 24 Agências da Previdência Social, sendo uma voltada para o atendimento de acordos internacionais, que, dadas suas especificidades, não foi incluída no escopo do presente trabalho. Das outras 23 APS de atendimento convencional, 9 funcionavam em imóveis locados.

Considerando apenas essas 23 unidades, verificou-se que houve uma redução de 60,86% nos atendimentos presenciais realizados entre 2019 (1.665.139 atendimentos) e 2023 (651.704 atendimentos). Por sua vez, o custo de manutenção, extraído do Painel de Execução do GCWEB<sup>14</sup> aumentou 43,92% entre esses dois anos, passando de R\$ 16.422.943,54 para R\$ 23.470.860,36 Diante desses valores, o custo por atendimento aumentou de R\$ 12,70<sup>15</sup> para R\$ 36,01<sup>16</sup>, já considerando o IPCA acumulado no período.

A partir dessas constatações, realizou-se visitas nas 14 unidades instaladas em prédios próprios do INSS com o objetivo de verificar, a partir de observação direta e de entrevista com

---

<sup>14</sup> Pagamentos realizados para os contratos de água e saneamento, energia elétrica, locação de imóvel, manutenção de elevadores, manutenção predial e de ar-condicionado, vigilância ostensiva e eletrônica. Os valores relativos aos contratos de limpeza e conservação foram desconsiderados por ter sido identificada grande distorção no GCWEB (variação de 231% entre 2019 e 2023), indicando alta probabilidade de erro no cadastro do rateio das despesas.

<sup>15</sup> (R\$ 16.422.943,54 / 1.665.139 atendimentos) \* 1,28774740

<sup>16</sup> (R\$ 23.470.860 / 651.704 atendimentos)



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

os gestores, a utilização da infraestrutura de atendimento disponível no município de São Paulo. As informações obtidas evidenciam que há uma subutilização dessa infraestrutura:

- a) dos 239 guichês atendimento disponíveis, 97 (40,58%) estão em uso, sendo que apenas a APS São Paulo Anhangabaú, pela especificidade dos serviços realizados, não reportou a existência de guichês sem uso na unidade (a Foto 1, abaixo, ilustra a infraestrutura de atendimento da APS Água Rasa, que reportou o uso de 4 dos 16 guichês disponíveis);
- b) dos 14 gestores entrevistados, apenas 2 (14,28%) discordaram completamente dos dados extraídos do Novo Sigma que apontam redução do atendimento presencial;
- c) das 14 unidades visitadas, foi reportado ajuste no layout nos últimos 4 anos em apenas 6 (42,86%);
- d) dos 453 servidores lotados, 144 (31,79%) exercem atividade de forma presencial, sendo que os demais ou estão em trabalho remoto integral (125 servidores ou 27,60% do total) ou em trabalho remoto semipresencial (129 servidores ou 28,48% do total);
- e) do total de 597 servidores e estagiários lotados (453 servidores e 55 estagiários), 75 (12,57%) estão dedicados ao atendimento presencial (55 servidores e 20 estagiários);
- f) foram reportados 6 consultórios médicos sem utilização.

**Foto 1 – Guichês de Atendimento na APS Água Rasa**



Fonte: Registro obtido pela equipe de auditoria em visita realizada no dia 03.09.2024, por volta de 14 horas.

Além disso, como ilustrado nos quadros 1 a 3, a seguir, nas APS Água Branca, APS Tatuapé e APS Vila Mariana, que ocupam os imóveis onde também funcionavam, respectivamente, as sedes das Gerências Executivas São Paulo – Norte, São Paulo – Leste e São Paulo – Sul há diversas salas e espaços sem utilização, onde estão alocados materiais permanentes como mesas, cadeiras, divisórias, aparelho de ar-condicionado.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

**Quadro 1 – Espaços sem uso no imóvel da APS Água Branca, que eram ocupados pela extinta GEX São Paulo – Norte**

<p>Foto 2-a: Sala de Reuniões e Videoconferência da extinta GEX São Paulo - Norte</p>	<p>Foto 2-b: Sala do Monitoramento Operacional de Benefícios da extinta GEX São Paulo – Norte</p>
<p>Foto 2-c: Sala da Seção de Logística, Licitações, Contratos e Engenharia da extinta GEX São Paulo - Norte</p>	<p>Foto 2-d: Sala do Gerente Executivo da extinta GEX São Paulo - Norte</p>

Fonte: Registros obtidos pela equipe de auditoria em visita realizada no dia 04.09.2024.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

**Quadro 2 – Espaços sem uso no imóvel da APS Tatuapé, que eram ocupados pela extinta GEX São Paulo – Leste**

Foto 3-a: Sala da Perícia Médica da extinta GEX São Paulo - Leste	Foto 3-b: Espaço da extinta GEX São Paulo - Leste
	

Fonte: Registros obtidos pela equipe de auditoria em visita realizada no dia 03.09.2024.

**Quadro 3 – Espaços sem uso no imóvel da APS Vila Mariana, que eram ocupados pela extinta GEX São Paulo – Sul**

Foto 4-a: Arquivo da Extinta GEX São Paulo - Sul	Foto 4-b: Uma das oito salas da área de logística da extinta GEX São Paulo - Sul
	
<p>Foto 4-c: Arquivo da Extinta GEX São Paulo - Sul</p> 	

Fonte: Registros obtidos pela equipe de auditoria em visita realizada no dia 04.09.2024.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

Outro aspecto identificado nas unidades visitadas, com exceção da APS São Paulo – Alto de Santana, é a presença de grandes espaços dedicados a depósitos de materiais e arquivos. Em alguns casos, constatou-se áreas ociosas e documentos expostos a riscos de danos como ilustrado no quadro 4.

**Quadro 4 – Espaços dedicados a arquivos**

<p>Foto 4-a: Arquivo do Subsolo do Segundo Prédio da APS Glicério</p> 	<p>Foto 4-b: Arquivo da extinta GEX São Paulo – Norte em um dos prédios do INSS no espaço onde está instalada a APS São Paulo – Vila Maria</p> 
<p>Foto 4-c: Espaço não utilizado onde está instalada a APS São Paulo – Vila Maria</p> 	<p>Foto 4-d: Arquivo da APS São Paulo – Brás</p> 

Fonte: Registros obtidos pela equipe de auditoria em visitas realizadas em setembro de 2024.

Apesar desse cenário de espaços não utilizados nos imóveis próprios visitados, outras 9 unidades de atendimento do INSS na cidade de São Paulo<sup>17</sup> ocupam imóveis locados, gerando, no ano de 2023, um custo com aluguel de R\$ 4.967.669,02, que é maior que o apurado em

<sup>17</sup> APS São Paulo – Aricanduva, APS São Paulo – Ataliba Leonel, APS – São Paulo – Ermílio Matarazzo, APS São Paulo – Itaquera, APS São Paulo – Jabaquara, APS São Paulo – Lapa, APS São Paulo – Nossa Senhora de Sabará, APS São Paulo – Santo Amaro e APS São Paulo – São Miguel Paulista.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

2019 (R\$ 4.558.765,54) para essas mesmas unidades. Por outro lado, entre 2019 e 2023, o atendimento presencial nessas unidades reduziu 61,21%<sup>18</sup>, o número de servidores lotados passou de 254 para 234 e o de estagiários de 4 para 43.

Portanto, mesmo na cidade de São Paulo, em que o número de unidades locadas, entre 2019 e 2023, foi reduzido de quatorze para nove, esses resultados indicam a necessidade de uma avaliação mais aprofundada da rede e do modelo de unidade de atendimento para melhor aproveitamento da infraestrutura disponível. Dos quatorze gestores entrevistados durante as visitas às APS, sete apontaram a necessidade de adotar medidas para adequação dos espaços, tais como reduzir a área de atendimento, ceder imóveis para outros órgãos e unificar unidades.

Essa constatação, com a ressalva de que há diversos aspectos a serem observados quanto ao serviço prestado em uma APS e às características de adequação do imóvel (acessibilidade, infraestrutura, localização, etc), corrobora com os resultados já apresentados neste relatório no sentido de que a digitalização dos serviços prestados pelo INSS, a redução do quadro de pessoal e a implantação dos programas de gestão não foram totalmente acompanhadas da adequação da rede de atendimento e da infraestrutura das unidades para otimização de recursos.

Sendo assim, os testes de auditoria demonstraram que a redução dos atendimentos presenciais e da presença física de servidores nas unidades do INSS na cidade de São Paulo não refletiu, quando se observa o custo por atendimento, em correspondente redução dos custos despendidos com contratos relacionados à manutenção da infraestrutura instalada.

#### **1.4. Unidades inativas com registro de custos no sistema GCWEB.**

O art. 5º da Portaria Conjunta SEPRT/SPU/ME/INSS nº 18, de 18 de fevereiro de 2021, prevê que o critério para definir a manutenção da gestão dos imóveis pelo INSS, quando estes não estão vinculados às atividades operacionais da autarquia, é a possibilidade de seu uso em prol da racionalização dos custos, modernização e/ou aperfeiçoamento dos serviços previdenciários. Caso contrário, estes imóveis deverão ser transferidos para a SPU, ficando sob a gestão do INSS enquanto os procedimentos de transferência não são concluídos.

Assim, no contexto de avaliação da eficiência administrativa relacionada ao custo para manutenção das unidades, verificou-se, a partir do cotejamento de informações dos sistemas Novo Sigma e GCWEB, a manutenção de pagamentos para contratos continuados em dezessete unidades<sup>19</sup> que foram inativadas entre 2019 e 2023, conforme detalhado no Anexo III. Em relação a essas unidades, constatou-se que:

---

<sup>18</sup> De 721.936, em 2019, para 280.030, em 2023, segundo extração do Novo Sigma.

