



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

GESTÃO DA FILA DE REQUERIMENTOS DE
MANUTENÇÃO DE BENEFÍCIOS

Exercício 2023

19 de dezembro de 2023





INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Objetivo: **Avaliar a efetividade da gestão dos requerimentos de manutenção de benefícios.**

Unidades Auditadas: **Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN) e Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI).**

Unidade de Auditoria: **Auditoria Regional em Belo Horizonte**

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

AVALIAÇÃO

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



RESUMO

1. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDITORIA?

Avaliação da gestão da fila de requerimentos de manutenção de benefícios, no período de 01.2022 a 03.2023, contemplando a análise convencional (manual) e a automática, efetivada por meio do processamento automático de serviços e das ferramentas *Workflow* e Controle de Prazos.

2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

De acordo com o art. 2º, inciso I, do Anexo I do Decreto nº 10.995, de 14.03.2022, compete ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) operacionalizar “a manutenção e o pagamento de benefícios e serviços previdenciários do Regime Geral de Previdência Social – RGPS”, que, em 2022, movimentou cerca de R\$768 bilhões¹.

Considerando esses aspectos, os riscos associados e as prioridades elencadas pela alta administração do órgão, a gestão da fila dos requerimentos de manutenção de benefícios foi selecionada para compor o Plano Anual de Auditoria (PAINT) de 2023 com vistas à avaliação da efetividade dos fluxos operacionais, cumprimento dos prazos legais e das ferramentas de automação (processamento automático, *Workflow* e Controle de Prazos) adotadas na análise dos serviços de manutenção.

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

Foram constatadas insuficiência de diretrizes e mecanismos estratégicos para a gestão da fila de manutenção de benefícios. Com relação às ferramentas de automação analisadas, evidenciou-se: i) conclusões inadequadas e desconformidades em aspectos formais dos serviços de Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado (BDE) e Alterar Local ou Forma de Pagamento (ALFP); ii) exigências desnecessárias ou insuficientes realizadas automaticamente pelo *Workflow*; iii) indeferimentos sem garantir o direito de análise do serviço; e, iv) tratamento diferenciado na conclusão de tarefas por ferramentas automatizadas e ações em lote.

Diante disso, foram emitidas recomendações visando a elaboração de plano de ação para tratamento do estoque e atendimento tempestivo das demandas de manutenção e a formalização de estratégias institucionais para a efetiva gestão da fila desses requerimentos. Além disso, no que diz respeito às ferramentas de automação, recomendou-se a revisão da implementação do processamento automático dos serviços de manutenção BDE e ALFP para

¹ Fonte: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps122022_final.pdf



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

correção de falhas, assim como a adoção de controles para supervisão e monitoramento de estratégias de automação, para impedir a conclusão automática de tarefas com exigência emitida pelo *Workflow* sem garantir o direito de análise e para assegurar que a conclusão das tarefas de forma automática ou por intervenção manual, na ação em lote, esteja adequada aos critérios normativos vigentes.



LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALFP-	Alterar Local ou Forma de Pagamento
ART -	Artigo
AUDGER -	Auditoria-Geral do INSS
BDE -	Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado
BG-Tarefas -	Base de Gestão de Tarefas do Instituto Nacional do Seguro Social
BSE –	Boletim de Serviço Eletrônico
CADR -	Coordenação de Administração de Resultados
CEAB -	Serviço de Centralização da Análise de Benefícios
CEAB-DJ -	Serviço de Centralização do Atendimento de Demandas Judiciais de Benefício
CEAB-MAN -	Serviço de Centralização da Análise de Manutenção de Benefícios e Cadastro
CEAB-MOB -	Serviço de Centralização da Análise de Monitoramento e Cobrança Administrativa de Benefícios
CEAB-RD -	Serviço de Centralização de Análise de Reconhecimento de Direito
CGAUT -	Coordenação-Geral de Sistemas e Automação
CSAA -	Coordenação de Sistemas de Atendimento e Automação
DDB -	Data de Despacho do Benefício
DIMAT -	Divisão de Melhoria do Atendimento
DIRAT -	Diretoria de Atendimento
DIRBEN -	Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão
DOCA -	Divisão de Organização das Centrais de Análise
DSEG -	Divisão de Segurança em Tecnologia da Informação
DTI -	Diretoria de Tecnologia da Informação
GET -	Gerenciador de Tarefas
GEX -	Gerência-Executiva
IN -	Instrução Normativa
INSS -	Instituto Nacional do Seguro Social
OF -	Ofício, Ofício-Circular, Ofício-Circular Conjunto, Ofício SEI
PAINT -	Plano Anual de Auditoria Interna



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

PT -	Portaria
PRES -	Presidência
QDBEN -	Painel de Qualidade de Dados de Pagamento de Benefícios
RGPS -	Regime Geral de Previdência Social
SAG -	Sistema de Gestão da Agenda
SAMB -	Serviço de Análise de Manutenção de Benefícios
SARD -	Serviço de Análise de Reconhecimento de Direitos
SEI -	Sistema Eletrônico de Informações
SIAPE -	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SR -	Superintendência Regional
SVCBEN -	Sistema de Verificação de Conformidade da Folha de Pagamento de Benefícios
TBM -	Transferência do Benefício em Manutenção
TCU-	Tribunal de Contas da União