<sup>19</sup> APS Pacatuba, APS Poço Verde, APS São Paulo Guarapiranga, APS Campinas Feijó, APS Florianópolis Continente, APS Lauro Müller, APS Joinville – Guanabara, APS Igrejinha, APS Três Coroas, APS Orleans, APS Belo Horizonte-Sul, APS Rio de Janeiro – Tijuca, APS Cuiabá – CPA, APS Belém – Jurunas, APS Belém – Telégrafo, APS Rio Branco – Bosque e APS Manaus – São José.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

- a) dois imóveis apresentaram custos após o encerramento da locação (APS São Paulo – Guarapiranga) ou da transferência (APS Igrejinha);
- b) três imóveis passaram por procedimentos de transferência para a SPU (APS Igrejinha e APS Lauro Müller) e para prefeitura (APS Três Coroas), sendo que apenas o referente à APS Igrejinha teve êxito;
- c) cinco imóveis estão sem uso, gerando custos de manutenção para conservação e segurança (APS Pacatuba, APS Poço Verde, APS Lauro Müller, APS Três Coroas, APS Orleans);
- d) três imóveis passaram a ser utilizados para abrigar arquivos, material permanente e material de consumo (APS Campinas – Regente Feijó, APS Joinville – Guanabara e APS Florianópolis – Continente);
- e) sete imóveis não tiveram a atual destinação identificada por falta de manifestação SR Sudeste III e SR Norte/Centro-Oeste e manifestação parcial da SR Sudeste II.

A manutenção de pagamentos quando os imóveis já não estavam na posse do INSS indicam falha de comunicação e supervisão, como se observa nas próprias manifestações das Superintendências Regionais Sudeste I e Sul:

**Despacho SEI nº 17312505 – SR Sudeste I**

Cumpre-nos informar que o imóvel onde estava instalada a APS São Paulo – Guarapiranga era alugado, sendo o contrato de locação rescindido em 28/10/2021, conforme documento nº [12142452](#) do processo SEI 35014.228473/2023-08. Ocorre que, apenas em 25/04/2023, houve comunicação formal a este Setor de Contratos de Concessionárias e Telefonia, com listagem de imóveis devolvidos à locadora, dentre eles, a APS São Paulo – Guarapiranga.

**Despacho SEI nº 17193710 – SR Sul**

**APS Igrejinha:** desativação pela Portaria PRES/INSS Nº 1.555, DE 31 DE JANEIRO DE 2023; o despacho decisório nº 12/2024/SR SUL/INSS, de 14 de fevereiro de 2024, autorizou a reversão do imóvel localizado na Rua Arthur Fetter, nº 13, Bairro Bom Pastor em Igrejinha/RS, mediante indenização da edificação e benfeitorias em favor do FRGPS (processo SEI 35014.182466/2022-63) para o Município de Igrejinha/RS; em 11/04/2024 ocorreu a entrega das chaves do imóvel que abrigava a APS Igrejinha para a prefeitura local. Logo, a partir da entrega das chaves não devem mais ocorrer despesas, devendo ser comunicados os gestores dos respectivos contratos ou setor competente. (mantidos os grifos)

Por sua vez, os custos de unidades sem uso podem estar associados às dificuldades encontradas pelo INSS para fazer cumprir as disposições da Portaria Conjunta SEPRT/SPU/ME/INSS nº 18, de 18 de fevereiro de 2021, que extrapolam o escopo deste



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

trabalho de auditoria e que foram objeto de apontamentos em trabalhos anteriores da Auditoria-Geral do INSS<sup>20</sup> e da Controladoria-Geral da União<sup>21</sup>.

Considerando todo o exposto nos itens 1.1 a 1.4, avalia-se que as situações evidenciadas possuem causas associadas a aspectos de governança, uma vez que foi identificado: i) insuficiência do planejamento; e, ii) produção e/ou disponibilização de informações, que tenham como finalidade apoiar a tomada de decisão, incompletas, imprecisas ou obscuras.

Como consequência da falta de readequação da estrutura de atendimento presencial à realidade trazida pela transformação digital, que converteu os canais remotos na principal porta de entrada do INSS, pode-se configurar a utilização de recursos públicos de forma não otimizada, contrariando as diretrizes do Mapa Estratégico do INSS 2024 – 2027, além de contribuir para a promoção de uma imagem negativa da instituição perante a sociedade.

**2. A aquisição e a alocação dos materiais de informática (computadores, notebooks, SSD e memória RAM) realizadas em 2022 e 2023 não estão adequadas às necessidades do INSS.**

**2.1. O INSS adquiriu menos equipamentos que a demanda identificada no planejamento das contratações, em decorrência do contingenciamento orçamentário.**

A Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 04 de abril de 2019, que disciplinava as contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP, vigente à época dos procedimentos examinados, em seu artigo 10, prevê a realização de estudos e define que a fase de Planejamento da Contratação deve ser iniciada a partir da demonstração da necessidade da contratação considerando os objetivos estratégicos, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) e o Plano Anual de Contratações (PAC). O art. 11 da citada IN, por sua vez, determina que o Estudo Preliminar da Contratação deve conter de forma detalhada, motivada e justificada, inclusive quanto à forma de cálculo, o quantitativo de bens e serviços que farão parte da solução de TIC.

Em face da necessidade de racionalização dos gastos foi editada a Portaria Conjunta SEGES/SEDGG/SPU/SEDDM nº 38, de 31 de julho de 2020, atualizada pela Portaria Conjunta SEGES/SEDGG/SPU/SEDDM nº 28, de 24 de março de 2021, que, dentre outros aspectos, definiu, em seu art. 3º, para a Administração Pública Federal dois tipos de postos trabalho:

---

<sup>20</sup> Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário. Disponível em: [https://www.gov.br/inss/pt-br/acao-a-informacao/auditoria/RELATORIO\\_FINAL\\_DE\\_AVALIACAO\\_PATRIMONIO\\_Comprimido.pdf](https://www.gov.br/inss/pt-br/acao-a-informacao/auditoria/RELATORIO_FINAL_DE_AVALIACAO_PATRIMONIO_Comprimido.pdf). Acesso em: 01.11.2024.

<sup>21</sup> Avaliação do processo de transferência da gestão dos imóveis não operacionais do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPs) para a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), em atendimento ao disposto na Lei nº 13.240/2015. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1423570> Acesso em: 01.11.2024.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

- a) integral para aqueles que realizam expediente contínuo no imóvel, com carga horária diária média igual ou superior a seis horas e que demande estação de trabalho exclusiva, devendo ser contabilizada, para fins de dimensionamento, de forma absoluta;
- b) reduzido para aqueles que realizam expediente parcial ou transitório no imóvel, com carga horária diária média inferior a seis horas ou realizada em teletrabalho e que demande estação de trabalho que, neste caso, deverá ser compartilhada e contabilizada, para fins de dimensionamento, como 50% do posto integral.

Por outro lado, no cumprimento da sua missão de orientar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos editou a Portaria SGD/MGI nº 2.715, de 21 de junho de 2023, que estabeleceu o Modelo de Contratação e Gestão de Estações de Trabalho a ser seguido pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal nas contratações de soluções de TIC.

O Anexo I da citada Portaria SGD/MGI nº 2.715, dispõe o modo como deve ocorrer o dimensionamento da quantidade de equipamentos de informática para aquisição ou contratação de soluções de TIC, recomendando o período de 5 anos como referência para o ciclo de vida útil de microcomputadores.

Neste contexto, foram realizados exames buscando avaliar se a aquisição e a alocação dos materiais de informática (computadores, notebooks, SSD e memória RAM), realizadas em 2022 e 2023 foram adequadas às necessidades das unidades do INSS. As análises recaíram sobre os processos SEI: i) nº 35014.040622/2022-10, que trata da aquisição de estações de trabalho (desktops) e equipamentos móveis (notebooks); e, ii) nº 35014.243577/2022-53, que se refere à aquisição de componentes do tipo *Solid-State Drive (SSD)* com cabo SATA 3.0 de 6 GBS, memória RAM de 8 GB para desktop e memória RAM de 4 GB para notebook. Além da análise documental, realizou-se indagação à DIROFL e à DTI e consultas ao sistema ADMPER.

Segundo previsto no Plano Anual de Contratações de 2022 (PAC 2022)<sup>22</sup>, o INSS pretendeu adquirir, em 2022, 50.795 novos equipamentos (50.138 computadores e 657 notebooks). No planejamento individual das contratações, estabeleceu-se que para atendimento da demanda seria necessário adquirir 19.219 novos equipamentos (12.319 microcomputadores e 6.900 notebooks) e 30.843 componentes para atualizar a configuração de equipamentos antigos (19.366 SSD, 7.889 pentes de memória RAM de 8Gb e 3.588 pentes de memória RAM de 4GB).

O parâmetro para dimensionamento da demanda de computadores a ser suprida na contratação realizada por meio do processo SEI nº 35014.040622/2022-10, conforme registrado nos Estudos Técnicos Preliminares, foi o número de servidores em exercício no INSS

---

<sup>22</sup> Disponível em: <https://pncp.gov.br/app/pca/29979036000140/2022>. Acesso em 23.07.2024.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

que não estavam sob o regime de contrato temporário ou exercendo suas atividades em trabalho remoto integral ou semipresencial, incluindo aqueles ligados à atividade de Perícia Médica Federal. Para a definição do total de computadores a ser adquirido (12.319), deduziu-se o quantitativo de equipamentos que estavam em garantia.