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
RESULTADOS DOS EXAMES	11
1. Insuficiência de diretrizes e mecanismos estratégicos para a gestão dos requerimentos de manutenção de benefícios.	11
2. Falhas nas ferramentas de automação para conclusão de tarefas com efetividade.	17
3. Tratamento diferenciado na conclusão de tarefas por ferramenta automatizada e ações em lote.	24
RECOMENDAÇÕES	27
CONCLUSÃO	30
ANEXO I - DETALHAMENTO DA METODOLOGIA DOS TESTES	32
ANEXO II - RELAÇÃO DE TAREFAS	34
ANEXO III – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	44



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

INTRODUÇÃO

A presente ação de auditoria, prevista no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) 2023 em função dos riscos associados ao processo de trabalho e das prioridades elencadas pela alta administração do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), avaliou a gestão da fila de requerimentos de manutenção de benefícios, regulamentada pela Portaria DIRBEN/INSS n.º 1.070, de 27.10.2022 (PT 1070/2022). Os exames de auditoria contemplaram requerimentos protocolados e/ou concluídos entre 01.2022 e 03.2023.

Segundo o art. 1º da Portaria DIRBEN/INSS n.º 992, de 28.03.2022 (PT 992/2022), são considerados serviços de atualização e manutenção de benefícios todas as ações realizadas após o reconhecimento do direito com intuito de preservar o benefício ativo e garantir o pagamento mensal ao beneficiário até a cessação pela extinção do direito.

As solicitações relacionadas aos benefícios previdenciários e assistenciais encaminhadas ao INSS são analisadas, conforme o art. 2º da PT 1070/2022, nos Serviços de Centralização da Análise de Benefícios (CEAB), que são unidades de suporte, sob gestão das Superintendências Regionais (SR), voltadas à gestão centralizada da fila em sua jurisdição. Cada SR possui 4 CEAB, com competências específicas, a saber: CEAB-RD, que concentra a análise de reconhecimento de direito em todas as suas fases; CEAB-MAN, que é responsável pelos requerimentos de manutenção de benefícios e cadastro; CEAB-MOB, que analisa os processos relacionados à apuração de indícios de irregularidade; e, CEAB-DJ, que atende às demandas judiciais de benefícios.

De acordo com a natureza do serviço relacionado ao requerimento, o protocolo é direcionado à fila regional de uma dessas CEAB. Contudo, no caso da CEAB-MAN, por força do art. 36 da PT 1070/2022, admite-se a gestão da fila no âmbito das Gerências Executivas (GEX). Nesse nível, as equipes de análise dos requerimentos se organizam nas Seções de Análise de Manutenção de Benefícios (SAMB) de cada GEX.

Além das solicitações encaminhadas ao INSS pelos cidadãos ou seus procuradores/representantes legais, há uma demanda interna decorrente da atuação do Sistema de Verificação de Conformidade da Folha de Pagamento de Benefícios (SVCBEN) que, de forma preventiva e automática, analisa a referida folha de pagamento a fim de identificar eventuais inconsistências bem como indícios de irregularidades, cujos resultados são consolidados e organizados no Painel de Qualidade de Dados do Pagamento de Benefícios (QDBEN), conforme art. 5º da PT 992/2022.

A responsabilidade pelo saneamento dessas demandas geradas pelo SVCBEN/QDBEN ficou a cargo dos servidores vinculados à CEAB-MAN, a partir da publicação da Portaria nº 152/DIRBEN/INSS, de 02.06.2020, assim permanecendo, até o momento, conforme Portaria PRES/INSS nº 1.286, de 05.04.2021 (PT 1286/2021) e alterações.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Contudo, as tarefas geradas pelo SVCBEN/QDBEN não foram analisadas na fila da CEAB-MAN no período de 01.03.2021 a 31.12.2022 por terem sido incluídas, em fila específica, para análise no âmbito do Programa Especial para Análise de Benefícios pela Portaria PRES/INSS nº 1.274, de 11.02.2021.

A par da organização do atendimento nas CEAB, o INSS tem desenvolvido soluções de automação com vistas à agilização do tratamento e conclusão dos requerimentos, nos termos da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087, de 15.12.2022 (Portaria nº 1087/2022), que dispõe no art. 2º:

Art. 2º A automação dos serviços prestados pelo INSS ocorre de acordo com regras predefinidas e configuradas nos sistemas de atendimento e/ou nos sistemas de benefícios, dispensando a atuação do servidor em ao menos uma das etapas da análise do requerimento.

Dentre as soluções implantadas no INSS, fizeram parte do escopo desta ação de auditoria as ferramentas de automação *Workflow* e Controle de Prazos, bem como o processamento automático dos serviços de Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado (BDE) e Alterar Local ou Forma de Pagamento (ALFP).

Nesse cenário, foram planejados e executados testes visando avaliar a gestão da fila de requerimentos de manutenção de benefícios para responder às seguintes questões de auditoria:

1. A gestão dos requerimentos de manutenção de benefícios garantiu a efetividade dos fluxos operacionais e o cumprimento dos prazos legais?
2. A automação dos serviços de manutenção possibilitou a conclusão de tarefas com efetividade?

Os exames consistiram na execução de procedimentos analíticos, análise documental, cruzamento eletrônico de dados e indagação escrita e oral, recaindo sobre requerimentos de manutenção selecionados por meio do sistema BG Tarefas, conforme Anexo I deste Relatório.

Além disso, foram realizadas, no período de 14.08.2023 a 14.09.2023, por meio da plataforma Microsoft Teams, entrevistas com 18 gestores a fim de complementar as informações obtidas a partir de extrações e relatórios de sistemas corporativos. Os entrevistados foram os chefes de SAMB das GEX Aracaju, Boa Vista, Campinas, Duque de Caxias, Joinville, Juiz de Fora, Manaus, Montes Claros, Passo Fundo, São João da Boa Vista, Sobral e Volta Redonda, bem como os chefes de CEAB-MAN das 6 Superintendências Regionais do INSS.

A área auditada se manifestou sobre as indagações realizadas durante o trabalho, sendo que alguns aspectos não foram respondidos por completo.



RESULTADOS DOS EXAMES

1. Insuficiência de diretrizes e mecanismos estratégicos para a gestão dos requerimentos de manutenção de benefícios.

A PT 1070/2022 dispõe em seu art. 20 que a gestão da fila de requerimentos visa garantir o cumprimento dos prazos, manter o acervo individual abaixo dos limites previstos, solucionar requerimentos e subtarefas acima do prazo e buscar melhorias nos fluxos operacionais.

As chefias das CEAB e SAMB devem atuar de forma coordenada para acompanhar produtividade, acervo individual e gestão das filas (arts. 10 e 14 da PT 1070/2022), cabendo às primeiras orientarem as segundas e acompanhar o desempenho das seções de análise de sua abrangência.

Os itens 1.1 a 1.4, a seguir, apresentam os resultados das avaliações realizadas:

1.1 Intempestividade nas conclusões de tarefas da CEAB-MAN.

Conforme o item 11 do Ofício-Circular Conjunto nº 8 DIRAT/DIRBEN/INSS, de 05.07.2019 (OF 8/2019) e suas alterações, os prazos para a execução dos serviços de manutenção de benefícios constam do catálogo do Sistema de Gestão da Agenda - SAG Gestão. Esses prazos variam entre 1 e 45 dias, com média de 12 dias, e servem como referência para o cálculo do vencimento das tarefas correspondentes criadas no sistema GET.

A partir de extração do sistema BG Tarefas, de 08.07.2023, realizou-se análise dos requerimentos de manutenção concluídos em 2022, cujos serviços estão descritos no Anexo I da PT 1286/2021 e alterações. Nessa análise, não se considerou os requerimentos dos serviços BDE e ALFP por se tratar de processamento automático pelo sistema, conforme item 4 do Ofício SEI Conjunto Circular nº 16 DIRAT/DIRBEN, de 23.12.2019 (OF 16/2019), e, tampouco, as tarefas relacionadas ao SVCBEN/QDBEN, por terem integrado, em 2022, a fila do Programa Especial para Análise de Benefícios e não da CEAB-MAN, como descrito anteriormente.

Verificou-se que, em média nacional, 78,41% das tarefas foram concluídas fora do prazo previsto no SAG Gestão. Das 51 espécies de serviços de manutenção examinadas, 29 delas apresentaram um atraso na conclusão superior a 50%, sendo estas discriminadas na Tabela 1, abaixo:

Tabela 1: Relação contendo os serviços com atraso na conclusão maior que 50% no ano 2022.

Nome do serviço	% de Tarefas em Atraso
Prorrogação de Salário-Maternidade	98,02%
Atualizar Vínculos e Remunerações e Código de Pagamento	97,60%
Isenção de Imposto de Renda	92,05%



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Nome do serviço	% de Tarefas em Atraso
Atualizar Cadastro e/ou Benefício	91,20%
Solicitar Emissão de Pagamento não Recebido	90,20%
Incluir/alterar/excluir/Acumula	88,37%
Retroagir Data do Início da Contribuição - DIC	85,40%
Atualizar Dados do Imposto de Renda	85,13%
Calcular Período Decadente	82,37%
Acréscimo de 25%	78,70%
Pagamento de Valor não Recebido até a Data do Óbito do Beneficiário	76,47%
Alta a Pedido	74,55%
Acerto de contas/Acumula	73,61%
Cadastrar ou Atualizar Dependentes para Salário-Família	71,84%
Atualizar Procurador e Representante Legal	71,77%
Suspender o Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência para Inclusão no Mercado de Trabalho	69,35%
Retificação de Comunicação de Acidente de Trabalho	67,35%
Calcular Complementação	65,59%
Atualizar Vínculos e Remunerações	60,61%
Certidão de Inexistência de Dependentes Habilitados à Pensão por Morte	59,57%
Solicitar Desistência/Encerramento/Renúncia de Benefício	56,65%
Validar contribuição de Facultativo Baixa renda	55,23%
Atualizar Dados do Imposto de Renda Direto na Fonte (DIRF)	55,16%
Alterar Status de Pagamento	54,46%
Atualizar o Imposto de Renda para Declaração de Saída Definitiva do País	53,91%
Cadastrar/Alterar/Excluir Pensão Alimentícia	53,86%
Atualizar Dependentes para Imposto de Renda	50,74%
Desistir do Benefício	50,29%
Incluir/Atualizar Atividade	50,02%

Fonte: elaborado pela equipe de Auditoria

A partir da Tabela 1, é possível observar atraso na conclusão de mais de 90% dos requerimentos referentes aos serviços: prorrogação de salário-maternidade; atualizar vínculos, remunerações e código de pagamento; isenção de imposto de renda; atualizar cadastro e/ou benefício; e solicitar emissão de pagamento não recebido.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Alguns desses serviços podem ter impacto no processo de automação do reconhecimento inicial do direito, tais como acerto de vínculos e remunerações e atualização de cadastro, bem como impactos financeiros ao Instituto decorrentes de atualização monetária, no caso de emissão de pagamentos não recebidos.