Por sua vez, a demanda de notebooks (6.900) foi parametrizada pelo quantitativo de servidores que estavam em trabalho remoto integral ou semipresencial e pelo quantitativo de equipamentos em garantia, o que deixou de observar as diretrizes do art. 3º, inciso VI, da Portaria Conjunta nº 38, de 31 de julho de 2020, que prevê a alocação de uma estação de trabalho compartilhada para servidores que exercem expediente presencial parcial ou transitório, jornada de trabalho diária média inferior a seis horas ou que estão em regime de teletrabalho. No entanto, tal procedimento foi justificado como necessário para mitigar riscos relacionados à segurança da informação:

2.11. Ao se adotar o trabalho remoto como um programa do Instituto, diversos controles de segurança que existem nas dependências físicas do INSS deixaram de alcançar a maioria dos computadores utilizados pelos servidores, como por exemplo o controle e monitoramento dos acessos feitos a sítios de internet, suporte remoto seguro, bloqueio do equipamento em caso de detecção de vírus, realização de auditorias e principalmente visibilidade do equipamento. Em que pese nossas políticas de proteção de dados, não é possível conhecer a realidade do equipamento pessoal do servidor muito menos saber o que eles acessam. Se esta estação estiver sob rege do INSS, poderemos ter essa questão elucidada.

2.12. A compra de notebooks para uso de servidores designados em programas de gestão permitirá que se utilize o serviço de diretório nesses equipamentos. Como os dispositivos a serem utilizados agora serão de propriedade do INSS, e não mais do servidor, será possível conceder a este um perfil de usuário com permissões restritas, realizando-se, através de GPO (*Group Policy Object*), o controle do que este usuário poderá instalar e acessar no equipamento. Será possível, ainda, vincular que este usuário apenas poderá se conectar à internet através de um proxy, realizando-se a gestão de quais recursos na rede ele terá permissão para acessar.

2.13. Cabe salientar que independente dos normativos de segurança da informação instituídos pelo INSS, não há amparo legal para impor ao servidor a obrigatoriedade de instalação da solução de proteção em computador pessoal.

2.14. Em resumo, a compra desses equipamentos permitirá diminuir a superfície de ataque, tanto física quanto digital, uma vez que os ativos utilizados pelos servidores em trabalho remoto estarão sob um controle mais rigoroso do Instituto e deverão ser utilizados como instrumento de trabalho (e nunca recurso pessoal), seguindo as disposições e normas específicas a serem definidas para o caso, além de relevantes ganhos operacionais. (Estudo Técnico Preliminar – SEI nº 6675068)

Apesar de todos esses estudos e justificativas realizados para definição da demanda de computadores e notebooks no INSS, o planejamento realizado não se concretizou, pois o INSS adquiriu menos equipamentos que a demanda identificada face a restrições orçamentárias, conforme amplamente registrado no processo de contratação:



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

**Despacho SEI nº 9510218, de 01.11.2022:**

3. Conforme deliberações internas entre a equipe da DIROFL e da DTI, optamos por adquirir somente desktops, devido restrições orçamentárias.

**Despacho SEI nº 10092247, de 21.12.2022:**

2. Contudo, o valor disponível não abarcaria toda a demanda levantada pela Equipe de Planejamento da Contratação, no Item 8 do Termo de Referência, SEI 9810129, consubstanciada no DESPACHO DECISÓRIO DIROFL/INSS Nº 65, DE 05 DE DEZEMBRO DE 2022 (SEI Nº9873031) no dia 05 de dezembro de 2022.

2.1. Assim, considerando o crédito disponível, será possível a aquisição de 676 (setecentos e setenta e seis) equipamentos, o que corresponde ao atendimento de, aproximadamente, 52% (cinquenta e dois por cento) da demanda, perfazendo o total de **R\$ 2.580.968,00 (dois milhões, quinhentos e oitenta mil novecentos e sessenta e oito reais)**. (grifos originais)

Considerando as diversas contratações realizadas até 08.11.2023, foram adquiridos 6.466 computadores e 410 notebooks, ou seja, cerca de 35,77% da demanda identificada no planejamento da contratação. Inclusive, a estratégia de aquisição de notebooks para mitigar os riscos de segurança da informação não foi levada adiante, tendo sido prevista a distribuição dos 410 equipamentos adquiridos para servidores ocupantes de cargo e funções que exigem algum tipo de deslocamento no exercício de suas atribuições (Coordenador-Geral, Coordenador, Superintendente Regional, Gerente Executivo, Chefes de Divisão e equipes técnicas da DTI), conforme Despacho SEI nº 10943952.

Da mesma forma, as restrições orçamentárias não permitiram a aquisição conforme o planejado do quantitativo de componentes para atualização dos equipamentos antigos. Até 19.04.2024, foi viabilizada a aquisição de 11.210 componentes<sup>23</sup>, representando 36,34% do quantitativo planejado. A tabela 6, abaixo, traz o detalhamento dos quantitativos de equipamentos de informática planejados e adquiridos no bojo dos processos SEI nº 35014.040622/2022-10 e SEI nº 35014.243577/2022-53.

**Tabela 6: Quantitativos de equipamentos de informativa previstos no planejamento e adquiridos**

Equipamentos	PAC 2022	Planejamento	Aquisição concluída ou em andamento
Microcomputador	50.138	12.319	6.466
Notebook	657	6.900	410
SSD com cabo SATA 6GB		19.366	7.329
Memória RAM 8GB		7.889	3.445
Memória RAM 4 GB		3.588	436

<sup>23</sup> Até 31.10.2024, não havia registro em todos os processos SEI abertos pelas Superintendências Regionais de conclusão dos procedimentos de aquisição autorizados pelo Ofício SEI Circular nº 6/2024/DIROFL-INSS, de 19 de abril de 2024.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com referência ao PAC 2022, bem como aos documentos contidos nos processos SEI nº 35014.040622/2022-10 e SEI nº 35014.243577/2022-53

Considerando o exposto, fica evidenciado que as contratações realizadas pelo INSS de computadores, notebooks e componentes para atualização de máquinas antigas não atendeu a demanda identificada pela área técnica no planejamento dos procedimentos licitatórios. Como consequência, observa-se a obsolescência do parque computacional utilizado. Segundo consolidação por meio de técnicas de auditoria assistidas por computador do relatório “Localização Integral de Bens por Catálogo” extraído para todas as unidades do sistema ADMPER em 02.08.2024, havia registrado 66.725 computadores, dos quais 34.633 (52%) constam com data de alocação anterior ao ano de 2019.

De forma mais específica, nas 22 APS que compuseram a amostra do achado 1.1, verificou-se que 46,37% dos equipamentos de informática alocados foram cadastrados no sistema ADMPER entre 2013 e 2018 (anteriores a um ciclo de 5 anos) e 45,34% foram cadastrados antes de 2013 (anteriores a dois ciclos de 5 anos). Em outros termos, 91,71% dos computadores registrados no sistema ADMPER na carga das unidades examinadas possuem mais de 5 anos de vida útil, o que contraria a recomendação do Anexo I da Portaria SGD/MGI nº 2.715, de 21 de junho de 2023.

Portanto, as restrições orçamentárias impuseram ao INSS limitação quanto à satisfação da demanda de atualização do parque computacional, que segundo as justificativas apresentadas nos processos de contratação, também está associada à necessidade de mitigar riscos de segurança da informação. Contudo, tal limitação supera o âmbito de gestão da autarquia, impossibilitando a atuação na causa-raiz do problema.

**2.2. Insuficiência de mecanismos e rotina de monitoramento da utilização dos computadores para propiciar a alocação e a redistribuição de acordo com a necessidade das unidades.**

A Instrução Normativa nº 205, de 08 de abril de 1988, emitida pela Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, define, em seu item 7.12, que compete ao Departamento de Administração ou unidade equivalente gerir o material distribuído, o que inclui os equipamentos considerados bens móveis. Ainda de acordo com este normativo, os inventários são instrumentos de controle para acompanhamento da situação dos equipamentos e material permanente:

8. Inventário físico é o instrumento de controle para a verificação dos saldos de estoques nos almoxarifados e depósitos, e dos equipamentos e materiais permanentes, em uso no órgão ou entidade, que irá permitir, dentre outros:  
[...]
- d) o levantamento da situação dos equipamentos e materiais permanentes em uso e das suas necessidades de manutenção e reparos; e**
- e) a constatação de que o bem móvel não é necessário naquela unidade. (grifado)**



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

Especificamente em relação aos equipamentos de informática, o Anexo da Portaria SGD/MGI nº 2.715, de 21 de junho de 2023, define que a infraestrutura computacional deve ser monitorada, inclusive no que se refere ao adequado controle patrimonial:

- 9.1.1. Para realizar o monitoramento adequado da infraestrutura computacional, deve-se adotar ferramentas e procedimentos que, no mínimo, possibilitem:
- a) acompanhar indicadores mínimos de desempenho (percentual de utilização da CPU, temperatura da CPU, percentual de utilização da memória, percentual de utilização da unidade de armazenamento) e de consumo de energia elétrica;
  - b) acompanhar indicadores mínimos de segurança da informação, especialmente no que se refere à detecção de elementos de software desatualizados, tais como: sistemas operacionais, aplicativos e antivírus;
  - c) realizar o adequado controle patrimonial, permitindo a realização de inventários remotos dos equipamentos de microinformática de maneira mais frequente.**
- (grifado)

A aplicação eficiente dos recursos públicos é uma diretriz que emana do art. 37 da CF/88. Nessa esteira, os incisos I e V do art. 11 da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022, preveem que o Estudo Técnico Preliminar das contratações de TIC, dentre outros elementos, deve conter de forma detalhada o quantitativo de bens e serviços necessários à composição da solução de TIC a ser contratada e a declaração de viabilidade desta, contendo a justificativa para a escolha, a qual deve abranger a identificação dos benefícios a serem alcançados em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade<sup>24</sup>. Assim, o conhecimento e a adequada aplicação dos recursos disponíveis são condições essenciais para que a demanda seja suprida de forma eficiente.

No âmbito do INSS, a administração de bens, incluindo o armazenamento e o desfazimento de materiais, é competência da DIROFL (art. 11, inc. I, alínea “a” do Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022). Ao seu turno, compete à Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) planejar, coordenar, normatizar e supervisionar atividades de tecnologia da informação e comunicação, inclusive a respeito da infraestrutura tecnológica (art. 12, inc. I, alínea “a” do Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022).

No âmbito das Superintendências Regionais, conforme disposições do art. 251 do Regimento Interno, aprovado pela Portaria PRES/INSS nº 1.678, de 29 de abril de 2024<sup>25</sup>, é o Setor de Suprimentos e Transporte (LOG-SUT) que possui a competência de: i) confeccionar e propor estudos de racionalização de contratos de aquisições; ii) controlar, armazenar e distribuir bens; iii) gerenciar estoque e demandas; iv) orientar e executar atividades inerentes ao patrimônio mobiliário; v) proceder ao recadastramento de materiais permanentes e aos inventários de

---

<sup>24</sup> Até 31.01.2023, essas disposições estavam vigentes nos incisos I e V do art. 11 da Instrução Normativa SGD/ME nº 01, de 04 de abril de 2019.

<sup>25</sup> Até 02.06.2024, esta previsão estava contida no art. 248 do revogado Regimento Interno, que tinha sido aprovado pela Portaria PRES/INSS nº 1.532, de 08 de dezembro de 2022.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

materiais permanentes e de consumo; e, vi) propor e instruir processos e procedimentos para recuperação, desfazimento e alienação de materiais.

No nível das unidades de atendimento, o Guia do Gestor de APS – Logística, aprovado pela Portaria DIROFL/INSS, nº 730, de 12 de setembro de 2022, aponta que o gestor deve mapear a necessidade de material e encaminhar solicitação ao LOG-SUT, além de alertar para a necessidade de comunicar a existência de materiais inservíveis.

Considerando este arcabouço de critérios e visando verificar a gestão dos recursos de informática disponíveis no INSS (especialmente computadores e notebooks), foram realizadas indagações escritas à DTI e DIROFL, entrevistas com os Chefes de LOG-SUT nas seis Superintendências Regionais<sup>26</sup> e com os Gerentes das 14 APS da cidade de São Paulo que receberam a visita da equipe de auditoria, assim como questionários eletrônicos com os Gerentes das 22 APS selecionadas na amostra do achado 1.1.

Os resultados obtidos indicam que há uma insuficiência nos mecanismos adotados para monitoramento do uso dos equipamentos de informática com a finalidade de alocar e remanejar de forma a otimizar os recursos disponíveis de acordo com a necessidade das unidades. Ao ser questionada sobre esses aspectos, a DTI encaminhou a seguinte manifestação emitida pela Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Segurança, contida no Despacho SEI nº 16700340:

Quanto aos questionamentos:

1. Disponibilizar relatório de monitoramento da rede indicando os computadores e notebooks em funcionamento por unidade do INSS, bem como, se possível, discriminar a marca/modelo de cada máquina, o patrimônio, a data da última utilização e o respectivo usuário

Atualmente a equipe que atua na gestão e monitoramento da rede conta as seguintes fontes de informações, **Aplicativo Star**: software desenvolvido pelo INSS que está em fase de implantação, **SentinelOne**: solução de EDR (Endpoint Detection and Response) instalada em aproximadamente 18.000 estações de trabalho; **SD-WAN (Fortinet)**: informações disponibilizadas pela empresa responsável pelo fornecimento dos links de rede (Telebrás) e **ENTRE ID Microsoft**: Serviço de Autenticação que será expandido ao INSS conforme estabelecido no PDTI e Plano de Ação do INSS.

[...]

2. Informar se há rotina/procedimento formalizado para promover, periodicamente, a avaliação do uso dos computadores e notebooks e a redistribuição daqueles que eventualmente não estiverem sendo usados. Em caso positivo, disponibilizar a documentação referente aos procedimentos adotados.

---

<sup>26</sup> Nas SRSEIII e SRNCO, as entrevistas ocorreram, respectivamente, com os Chefes de Divisão de Logística, Licitações e Contratos, face a ausência de titular no LOG-SUT.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

Resposta: A distribuição/redistribuição de equipamentos do parque não estão sob ação da DTI. Atualmente estão a cargo da gestão da unidade local (Superintendência/GEX). No sistema da DIROFL, o ADMPER estão os dados de patrimônio do equipamento.

Por sua vez, ainda sobre os mecanismos adotados para monitoramento e otimização do uso dos equipamentos de informática, a DIROFL se posicionou por meio da Nota Técnica Conjunta nº 17433961/2024/CGRLOG/CGLCO/CGEPI/DIROFL/INSS (SEI nº 17433961):

6.1. Item 2 "a" - anualmente, em observância às normas legais, dentre elas, a Lei nº 4.320/1964 e a IN nº 205/SEDAP-PR/1988, são realizados o Inventário Físico de Material de Consumo e o Inventário de Bens Móveis Permanentes em Uso – IBMU do respectivo exercício, no âmbito do INSS, vide Ofício SEI Conjunto Circular nº 25/2023/CGRLOG/DIROFL-INSS (SEI nº [13128528](#));

Item 2 "b" - por ser tratarem de bens materiais, aplicam-se os apontamentos mencionados no item 6.1 supra aos equipamentos de informática listados. Porém, quanto ao aspecto de "levantamento de necessidades e remanejamento entre as unidades, de forma a assegurar a otimização do parque computacional", entendemos pertinente a manifestação da Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI sobre o tema.

6.3. Item 2 "c" - no que se refere às aquisições de equipamentos de informática realizadas por meio dos processos 35014.040622/2022-10 e 35014.243577/2022-53, os critérios de necessidades e distribuição foram estabelecidos pela Diretoria de Tecnologia a Informação. Assim, para informações sobre os critérios de distribuição utilizados e monitoramento de alocações, entendemos, como mais adequado, a manifestação daquela Diretoria.

Essas manifestações evidenciam uma lacuna de governança, no que se refere à ausência de uma estratégia institucional para monitoramento e alocação eficiente dos recursos de informática. No nível do Sistema de Governança do INSS, exceto no que se prefere à aprovação do PDTIC 2022/2023 e do PDTIC 2023/2025, não se verificou, entre 2019 e 2023, nas atas das reuniões do Comitê Estratégico de Governança (CEGOV) e dos Comitês Temáticos de Governança Digital (CTGD) e de Gestão das Contratações (CTGC) definição de diretriz para direcionar a atuação da gestão em relação à alocação de recursos de informática.

As consequências podem ser observadas nos seguintes aspectos:

a) dos treze Gerentes de APS que responderam ao questionário eletrônico aplicado nas 22 unidades que compuseram a amostra detalhada no achado 1.1:

a.1) nove informaram que possuem equipamento de informática sem uso em suas unidades, tendo sido citadas como causa para a não utilização defeito, obsolescência, aposentadoria e trabalho remoto;

a.2) nove responderam não terem sido consultados em 2023 sobre a necessidade de alocação de novos equipamentos de informática na APS,



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

indicando fragilidade na avaliação da demanda para distribuir os novos equipamentos;

a.3) oito afirmaram não terem sido questionados em 2023 sobre a necessidade de recolhimento de equipamentos de informática sem uso na APS;

a.4) sete informaram que o último recolhimento de equipamentos de informática ocorreu antes de 2023.

b) nas entrevistas com os 14 Gerentes de APS localizadas na cidade de São Paulo, foram apontados 216 equipamentos de informática (computadores, impressoras, monitores, scanners, nobreaks e impressoras de senha) não utilizados, na maior parte dos casos, por defeito ou obsolescência;

c) a partir das respostas da DIROFL, DTI e das entrevistas com os Chefes de LOG-SUT ou representantes da área não foi possível identificar, com exceção dos equipamentos direcionados para a Perícia Médica Federal, uma diretriz de distribuição dos computadores adquiridos a partir do planejamento realizado no processo SEI nº 35014.040622/2022-10, considerando que a aquisição não atendeu a demanda dimensionada de um computador atualizado (novo ou em garantia) para cada servidor;

d) a APS Espigão do Oeste, que não conta com servidor e estagiário lotado desde abril de 2022<sup>27</sup>, recebeu um dos computadores adquiridos em 2023;

e) nas entrevistas com os Chefes de LOG-SUT ou representantes da área, constatou-se que:

e.1) nenhuma das seis unidades adotam rotina periódica de avaliação do uso dos equipamentos de informática visando identificar necessidades e realizar remanejamentos, redistribuição e recolhimento para otimização dos recursos, tendo sido citado que a atuação se dá por demanda de outras unidades ou no período de inventário anual ou de desfazimento de bens;

e.2) cinco das seis unidades adotam algum mecanismo complementar ao sistema ADMPER (planilha ou processos SEI) para acompanhar a alocação e a movimentação dos equipamentos de informática, diante das limitações encontradas na utilização do sistema institucional;

f) segundo inventário de ativos inserido no PDTIC 2024/2027, o INSS dispõe de 70.052 estações de trabalho e 4.091 notebooks, enquanto seu quadro de pessoal conta 24.009 colaboradores (servidores ativos, contratos temporariamente, com exercício descentralizado de carreiras, estagiários, ocupantes de cargo em comissão sem vínculo, em lotação provisória e requisitados).

No que se refere às ações em andamento relacionadas ao monitoramento dos equipamentos, no PDTIC 2024/2027 consta como iniciativa de TIC realizar o inventário do parque tecnológico

---

<sup>27</sup> Conforme informações do Painel de Gestão de Pessoas disponível na seção INSS em Números da Intraprev, disponível em : <https://www-dadosinss.prevnet/custom/sense/app/4cd807ac-3915-44e0-bdd0-ccafcce7b926/sheet/77879793-a5ff-407a-a973-62bee10f7311/state/analysis>. Acesso em: 01.11.2024



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

com a previsão de entrega de dois produtos: Sistema de inventário do parque tecnológico em 2024 e Inventário do parque tecnológico até 2025.