Essa intempestividade na conclusão dos requerimentos se reflete no estoque de tarefas pendentes. Como se observa na Tabela 2, abaixo, o ano de 2022, já se iniciou com estoque de 517.991 requerimentos de manutenção aguardando análise. Ao longo dos meses, o quantitativo de tarefas concluídas foi sempre inferior à demanda, isto é, à soma do estoque (requerimentos represados em anos ou meses anteriores) e dos novos requerimentos protocolados no respectivo mês. Em virtude disso, 369.872 tarefas de manutenção deixaram de ser concluídas em 2022, tornando-se estoque para 2023.

Tabela 2: Taxa Nacional de Conclusão de Tarefas de Manutenção por Mês, em 2022

Ano	Estoque no Primeiro Dia do Mês	Requeridos	Concluídos	Estoque no último Dia do Mês	Taxa Conclusão mensal
Janeiro	517.991	264.187	249.183	532.995	31,86%
Fevereiro	532.995	272.036	298.307	506.724	37,06%
Março	506.724	291.652	318.184	480.192	39,85%
Abril	480.192	238.826	220.406	498.612	30,65%
Mai	498.612	295.493	288.738	505.367	36,36%
Junho	505.367	285.592	281.542	509.417	35,60%
Julho	509.417	260.008	273.468	495.957	35,54%
Agosto	495.957	268.447	306.886	457.518	40,15%
Setembro	457.518	221.373	259.324	419.567	38,20%
Outubro	419.567	209.310	214.103	414.774	34,05%
Novembro	414.774	198.446	215.603	397.617	35,16%
Dezembro	397.617	179.702	207.447	369.872	35,93%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Como as análises acima recaíram sobre tarefas cujo processamento depende da intervenção de servidores, observa-se que foram insuficientes as estratégias adotadas para tratamento da demanda, em especial o estoque.

Sob o aspecto da governança, não há uma diretriz institucional relacionada à capacidade de conclusão de tarefas na CEAB-MAN. De forma geral, o inciso V do art. 7º da PT 1070/2022, estipula que as SR devem garantir, pelo menos, 40% da força de trabalho de cada GEX para compor as 4 CEAB, porém não define qual percentual deve ser direcionado para a CEAB-RD, a CEAB-MAN, a CEAB-DJ e a CEAB-MOB. Segundo manifestação da DIRBEN, por meio do Despacho da Divisão de Organização das Centrais de Análise (DOCA), de 13.06.2023, cabe a cada SR avaliar sua realidade local.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Corroborando com os resultados da Tabela 2, 72% dos gestores de SAMB e CEAB-MAN entrevistados² afirmaram que o quantitativo de servidores alocados para o tratamento de tarefas de manutenção é insuficiente para o atendimento da demanda, porém, como já destacado, a gestão sobre a distribuição de servidores entre as CEAB não possui parâmetro institucional e está na competência da Superintendência Regional.

Diante desse desempenho, avalia-se que a causa está associada às falhas na concepção do processo de trabalho, tendo em vista a ausência de diretriz institucional para alocação e organização da força de trabalho visando o atendimento da demanda. Como consequência, tem-se prejuízo ao cumprimento dos objetivos institucionais, à sociedade e à imagem institucional.

Por fim, destaca-se que os resultados acima, obtidos quanto ao desempenho da CEAB-MAN no ano de 2022, apresentariam piora se as tarefas relacionadas ao SVCBEN/QDBEN não tivessem sido tratadas na fila do Programa Especial para Análise de Benefícios. Por exemplo, o percentual médio de tarefas concluídas fora do prazo aumentaria de 78,41% para 84,03% e haveria redução da taxa de conclusão para 26,06%. Cabendo, no entanto, considerar que o referido programa integra medidas de gestão de caráter temporário e excepcional.

1.2 Falta de Padronização entre as CEAB-MAN

Os serviços atendidos pela CEAB-MAN estão previstos na Tabela 02 do Anexo I da PT 1286/2021 e alterações. Entretanto, em entrevistas com os gestores, verificou-se que algumas CEAB-MAN incluem no rol de serviços da fila a ser tratada em seu âmbito aqueles relacionados a benefícios por incapacidade, que estão listados como serviços de reconhecimento de direitos (RD) na Tabela 05 do citado Anexo. Verificou-se que, em 2 das 6 CEAB, são atendidos, além dos serviços de manutenção, o serviço pós-perícia do RD. Ademais, em uma SR e em uma GEX, as tarefas de manutenção relacionadas a benefícios por incapacidade são tratadas em uma fila específica juntamente com outras tarefas do RD.