Já no Plano de Ação do INSS para o exercício 2024, alterado pela Resolução CEGOV/INSS nº 45, de 04 de outubro de 2024<sup>28</sup>, consta uma ação relacionada à adesão e utilização do Sistema Integrado de Administração de Gestão Patrimonial – SIADS, para controle efetivo dos estoques de materiais permanentes e de consumo, cuja meta é chegar em dezembro de 2024 com 12 unidades utilizando o sistema, sendo que até setembro não foi computada utilização em nenhuma unidade<sup>29</sup>.

Segundo a DIROFL, na Nota Técnica Conjunta nº 17433961/2024/CGRLOG/CGLCO/CGEPI/DIROFL/INSS (SEI nº 17433961), a adoção do SIADS visa: i) a promoção a eficiência dos gastos públicos; ii) a promoção do bom gerenciamento patrimonial permitindo o reaproveitamento de bens, evitando aquisições desnecessárias; iii) a potencialização da racionalização financeira, processual e de pessoas; iv) a integração com sistemas estruturantes do Governo Federal; v) a sistematização dos registros contábeis dos estoques, bens móveis, permanentes e de consumo; vi) a propiciação de informações para apoiar as decisões governamentais de alocação mais eficiente de recursos; e, vii) a oferta de infraestrutura centralizada, sem custos para novos aderentes.

No entanto, diante dos aspectos evidenciados, ressalta-se que a adoção das ações acima descritas, monitoramento dos equipamentos, no PDTIC 2024/2027, e implementação do SIADS, não dispensam a adoção de estratégia institucional para direcionar mecanismos de controle, avaliação periódica da demanda e monitoramento da gestão visando a compatibilização entre a necessidade identificada com a alocação, o remanejamento, bem como eventual desfazimento dos recursos inservíveis.

---

<sup>28</sup> Publicada no DOU de 01.11.2024, seção 1, página 250/256.

<sup>29</sup> Conforme acompanhamento do Plano de Ação disponível na Intraprev, disponível em: <https://planoacaov2.prevnet/mapa/?idIndicador=498&competenciaSelected=202409>. Acesso em: 01.11.2024.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

## RECOMENDAÇÕES

Considerando os achados expostos, recomenda-se:

**À Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão:**

**Recomendação 1:** Estabelecer de forma detalhada critérios técnicos objetivos para definir a localização, alteração, desativação e instalação das unidades de atendimento, considerando o disposto na alínea "c" do inciso III do art. 16 do Decreto nº 10.995/2022 e os efeitos decorrentes da transformação digital.

*Achado nº 1.*

**Recomendação 2:** Implementar metodologia de avaliação periódica da adequação da rede de atendimento à demanda efetivamente absorvida pelas APS, de forma a direcionar ações gerenciais para aumento da eficiência administrativa com a otimização de recursos.

*Achado nº 1.*

**À Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística:**

**Recomendação 3:** Estabelecer rotina/fluxo de comunicação com a Diretoria de Tecnologia da Informação para assegurar o remanejamento dos recursos de informática de acordo com o levantamento de necessidades das unidades e a identificação de subutilização dos equipamentos.

*Achado nº 2.2.*



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

## CONCLUSÃO

Este trabalho de auditoria buscou avaliar o impacto da redução de pessoas nas unidades do INSS ocasionado pela transformação digital, que resultou na redução dos atendimentos presenciais e na implantação dos programas de gestão, em relação aos ativos e recursos públicos aplicados no funcionamento e manutenção dessas unidades.

As análises foram balizadas pela previsão constitucional que alça a eficiência como um princípio explícito a ser observado pela administração pública em sua atuação e pelas disposições do PPA 2020/2023, aprovado pela Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2018, e da Lei nº 14.129/2021, que objetivam o aumento da eficiência administrativa no Poder Executivo Federal, dentre outras medidas, a partir da utilização de processos administrativos eletrônicos e da digitalização da prestação dos serviços públicos.

Foram realizados exames para avaliar como os custos com contratos de nove serviços essenciais ao funcionamento das unidades do INSS (água e saneamento, energia elétrica, limpeza e conservação, locação de imóvel, manutenção de ar-condicionado, manutenção de elevadores, manutenção predial, vigilância eletrônica e vigilância ostensiva) evoluíram entre 2019 e 2023, em função da redução do quantitativo de atendimentos presenciais realizados nas APS e da quantidade de colaboradores (servidores, estagiários e terceirizados) em atividade na autarquia.

Foi verificado ainda, para um conjunto de 31 unidades locadas, se houve ajuste da área ocupada no momento da prorrogação contratual visando o enquadramento aos parâmetros da SPU, que foram emitidos no contexto de racionalização da ocupação dos imóveis. Ademais, foram objeto de análise o planejamento e a alocação dos equipamentos de informática (computadores, notebooks, *solid-state driver-SSD* e memória RAM) realizadas por meio dos processos SEI nº 35014.040622/2022-10 e nº 35014.243577/2022-53.

De forma global, os resultados obtidos indicaram que, apesar de o INSS ter reduzido os atendimentos presenciais em cerca de 61% entre 2019 e 2023, o custo por atendimento corrigido pelo IPCA, considerando os valores pagos para os nove serviços essenciais ao funcionamento das unidades discriminados anteriormente, aumentou cerca de 116% nesse período.

Com enfoque mais específico, para 22 unidades selecionadas em função da redução do atendimento presencial e do quadro de pessoal, verificou-se que houve redução de cerca de 71,79% nos atendimentos presenciais realizados em 2023 em comparação com 2019. Considerando os meses de dezembro desses anos, a quantidade de servidores e estagiários lotados reduziu cerca de 54,6%. Por sua vez, o custo por atendimento no período aumentou 189,59%, já considerando a correção pelo IPCA. Duas das unidades da amostra (APS Conceição das Alagoas e APS Pires do Rio) não tiveram registro de atendimento em 2023 e quatro delas (APS Conceição dos Alagoas, APS Espigão do Oeste, APS Butiá e APS Maracás) não contavam, segundo dados do SIAPEDW, com servidor e/ou estagiário lotado em dezembro de 2023.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

No que diz respeito às 31 unidades locadas avaliadas, o custo com aluguel permaneceu praticamente estável entre 2019 e 2023, enquanto o quantitativo de servidores reduziu 28,47%. Até dezembro de 2023, em 21 dessas unidades, que passaram por renovação do contrato de aluguel após a edição do Ofício SEI Circular nº 2/2020/CGEPI/DGPA-INSS, de 20 de novembro de 2011, não foi identificada a formalização de termo aditivo para adequação da área ocupada, tendo sido apresentadas justificativas em nove casos. Mesmo nas unidades em que foram apresentados elementos indicando a compatibilidade da área ocupada com os parâmetros da SPU, verificou-se o aumento do custo por atendimento entre os anos de 2019 e 2023.

Na cidade de São Paulo, apesar de ter havido uma redução do atendimento presencial entre 2019 e 2023 de 60,86%, ainda são mantidas 23 APS convencionais, sendo quatorze instaladas em imóveis próprios e nove em imóveis locados. Nas visitas àquelas unidades, identificou-se espaços e materiais não utilizados. Por sua vez, dados do GCWEB indicaram que, no ano de 2023, a despesa com aluguel dos imóveis ocupados pelas outras nove unidades totalizaram R\$ 4.967.669,02.

Ainda na seara da avaliação dos custos operacionais, identificou-se 17 unidades de atendimento formalmente encerradas que estavam gerando pagamentos com contratos continuados até dezembro de 2023. A partir de manifestação das Superintendências Regionais, verificou-se que em dois casos houve pagamentos após o encerramento da posse do imóvel e em outros cinco os custos decorrem da necessidade de manutenção e segurança de imóveis fechados. Três das unidades encerradas passaram a ser utilizadas para abrigar arquivos, material permanente e de consumo. Já as outras sete unidades não tiveram a destinação e o motivo dos custos identificados, tendo em vista a incompletude ou ausência de manifestação por parte da SRNCO, SRSEII e SRSEIII.

No que se refere aos equipamentos de informática, constatou-se que o quantitativo adquirido por meio dos processos SEI nº 35014.040622/2022-10 e nº 35014.243577/2022-53 foi inferior à demanda identificada no planejamento das contratações, face às restrições orçamentárias enfrentadas pela autarquia. Enquanto no PAC 2022 se planejou adquirir 50.795 equipamentos (50.138 computadores e 657 notebooks) e a demanda levantada nos Estudos Técnicos Preliminares foi de 19.219 equipamentos (12.319 computadores e 6.900 notebooks), o INSS logrou adquirir, até dez/2023, 6.876 equipamentos (6.466 computadores e 410 notebooks).

No entanto, apesar dessa limitação de recursos financeiros, foi possível evidenciar que há uma insuficiência nos mecanismos adotados para monitoramento do uso dos equipamentos de informática com a finalidade de alocar e remanejar de forma a otimizar os recursos disponíveis de acordo com a necessidade das unidades. Os mecanismos de inventário da rede estão sendo implementados pela DTI, conforme previsão no PDTIC 2024-2027, e a DIROFL informou que utiliza apenas o inventário anual de bens para gestão dos equipamentos. No âmbito das seis Superintendências Regionais, também não se identificou uma rotina ou procedimento periódico para alocação, redistribuição e/ou recolhimento dos equipamentos visando a



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

otimização dos recursos, como pode ser apurado em entrevistas com Chefes de LOG-SUT ou representantes da unidade.

Diante de todo o exposto, em resposta às questões de auditoria que direcionaram o presente trabalho, é possível concluir que o INSS não adequou a infraestrutura de suas unidades considerando os efeitos da transformação digital que trouxeram alterações na dinâmica dos atendimentos prestados à sociedade e que a aquisição e a alocação dos materiais de informática (computadores, notebooks, SSD e memória RAM) realizadas em 2022 e 2023 não estão adequadas às necessidades de suas unidades identificadas no planejamento das contratações.

Com exceção do contingenciamento orçamentário, a partir de todas as análises realizadas e evidências colhidas, credita-se que todas essas constatações estão associadas à esfera da governança institucional em relação aos seguintes aspectos: i) insuficiência do planejamento institucional; ii) produção e/ou disponibilização de informações, que tenham como finalidade apoiar a tomada de decisão, incompletas, imprecisas ou obscuras; e, iii) lacuna na definição de diretriz para direcionar a atuação da gestão em relação à alocação de recursos de informática e eventual procedimento de desfazimento de bens inservíveis.

Por esse motivo, foram emitidas recomendações que visam estabelecer critérios técnicos objetivos para definir a localização, alteração, desativação e instalação das unidades de atendimento no contexto transformação digital, assim como para implementar metodologia de avaliação periódica da adequação da rede de atendimento à demanda efetivamente absorvida pelas APS, de forma a direcionar ações gerenciais para aumento da eficiência administrativa. Além disso, em relação aos equipamentos de informática, recomendou-se o estabelecimento de rotina/fluxo de comunicação para assegurar o remanejamento de acordo com o levantamento de necessidades das unidades e a identificação de subutilização. Não foi emitida recomendação concernente à limitação orçamentária, por se tratar de tema que foge da gestão do INSS, por envolver órgãos externos.

Por derradeiro, espera-se, considerando a relevância que o INSS possui para a sociedade brasileira e a dimensão continental de sua presença, que o presente trabalho e suas recomendações tenham como efeito um direcionamento institucional em prol de uma rede de atendimento ajustada à necessidade social, com aumento de eficiência administrativa a partir da otimização do uso de recursos públicos, consoante estabelece o próprio Mapa Estratégico da autarquia para o período de 2024-2027.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

## **ANEXOS**

### **I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA**

#### **A) Recomendações nºs 1 e 2**

##### **Manifestação da Unidade Auditada:**

A Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN) se manifestou a respeito do relatório preliminar e das recomendações propostas por meio do Despacho SEI nº 18841359, de 17.12.2024, encaminhando o Despacho Conjunto GAPS/DIMAT/CRC/CGREC (SEI nº 18778330), de 12.12.2024.

Neste documento, as Divisões de Melhoria do Atendimento (DIMAT) e de Gerenciamento das Agências da Previdência Social (DGAPS), a Coordenação de Relacionamento com o Cidadão (CRC) e a Coordenação-Geral de Relacionamento com o Cidadão (CGREC) apresentaram as seguintes conclusões sobre as recomendações:

[...]

8. Com a transformação digital realizada no INSS a partir de 2017 com a implantação do projeto INSS Digital houve uma transformação significativa do modelo de atendimento até então em vigor, passando as agências fixas a desempenharem um novo papel dentro da rede de atendimento da autarquia, o que não foi devidamente atualizado nos normativos que tratam da regras para a localização, implantação e desativação das APS. A Resolução PRES/INSS nº 64, de 30 de abril de 2009, o Memorando-Circular Conjunto DIRAT/DRH nº 05, de 21 de novembro de 2008 e a Resolução PRES/INSS nº 548, de 14 de setembro de 2016, com isso, não mais atendem com plenitude as novas diretrizes da casa, o que torna imperioso a reavaliação dos atos para a modernização e aderência a nova realidade do atendimento presencial.

9. Assim, para realizar a devida adequação no ano de 2025 será implantado projeto que visa atualizar as regras para definição com clareza e objetividade os parâmetros necessários para a localização, alteração e desativação de APS. Ressaltando-se que é um tema que englobará outras Diretorias face a transversalidade de competências, tendo como previsão para conclusão do projeto dezembro de 2025.

10. Quanto à Recomendação 2, informamos a existência, no âmbito do Projeto de Atendimento Humanizado, concebido pela RESOLUÇÃO CEGOV/INSS Nº 37, de 28 de dezembro de 2023, que Aprova o Plano de Ação do INSS para o exercício de 2024, o projeto de Otimização Operacional do Atendimento, que possui os seguintes objetivos gerais:

- 10.1. mensurar, registrar e avaliar o perfil da demanda por serviços no âmbito das Agências da Previdência Social;
- 10.2. estabelecer o perfil da capacidade operacional ideal das unidades; e



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

10.3. orientar e regulamentar a gestão do atendimento, quanto aos aspectos inerentes ao aproveitamento da capacidade operacional das Agências da Previdência Social perante o perfil da demanda.

11. Tal projeto visa, portanto, estabelecer uma metodologia direcionada ao gerenciamento do atendimento nas Agências da Previdência Social, com vistas a promover a avaliação periódica da demanda por atendimento e, então, possibilitar o delineamento do perfil da capacidade operacional ideal necessário nas unidades, permitindo orientar o gerenciamento da força de trabalho para a completa e satisfatória absorção da demanda por atendimento na localidade.

12. O projeto encontra-se em andamento, com prazo para sua conclusão em dezembro de 2025.

13. Diante do exposto, encaminha-se à Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão - DIRBEN para ciência e prosseguimento à AUDGER em resposta ao item 3 do Ofício SEI Circular 1 (SEI nº 18602254).

**Análise da Equipe de Auditoria:**

Considerando os aspectos apresentados pela DIRBEN, ratifica-se as recomendações nºs 1 e 2. Como a previsão de conclusão dos projetos associados ao atendimento dessas recomendações é dezembro de 2025, concorda-se em fixar o prazo de implementação em 20.12.2025, porém, estabelecendo um ponto de controle a cada 120 dias para acompanhamento da evolução das medidas adotadas.

**B) Recomendação nº 3**

**Manifestação da Unidade Auditada:**

A Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística (DIROFL) se posicionou sobre o relatório preliminar e a recomendação nº 3 por meio do Despacho SEI nº 18803722, de 13.12.2024, anuindo com os termos do Despacho SEI nº 18716833, de 11.12.2024, emitido pela Divisão de Despesas Operacionais e Suprimentos (DDOS), Coordenação de Acompanhamento de Logística (CALOG) e Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (CGRLOG).

No referido Despacho SEI nº 18716833, as unidades signatárias discorrem sobre a especificidade das aquisições de equipamentos de informática, destacando que:

[...]

4.5. Como se observa, as demandas de tecnologia da informação e comunicação, estando incluídas ali a aquisição de equipamentos de informática, por terem características próprias que dependem de análise técnica, estão sob a guarda da Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação.

4.6. Corroborando esse fato, a DTI emitiu em 24 de outubro de 2024, a Portaria DTI/INSS nº 122 (SEI nº [18199980](#)), que institui a estratégia de sustentação e



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

provimento da infraestrutura computacional do INSS, de onde fazemos algumas citações relacionadas à Recomendação 3 de Auditoria:

[...]

5. Portanto, no que tange à recomendação nº 3 do Relatório de Auditoria (SEI nº [18589298](#)), entendemos que a Diretoria de Tecnologia da Informação possui competências e responsabilidades claramente definidas para coordenar e orientar as demandas relacionadas a equipamentos de informática. Ademais, os processos já existentes estão alinhados a normativos superiores e estratégias institucionais, como o PDTIC e o Plano Estratégico do INSS.

6. Ressalta-se, contudo, que a interação entre as Diretorias de Orçamento, Finanças e Logística e de Tecnologia da Informação é fundamental para assegurar que o planejamento orçamentário seja adequadamente compatibilizado com as necessidades técnicas e estratégicas, bem como com eventuais re/distribuições necessárias. Nessa esfera, destacamos uma das respostas extraídas do Relatório Preliminar de Auditoria, proveniente da CGTIS/DTI (SEI nº [16700340](#), em que, na nossa visão, caberia à DIROFL o sobrescrito <sup>2</sup>:

Informar se há rotina/procedimento formalizado para promover, periodicamente, a avaliação do uso dos computadores e notebooks<sup>1</sup> e a redistribuição daqueles que eventualmente não estiverem sendo usados<sup>2</sup>. Em caso positivo, disponibilizar a documentação referente aos procedimentos adotados. (sobrescrito nosso)

Resposta: A distribuição/redistribuição de equipamentos do parque não estão sob ação da DTI. Atualmente estão a cargo da gestão da unidade local (Superintendência/GEX). No sistema da DIROFL, o ADMPER estão os dados de patrimônio do equipamento.

7. Dessa forma, sugere-se que a recomendação nº 3 seja considerada reavaliada, uma vez que, a nosso ver, fica evidenciado que os normativos e orientações mencionados já estabelecem um arcabouço detalhado para a gestão e o planejamento das aquisições de equipamentos de informática no âmbito do INSS. Essa estrutura normativa garante que as especificidades desses recursos sejam contempladas, desde o levantamento das necessidades até a contratação, remanejamento e eventual desfazimento.

8. Diante do exposto, encaminhe-se à Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística - DIROFL para conhecimento e, se de acordo, envio à Coordenação-Geral de Auditoria em Gestão Interna - CGAGIN para ciência e prosseguimento.

**Análise da Equipe de Auditoria:**

Em sua manifestação, no Despacho SEI nº 18716833, de 11.12.2024, a DIROFL reconhece, no item nº 6, como competência da DTI a avaliação periódica do uso de computadores e notebooks e como sua competência a redistribuição dos equipamentos que eventualmente não estão sendo usados.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

No que se refere à aquisição de estações de trabalho, ao ciclo de vida, e ao monitoramento e gestão da infraestrutura computacional, a Portaria DTI/INSS nº 122, de 24 de outubro de 2024, emitida após a conclusão da fase de execução dos trabalhos de auditoria, de fato estabelece diretrizes gerais a serem observadas. No entanto, não detalha rotinas e fluxos, especialmente, no que se refere à operacionalização de remanejamentos daqueles equipamentos que não estão sendo utilizados nas unidades.