Não há padronização também quanto à distribuição dos requerimentos dentro das CEAB-MAN. Em algumas, os requerimentos são processados na GEX de vinculação do benefício, de forma que cada GEX tem sua fila local de demandas. Já em outras, parte dos requerimentos são analisados no âmbito da SR e parte na GEX de vinculação do benefício, formando assim filas regionais, que englobam requerimentos de várias GEX, e filas locais, com demandas específicas da respectiva GEX. Como detalhado na Tabela 3, abaixo, as SR informaram estratégias distintas de atuação.

²A fim de complementar as informações obtidas a partir da extração, foram selecionadas 12 GEX, sendo 2 de cada SR, para análise pormenorizada dos dados da fila de requerimentos de manutenção e para realização de entrevistas com os chefes de SAMB, como também com os 6 chefes de CEAB-MAN. As 12 GEX selecionadas foram: Aracaju, Boa Vista, Campinas, Duque de Caxias, Joinville, Juiz de Fora, Manaus, Montes Claros, Passo Fundo, São João da Boa Vista, Sobral e Volta Redonda.



Tabela 3: Distribuição dos requerimentos por SR

Superintendência Regional	Forma de Tratamento da Fila
SRNCO (Superintendência Regional Norte/Centro Oeste)	Local
SRNE (Superintendência Regional Nordeste)	Mista (Regional e Local)
SRSE-I (Superintendência Regional Sudeste I)	Regional na maioria das GEX, tendo as demais optado por manter a fila local
SRSE-II (Superintendência Regional Sudeste II)	Local
SRSE-III (Superintendência Regional Sudeste III)	Local
SRSUL (Superintendência Regional Sul)	Local

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Da mesma forma, não há padronização em relação à atuação de servidores da CEAB-MAN, visto que alguns não atuam de forma exclusiva, contrariando o disposto no art. 3º da PT 1070/2022, pois de uma amostra de 40 servidores responsáveis pela conclusão de tarefas de manutenção em 2022, 25 (65,78%) fizeram outras atividades não relacionadas aos serviços de manutenção previstos no Anexo I da PT 1286/2022 e alterações.

Considerando que a gestão da fila depende de estrutura de governança para monitorar, avaliar e direcionar a atuação dos gestores, esses achados decorrem de processo de trabalho mal concebido, com deficiência de parâmetros na definição e execução das competências da CEAB-MAN, gerando impacto nos objetivos institucionais, prejuízos ao cidadão e à imagem da instituição.

1.3 Insuficiência de Mecanismos para Gestão da Fila

Segundo o inciso III do art. 4º do Decreto nº 9.203, de 22.11.2017, dentre as diretrizes da governança pública está o monitoramento do desempenho e a avaliação da concepção, da implementação e dos resultados das políticas e ações prioritárias para o atingimento das diretrizes estratégicas.

Sobre esse aspecto, o Tribunal de Contas da União (TCU), no Referencial Básico de Governança Organizacional³, prevê que o monitoramento deve ser realizado de forma sistemática e contínua, contemplando, dentre outros aspectos, a definição do formato e periodicidade dos

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados pelo TCU**, 3ª Edição. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017BABED4CC852BB> Acesso em 20.11.2023, p. 87.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

relatórios de gestão a serem utilizados pela liderança para orientar as ações em prol do alcance dos objetivos definidos pela instituição.

O que se observou a partir dos testes realizados é que não há um relatório institucional e padronizado para direcionar a atuação dos responsáveis pela gestão da fila de manutenção.

Nas entrevistas com os gestores, foi relatada a adoção de diversas ferramentas locais e regionais para gestão dessa fila, como painéis, planilhas, relatórios e extrações, produzidas de acordo com a realidade e conhecimento da chefia nas GEX e/ou SR.

Também a DIRBEN, por meio da Coordenação de Administração de Resultados (CADR), informou variadas ferramentas para monitoramento da fila e desempenho, como, por exemplo, o Painel de Planejamento e Gestão. Contudo, mesmo essa ferramenta, institucionalizada posteriormente pela Portaria PRES/INSS nº 1.613, de 28.09.2023, como Painel Lupa⁴, não contempla todos os serviços de manutenção previstos do Anexo I da PT 1286/2021 e alterações.

Esses achados também decorrem de processo de trabalho mal concebido, que apresenta deficiência na produção e/ou disponibilização de informações que apoiam a tomada de decisão, gerando impacto nos objetivos institucionais, prejuízos ao cidadão e à imagem da instituição.

1.4 Uso de Soluções de TI não Homologadas

A adoção de soluções de TI desenvolvidas no INSS é permitida desde que haja acompanhamento e homologação pela Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), conforme descrito na Portaria DTI/INSS nº 79, de 25.05.2022 (PT 79/2022). Contudo, em relação aos requerimentos de manutenção, a citada Diretoria, por meio da Coordenação-Geral de Sistemas e Automação (CGAUT), Divisão de Segurança em Tecnologia da Informação (DSEG) e Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Segurança (CGTIS) esclareceu que:

- A) não foram implementadas outras ferramentas de decisão automática além das já previstas no Ofício SEI Conjunto Circular nº 16 DIRAT/DIRBEN, de 23.12.2019 (BDE e ALFP);
- B) a estratégia adotada para evitar que servidores, por iniciativa própria, “desenvolvam ferramentas automatizadas para a execução e conclusão de tarefas é baseada na aculturação e educação”, e que os mesmos devem observar as normas de segurança da informação vigentes sob pena de sujeição a medidas disciplinares;
- C) não é viável qualquer solução que iniba o desenvolvimento de scripts de automação de tarefas face à diversidade de opções disponíveis e à acessibilidade para o usuário comum. Contudo, a Dataprev desenvolveu uma solução para identificar o comportamento de robôs e realizar o bloqueio imediato das credenciais.