Diante desses aspectos, como a recomendação nº 3 está associada ao achado 2.2, onde se relatou um conjunto de constatações relacionadas à manutenção de equipamentos não utilizados em algumas unidades e à ausência de procedimentos de recolhimento e de avaliação de necessidade em outras, acata-se a sugestão da DIROFL para reavaliar a recomendação nº 3, alterando-a de “Aperfeiçoar rotinas e controles periódicos visando compatibilizar o levantamento de necessidades de equipamentos de informática com a alocação, o remanejamento e eventual desfazimento dos recursos inservíveis” para “Estabelecer rotina de comunicação com a Diretoria de Tecnologia da Informação para assegurar o remanejamento dos recursos de informática de acordo com o levantamento de necessidades das unidades e a identificação de subutilização dos equipamentos disponíveis”.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
AUDITORIA-GERAL

**II – UNIDADES LOCADAS E RESPECTIVOS PARÂMETROS DE PESSOAL E CUSTO**

OL	Unidade - Nome	Superintendência Regional	Valor Pago de Aluguel em 2019	Valor Pago de Aluguel em 2023	% de Variação do Valor Pago de Aluguel entre o ano de 2019 e 2023	% de Variação do Quantitativo de Servidores e Estagiários entre dez/2019 e dez/2023	% Servidores em Trabalho Remoto em dez/2023	% Servidor em Trabalho Semipresencial em dez/2023	Total de Servidores em Trabalho Remoto Integral ou Semipresencial em dez/2023
22001	GEX Aracajú	Nordeste	R\$ 1.320.000,00	R\$ 695.193,96	-47,33%	-35,38%	26,32%	12,28%	38,60%
21022	GEX Araraquara	Sudeste I	R\$ 222.284,88	R\$ 228.000,00	2,57%	-8,33%	33,33%	13,89%	47,22%
06021	GEX Dourados	Norte/Centro-Oeste	R\$ 182.734,88	R\$ 183.703,08	0,53%	-11,90%	36,67%	10,00%	46,67%
04022	GEX Feira de Santana	Nordeste	R\$ 480.000,00	R\$ 522.000,00	8,75%	-32,14%	56,67%	16,67%	73,34%
05021	GEX Juazeiro do Norte	Nordeste	R\$ 95.908,75	R\$ 100.401,60	5,00%	-51,92%	30,23%	27,91%	58,14%
25001	GEX Macapá	Norte/Centro-Oeste	R\$ 308.633,70	R\$ 711.603,12	131,00%	-15,91%	40,74%	0,00%	40,74%
12021	GEX Marabá	Norte/Centro-Oeste	R\$ 317.846,24	R\$ 320.391,18	1,00%	77,78%	28,57%	0,00%	28,57%



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

OL	Unidade - Nome	Superintendência Regional	Valor Pago de Aluguel em 2019	Valor Pago de Aluguel em 2023	% de Variação do Valor Pago de Aluguel entre o ano de 2019 e 2023	% de Variação do Quantitativo de Servidores e Estagiários entre dez/2019 e dez/2023	% Servidores em Trabalho Remoto em dez/2023	% Servidor em Trabalho Semipresencial em dez/2023	Total de Servidores em Trabalho Remoto Integral ou Semipresencial em dez/2023
21027	GEX Marília	Sudeste I	R\$ 643.500,00	R\$ 827.502,94	29,00%	-57,14%	15,00%	0,00%	15,00%
19024	GEX Novo Hamburgo	Sul	R\$ 536.712,56	R\$ 212.194,53	-60,00%	0,00%	41,67%	13,89%	55,56%
26001	GEX Porto Velho	Norte/Centro-Oeste	R\$ 1.034.412,19	R\$ 1.039.884,96	1,00%	-30,30%	36,84%	7,02%	43,86%
04025	GEX Santo Antônio de Jesus	Nordeste	R\$ 182.694,99	R\$ 100.942,93	-45,00%	-42,55%	38,10%	0,00%	38,10%
09001	GEX São Luís	Nordeste	R\$ 936.309,60	R\$ 1.039.884,96	13,00%	-1,69%	21,05%	14,47%	35,52%
10021	GEX SINOP	Norte/Centro-Oeste	R\$ 103.356,52	R\$ 165.745,90	60,00%	33,33%	38,10%	0,00%	38,10%
04026	GEX Vitória da Conquista	Nordeste	R\$ 205.833,33	R\$ 456.000,00	122,00%	-1,92%	25,64%	41,03%	66,67%
14021	GEX Cascavel	Sul	R\$ 383.634,96	R\$ 365.631,36	-5,00%	-16,67%	43,24%	18,92%	62,16%



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

OL	Unidade - Nome	Superintendência Regional	Valor Pago de Aluguel em 2019	Valor Pago de Aluguel em 2023	% de Variação do Valor Pago de Aluguel entre o ano de 2019 e 2023	% de Variação do Quantitativo de Servidores e Estagiários entre dez/2019 e dez/2023	% Servidores em Trabalho Remoto em dez/2023	% Servidor em Trabalho Semipresencial em dez/2023	Total de Servidores em Trabalho Remoto Integral ou Semipresencial em dez/2023
08021140	APS Pires Do Rio	Norte/Centro-Oeste	R\$ 40.405,32	R\$ 53.917,88	33,44%	-60,00%	0,00%	0,00%	0,00%
10001110	APS Água Boa/MT	Norte/Centro-Oeste	R\$ 62.543,38	R\$ 72.726,96	16,28%	-50,00%	66,67%	0,00%	66,67%
13001140	APS Cabedelo	Nordeste	R\$ 78.840,00	R\$ 40.704,00	-48,37%	-50,00%	50,00%	33,33%	83,33%
11027100	APS Sabará	Sudeste II	R\$ 245.241,70	R\$ 237.454,14	-3,18%	-56,25%	14,29%	28,57%	42,86%
17022140	APS São João De Meriti	Sudeste III	R\$ 359.760,00	R\$ 480.060,72	33,44%	-59,38%	36,36%	9,09%	45,45%
17022030	APS Duque De Caxias - Jardim Primavera	Sudeste III	R\$ 100.800,00	R\$ 135.506,56	33,44%	-55,56%	0,00%	0,00%	0,00%
11022120	APS Matozinhos	Sudeste II	R\$ 78.241,60	R\$ 71.865,24	-8,15%	-50,00%	0,00%	0,00%	0,00%
14001130	APS Campo Largo	Sul	R\$ 175.641,69	R\$ 196.837,20	12,07%	-46,15%	80,00%	0,00%	80,00%



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

OL	Unidade - Nome	Superintendência Regional	Valor Pago de Aluguel em 2019	Valor Pago de Aluguel em 2023	% de Variação do Valor Pago de Aluguel entre o ano de 2019 e 2023	% de Variação do Quantitativo de Servidores e Estagiários entre dez/2019 e dez/2023	% Servidores em Trabalho Remoto em dez/2023	% Servidor em Trabalho Semipresencial em dez/2023	Total de Servidores em Trabalho Remoto Integral ou Semipresencial em dez/2023
21027050	APS Paraguaçu Paulista	Sudeste I	R\$ 92.433,60	R\$ 82.788,09	-10,44%	-50,00%	0,00%	33,33%	33,33%
11032090	APS Três Marias	Sudeste II	R\$ 73.483,83	R\$ 125.946,96	71,39%	-60,00%	0,00%	0,00%	0,00%
09001120	APS São Luís - Nazaré	Nordeste	R\$ 216.617,48	R\$ 306.658,62	41,57%	-40,74%	21,43%	7,14%	28,57%
21035040	APS Mococa	Sudeste I	R\$ 100.457,00	R\$ 141.408,00	40,76%	-58,33%	33,33%	0,00%	33,33%
14024040	APS Laranjeiras Do Sul	Sul	R\$ 65.140,80	R\$ 78.206,68	20,06%	-43,75%	62,50%	0,00%	62,50%
17021130	APS Natividade/RJ	Sudeste III	R\$ 44.133,36	R\$ 44.961,07	1,88%	-57,14%	0,00%	0,00%	0,00%
11030070	APS Prata/MG	Sudeste II	R\$ 54.000,00	R\$ 54.000,00	40,62%	-60,00%	0,00%	0,00%	0,00%
21035010	APS Espírito Santo Do Pinhal	Sudeste I	R\$ 79.390,04	R\$ 102.671,16	29,32%	-50,00%	60,00%	0,00%	60,00%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base em consultas no GCWEB, OFCWEB, SEI, SIAPEDW e SGD.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
AUDITORIA-GERAL

**III – DETALHAMENTO SOBRE OS PAGAMENTOS IDENTIFICADOS NAS UNIDADES DESATIVADAS**

<b>Unidade</b>	<b>Execução Contratual Identificada</b>	<b>Valor Total Pago da inativação até 12/2023</b>	<b>Justificativa Apresentada pela Superintendência Regional</b>
1. APS Pacatuba (Desativada em 09.09.2019)	- Energia Elétrica até 12/2019 - Limpeza e Conservação até 02/2021 - Vigilância Eletrônica até 03/2020 - Vigilância Ostensiva até 12/2023	R\$ 434.934,93	Apenas se manifestou sobre a inexistência de contratos de manutenção predial e de ar-condicionado.
2. APS Poço Verde (Desativada em 04.12.2019)	- Água e Saneamento até 12/2023 - Energia Elétrica até 12/2023 - Limpeza e Conservação em 01/2020 e 12/2020 - Manutenção de ar-condicionado até 02/2020 - Vigilância ostensiva até 12/2023	R\$ 427.012,80	Apenas se manifestou sobre o encerramento do contrato de manutenção de ar-condicionado e justificou a manutenção do contrato de manutenção predial para conservação do imóvel.
3. APS São Paulo – Guarapiranga (Desativada em 20.12.2021)	- Água e Saneamento até 07/2023 - Energia Elétrica até 06/2023 - Limpeza e Conservação até 12/2023, com lacuna em alguns meses - Vigilância eletrônica em 02/2022 - Vigilância ostensiva até 12/2023	R\$ 422.049,59	Contrato rescindido em 28/10/2021. Apenas em 25/04/2023, houve comunicação formal ao Setor de Contratos de Concessionárias e Telefonia da devolução do imóvel, quando foi providenciada a alteração da titularidade das faturas. Os vigilantes foram remanejados dentro da jurisdição da GEX São Paulo.
4. APS Campinas Feijó (Desativada em 31.12.2019)	- Água e Saneamento até 12/2023, com lacunas em alguns meses - Energia Elétrica até 12/2023, com lacuna em alguns meses - Limpeza e Conservação até 12/2023, com lacuna em alguns meses - Manutenção predial até 12/2023, com lacuna em alguns meses - Vigilância eletrônica até 12/2023	R\$ 141.682,09	O prédio passou a abrigar arquivo e materiais permanentes.
5. APS Florianópolis – Contínenre (Desativada em 01.12.2020)	- Água e Saneamento em 11 e 12/2023 - Energia Elétrica até 12/2023 - Limpeza e Conservação até 12/2023, com lacuna em alguns meses - Manutenção predial até 08/2021 - Vigilância ostensiva até 12/2023	R\$ 1.290.474,94	O prédio está fechado por determinação judicial por oferecer riscos aos usuários, a manutenção dos contratos se justifica tendo em vista a presença de arquivo e material de consumo, permanente e mobiliário.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

<b>Unidade</b>	<b>Execução Contratual Identificada</b>	<b>Valor Total Pago da inativação até 12/2023</b>	<b>Justificativa Apresentada pela Superintendência Regional</b>
6. APS Lauro Müller (Desativada em 29.11.2021)	- Água e Saneamento até 12/2022 - Energia Elétrica até 12/2023, com lacuna em alguns meses - Limpeza e Conservação até 12/2023 - Manutenção de ar-condicionado entre 02/23 e 12/23 - Manutenção predial de 08/2022 até 12/2023 - Vigilância eletrônica até 12/2023 - Vigilância ostensiva até 12/2023	R\$ 343.710,65	Não houve êxito na transferência do imóvel para a SPU. A manutenção dos contratos se justifica para conservação do imóvel. Ao longo dos trabalhos de auditoria, foi solicitada a supressão do contrato de ar-condicionado.
7. APS Joinville – Guanabara (Desativada em 18.12.2020)	- Água e Saneamento até 12/2023 - Energia Elétrica até 12/2023, com lacuna em alguns meses - Limpeza e Conservação até 12/2023 - Manutenção de ar-condicionado até 02/2022 - Manutenção predial até 12/2023 - Vigilância eletrônica até 12/2023 - Vigilância ostensiva até 12/2023	R\$ 460.573,54	O imóvel abriga o arquivo central da APS Joinville e de depósito para a GEX e unidades vinculadas. Os contratos se justificam para segurança e uso do imóvel.
8. APS Igrejinha (Desativada em 31.01.2023)	- Água e Saneamento até 12/2023 - Energia Elétrica até 12/2023, com lacuna no mês 07/2023 - Manutenção de ar-condicionado até 12/2023 - Manutenção predial até 12/2023, com lacuna em 02/2023 - Vigilância eletrônica até 11/2023 - Vigilância ostensiva até 12/2023	R\$ 69.367,35	Imóvel revertido para o Município de Igrejinha, em 11.04.2024. Diante dos questionamentos apresentados pela equipe de auditoria, identificou-se a necessidade de comunicar aos gestores dos contratos o encerramento das despesas (no GCWEB, consta execução de manutenção de ar-condicionado até 09/2024).
9. APS Três Coroas (Desativada em 31.01.2023)	- Água e Saneamento até 12/2023 - Energia Elétrica até 12/2023 - Limpeza e Conservação até 12/2023 - Manutenção de ar-condicionado até 12/2023 - Manutenção predial até 12/2023 - Vigilância eletrônica até 11/2023 - Vigilância ostensiva até 12/2023	R\$ 105.385,31	Não houve êxito na negociação de reversão do imóvel para o município. A manutenção dos contratos se justifica para conservação do imóvel que permanece de posse do INSS.
10. APS Orleans (Desativada em 28.08.2023)	- Água e Saneamento até 12/2023 - Energia Elétrica até 12/2023 - Limpeza e Conservação até 12/2023 - Manutenção de ar-condicionado até 12/2023 - Manutenção predial até 12/2023	R\$ 33.362,47	Há um litígio com a Prefeitura quanto à posse do imóvel, que permanece com o INSS. A manutenção dos contratos se justifica para conservação do imóvel.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

<b>Unidade</b>	<b>Execução Contratual Identificada</b>	<b>Valor Total Pago da inativação até 12/2023</b>	<b>Justificativa Apresentada pela Superintendência Regional</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>- Vigilância eletrônica até 11/2023</li><li>- Vigilância ostensiva até 12/2023</li></ul>		
11. APS Belo Horizonte – Sul (Desativada em 09.09.2023)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Energia Elétrica até 12/2023, com lacuna em alguns meses</li><li>- Limpeza e Conservação até 11/2022</li><li>- Manutenção de ar-condicionado até 12/2023, com lacunas em alguns meses</li><li>- Manutenção de elevadores, até 12/2023, com lacuna em 01/2022</li><li>- Manutenção predial até 07/2022</li><li>- Vigilância eletrônica até 07/2021, com lacunas em alguns meses</li><li>- Vigilância ostensiva até 12/2023, com lacunas em alguns meses</li></ul>	R\$ 1.787.252,96	Manutenção dos serviços para resguardar o patrimônio público.
12. APS Rio de Janeiro – Tijuca (Desativada em 02.01.2020)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Energia Elétrica até 06/2020</li><li>- Limpeza e Conservação até 12/2023, lacunas em alguns meses</li><li>- Manutenção de ar-condicionado até 10/2020, com lacunas em alguns meses</li><li>- Manutenção predial até 08/2020</li><li>- Vigilância ostensiva em 02/2020</li></ul>	R\$ 206.996,44	Não houve manifestação
13. APS Cuiabá – CPA (Desativada em 25.06.2019)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Água e Saneamento até 12/2023, com lacunas em alguns meses</li><li>- Energia Elétrica até 12/2023, com lacuna em 12/2020</li><li>- Limpeza e Conservação até 12/2023</li><li>- Manutenção de ar-condicionado até 09/2019</li><li>- Manutenção predial até 12/2023, com lacunas em alguns meses</li><li>- Vigilância eletrônica até 07/2022</li><li>- Vigilância ostensiva até 03/2022</li></ul>	R\$ 1.071.281,73	Não houve manifestação
14. APS Belém – Jurunas (Desativada em 04.12.2019)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Água e Saneamento até 12/2023, com lacunas em alguns meses</li><li>- Energia Elétrica até 12/2023, com lacuna em 01 e 12/2020</li><li>- Limpeza e Conservação até 12/2023</li><li>- Manutenção predial até 12/2023, com lacunas em alguns meses</li><li>- Vigilância ostensiva até 07/2023, com lacunas em alguns meses</li></ul>	R\$ 1.287.953,82	Não houve manifestação
15. APS Belém -Telégrafo (Desativada em 23.09.2020)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Água e Saneamento até 12/2023</li><li>- Energia Elétrica até 12/2023</li><li>- Limpeza e Conservação até 12/2023, com lacuna em 12/2020</li><li>- Manutenção predial até 12/2023, com lacunas em alguns meses</li></ul>	R\$ 873.954,45	Não houve manifestação



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**

<b>Unidade</b>	<b>Execução Contratual Identificada</b>	<b>Valor Total Pago da inativação até 12/2023</b>	<b>Justificativa Apresentada pela Superintendência Regional</b>
	- Vigilância ostensiva até 07/2023, com lacuna em 12/2020		
16. APS Rio Branco – Bosque (Desativada em 07.10.2021)	- Água e Saneamento até 04/2022 - Energia Elétrica até 12/2023, com lacunas em alguns meses - Limpeza e Conservação até 12/2023, com lacuna em 11/2022 - Locação de Imóvel até 07/2022 - Manutenção predial até 04/2022 e em 09/2022 - Vigilância eletrônica até 07/2022 - Vigilância ostensiva até 12/2023	R\$ 723.035,74	Não houve manifestação
17. APS Manaus – São José (Desativada em 23.09.2020)	- Água e Saneamento até 12/2023, com lacuna em 10/22 - Energia Elétrica até 12/2023 - Limpeza e Conservação até 06/2021 - Manutenção de ar-condicionado até 10/2023, com lacuna em alguns meses - Manutenção predial até 12/23, com lacuna em alguns meses - Vigilância eletrônica até 03/21 - Vigilância ostensiva até 12/2023, com lacuna em alguns meses	R\$ 882.775,60	Não houve manifestação
Total			R\$ 10.561.804,41

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base em consultas no GCWEB e informações prestadas pelas SR nos processos SEI de comunicação.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
AUDITORIA-GERAL

**AUDITORIA-GERAL**

Setor de Autarquias Sul, Quadra 2, Bloco O  
Edifício-Sede do Instituto Nacional do Seguro Social

6º andar, Sala 619

70070-946 - Brasília/DF

(61) 3313-4587

[audger@inss.gov.br](mailto:audger@inss.gov.br)

**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA-GERAL**