⁴ Link: <https://planoacaov2.prevnet/painel/index.php?&idFluxo=2>



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Os testes realizados indicaram que algumas matrículas SIAPE concluíram um volume de tarefas muito superior à meta mensal de 90 pontos, em alguns casos superando o dobro da meta anual em 2022 de 1.080 pontos (90 pontos x 12 meses). Uma única matrícula SIAPE concluiu 96.128 tarefas, correspondente a cerca de 48.910 pontos, o que representa cerca de 45 vezes a meta ordinária esperada para 12 meses.

Nas entrevistas com os gestores, evidenciou-se que esse expressivo volume de conclusão de tarefas se tratava da adoção de ferramentas para automatização das análises, referidas como “robôs”, que atuam no sistema GET com a matrícula SIAPE do servidor. Essas ferramentas foram utilizadas, em algumas CEAB, sem o conhecimento prévio de alguns dos responsáveis pela gestão da fila. Um dos casos possivelmente tratado por esses robôs, inclusive, implicou na emissão irregular de pagamento não recebido e foi encaminhado para providências da DIRBEN.

Diante do fluxo delineado na PT 79/2022, avalia-se que essa utilização de soluções de TI desenvolvidas por servidores e não homologadas pela DTI está associada ao descumprimento de competências regimentais e falhas de monitoramento da citada Diretoria.

Conclusão:

Diante dos dados apresentados, evidenciou-se que a gestão dos requerimentos de manutenção de benefícios não garantiu a efetividade dos fluxos operacionais e o cumprimento dos prazos legais, considerando insuficiência de diretrizes e mecanismos estratégicos para a gestão dos requerimentos.

Em consequência, há prejuízos à sociedade e à imagem institucional, e ao cumprimento dos objetivos institucionais, na execução e conclusão de tarefas, com eventuais danos ao erário.

2. Falhas nas ferramentas de automação para conclusão de tarefas com efetividade.

A rotina de automação da análise dos requerimentos do INSS, tanto dos benefícios quanto dos serviços, tem suas diretrizes estabelecidas na PT 1087/2022, que define, em seu art. 2º:

A automação dos serviços prestados pelo INSS ocorre de acordo com regras predefinidas e configuradas nos sistemas de atendimento e/ou nos sistemas de benefícios, dispensando a atuação do servidor em ao menos uma das etapas da análise do requerimento.

Foram objeto dos testes de auditoria os serviços de manutenção processados automaticamente pelo sistema, Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado (BDE) e Alterar Local ou Forma de Pagamento (ALFP), e as ferramentas *Workflow* e Controle de Prazos, cujos resultados serão apresentados nos itens 2.1 e 2.2, a seguir.



2.1 Conclusões inadequadas e desconformidades quanto aos aspectos formais dos serviços de BDE e ALFP.

Os serviços de manutenção processados automaticamente pelo sistema estão previstos no item 4 do OF 16/2019, quais sejam: Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado (BDE), Alterar Local ou Forma de Pagamento (ALFP) e Atualizar Dados Cadastrais do Beneficiário. Porém, no período de 01.2022 a 03.2023 somente se identificou tarefas concluídas automaticamente relativas aos dois primeiros serviços. Portanto, sobre os quais se concentraram os exames de auditoria.

2.1.1 Quanto ao serviço BDE:

Segundo o art. 320 da PT 992/2022, que aprova as Normas Procedimentais em Matéria de Benefícios, o bloqueio de benefício para realização de empréstimos é realizado no ato da concessão, na transferência do benefício em manutenção (TBM) e/ou por solicitação do segurado, e vigora até que haja autorização expressa para desbloqueio. Nos casos de bloqueio devido à concessão, o desbloqueio somente poderá ser autorizado após 90 dias contados da Data de Despacho do Benefício – DDB e, no caso de realização de TBM, somente após 60 dias.

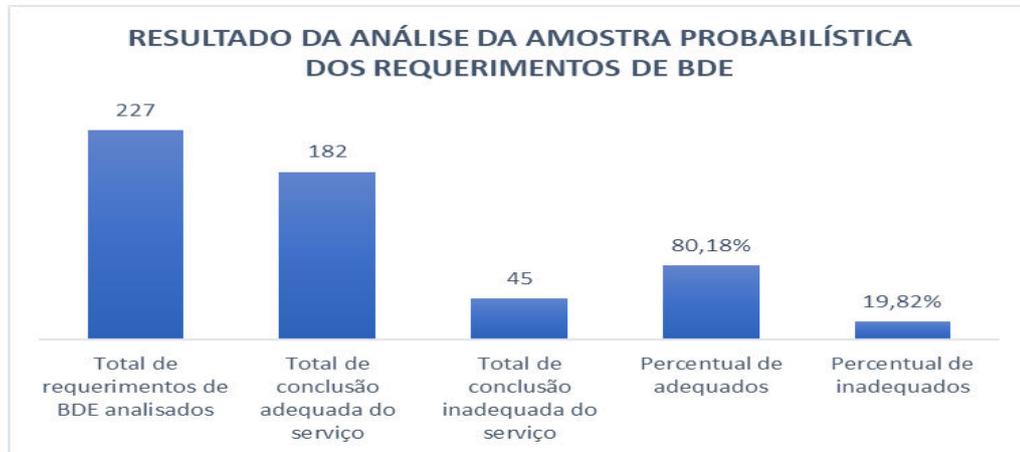
No que se refere ao requerente, o BDE pode ser solicitado pelo titular ou representante legal (tutor ou curador), sendo “exigida a juntada de documento de identificação com foto do beneficiário e, quando necessário, do procurador/representante legal” (§2º, art. 321 da PT 992/2022). Essa documentação do representante legal deve ser analisada sob o ponto de vista da validade e compor o Processo Administrativo Previdenciário, como descrito no §7º do art. 43 da Portaria DIRBEN/INSS nº 993, de 28.03.2022 (PT 993/2022):

§7º O Processo Administrativo Previdenciário deverá ser instruído com a procuração ou outro documento que comprove a representação, o documento oficial de identificação e CPF do procurador e o termo de responsabilidade quando protocolado diretamente pelo procurador ou, se protocolado pelo interessado, quando houver atuação do procurador em qualquer de suas fases (...)

No período de 01.2022 a 03.2023, conforme extração do sistema BG Tarefas, de 05.06.2023, foram criados e concluídos 3.888.984 requerimentos do serviço BDE, código 4452. Para verificar se o processamento automático desse universo de requerimentos foi realizado em conformidade com os critérios acima destacados, analisou-se uma amostra probabilística, com intervalo de confiança de 95% e margem de erro de 5%, composta por 227 protocolos de BDE. Os resultados obtidos estão sintetizados no Gráfico 1, abaixo:



Gráfico 1: Resultado da análise da amostra probabilística dos requerimentos de BDE processados automaticamente



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

A partir dos dados acima, é possível observar que 182 casos (80,18%) tiveram conclusão adequada do serviço, com processamento tempestivo na maior parte dos casos (decisão antes do prazo de 05 dias corridos a contar do requerimento, conforme cadastrado no sistema SAG).

Em contrapartida, 45 requerimentos (19,82%) apresentaram decisão inadequada do serviço, discriminados por protocolo na Tabela All.1 do Anexo II deste relatório, sendo que houve:

- a) 13 casos com desbloqueio deferido antes dos 60 dias após realização de TBM, contrariando o disposto no art. 118 na PT 992/2022 c/c inciso II, art. 8º da IN nº 138/2022;
- b) 13 casos em que a conclusão registrada no sistema GET e informada ao requerente era divergente da atualização processada no sistema SUB/CV3, onde são mantidas as informações dos benefícios;
- c) 11 casos indeferidos no sistema GET por motivo do benefício já se encontrar na situação pleiteada (bloqueado ou desbloqueado), porém não se localizou registro de tal atualização no sistema SUB/CV3;
- d) 2 casos de desbloqueio indeferidos no sistema GET por motivo do benefício já se encontrar na situação pleiteada (desbloqueado), porém não havia benefícios, pois os mesmos haviam sido indeferidos;
- e) 1 caso com ambas as desconformidades explicitadas nas alíneas “a” e “b”.
- f) 5 requerimentos solicitados por representantes legais, deferidos automaticamente pelo sistema sem avaliação dos critérios previstos no §2º, art. 321 da PT 992/2022 c/c §7º do art. 43 PT 993/2022.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Em relação ao processamento automático dos serviços BDE e ALFP requeridos por representantes legais, observa-se que, no decorrer da ação de auditoria foi emitida a Portaria Conjunta DTI/DIRBEN/INSS nº 1, de 28.07.2023 (PT 1/2023), que alterou os procedimentos sistêmicos, eliminando a necessidade de se recomendar sobre esse aspecto específico.

Faz parte, também, da instrução processual, despacho com motivação clara e coerente para a decisão administrativa, indicando quais os requisitos legais que foram ou não atendidos, conforme o art. 109 da PT 993/2022. Nessa decisão deve ser evitado o “uso de siglas, jargões e estrangeirismo”, nos termos do inciso VII do art. 1º do Decreto 9.094, de 17.07.2017 (Decreto 9094/2017).

Em 58 requerimentos (25,55%) continham despachos de conclusão sem linguagem clara e objetiva, seja por não terem o devido tratamento para o cidadão (utilização siglas, abreviações e/ou informações incompreensíveis), seja por ter informações incompletas (ausência de esclarecimento quanto aos impedimentos temporais para desbloqueio decorrentes do bloqueio automático após concessão do benefício ou realização de TBM, contrariando o disposto no inciso VII do art. 1º do Decreto 9094/2017 c/c o art. 109 da PT 993/2022). A figura 1, apresenta reproduz um desses despachos.

Figura 1 – Despacho de Conclusão - Redação com emprego de siglas, abreviações e/ou informações incompreensíveis

Prezado(a),

Seu requerimento foi concluído, nos termos da Instrução Normativa nº 28/2008.

O benefício não foi desbloqueado para realização de empréstimos consignados.

Motivo:

Desbloqueio para empréstimo não permitido(a)! Benefício encontra-se bloqueado por alteração de TBM, RL ou Dados Bancários..

Fonte: Sistema GET

Todos os requerimentos concluídos entre 11.11.2022 e 31.03.2023 contêm despacho automático de conclusão com fundamentação na Instrução Normativa INSS/PRES nº 28, de 16.05.2008, revogada pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 138, de 10.11.2022, publicada no DOU nº 214, de 11.11.2022, em desacordo com o disposto no art. 109 da PT 993/2022.

Os achados são decorrentes de falhas de desenho e/ou implementação da conclusão automática do BDE e, como consequência, tem-se reincidência de requerimentos com a mesma finalidade, prejuízos aos segurados bem como à imagem da Instituição.



2.1.2 Quanto ao serviço ALFP:

O serviço Alterar Local ou Forma de Pagamento está previsto nos art. 114 a 121 da PT 992/2022 e pode ser solicitado pelo titular, procurador ou representante legal.

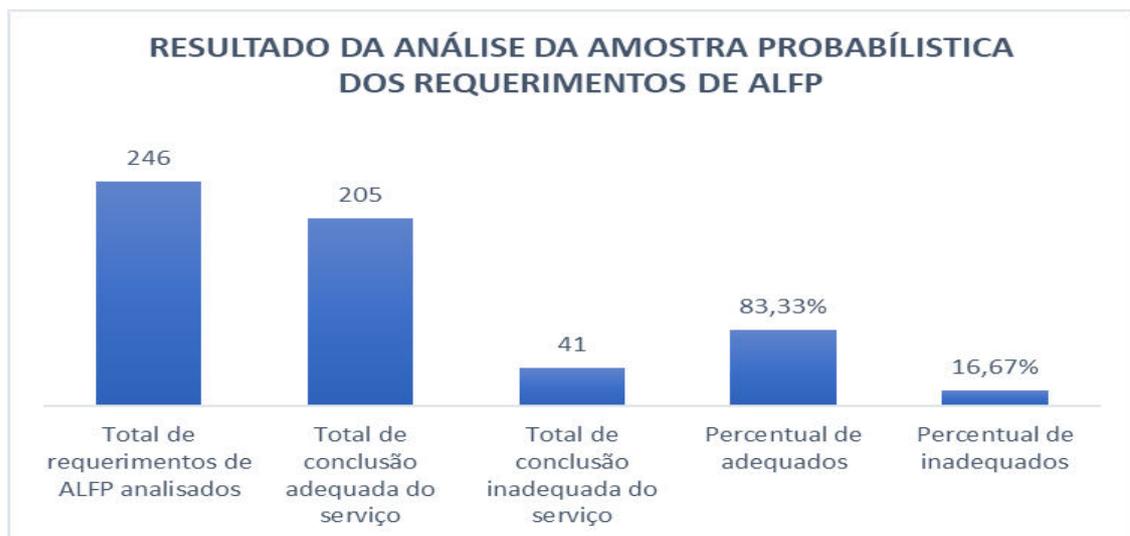
Seu deferimento implica na transferência do benefício para a APS de vinculação do novo órgão pagador e o pagamento será realizado obrigatoriamente via cartão magnético, não sendo permitida a opção para o recebimento em conta corrente ou poupança (incisos I e II, parágrafo único, art. 117 da PT 992/2022). Caso o segurado queira alterar a forma de pagamento para recebimento em conta corrente ou poupança, deverá realizar a solicitação junto a agência bancária de seu interesse.

Ao solicitar esse serviço, o requerente precisa informar, obrigatoriamente, a APS para transferência do benefício, sendo a microrregião automaticamente gerada pelo sistema a partir dessa informação.

Conforme extração do sistema BG Tarefas, de 01.06.2023, 302.035 requerimentos do serviço ALFP, foram criados e concluídos no período de 01.2022 a 03.2023.

Em relação a este conjunto de solicitações, foram aplicados testes em uma amostra probabilística, com intervalo de confiança de 95% e margem de erro de 5%, composta por 246 requerimentos de ALFP, para verificar se o processamento automático foi realizado em conformidade com os critérios anteriormente destacados. Os resultados obtidos estão sintetizados no Gráfico 2, abaixo:

Gráfico 2: Resultado da análise da amostra probabilística dos requerimentos de ALFP processados automaticamente



Fonte: elaborado pela equipe de Auditoria



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Desses 246 requerimentos analisados, 205 casos (83,33%) tiveram conclusão adequada do serviço, com processamento tempestivo na maior parte dos casos (decisão antes do prazo de 05 dias corridos, cadastrado no sistema SAG).

Entretanto, em relação a 41 casos (16,67%), discriminados por protocolo na Tabela AII.2 do Anexo II deste relatório, verificou-se as seguintes desconformidades:

- a) 27 requerimentos deferidos mesmo o requerente tendo registrado que não concordava em alterar o local de recebimento com forma de pagamento efetuada via cartão-benefício, o que ocorre como consequência do deferimento do serviço ALFP. Tal situação contraria o disposto no art. 5º da PT 1087/2022;
- b) 6 requerimentos indeferidos devido ao campo de microrregião estar zerado, sendo, porém, que esta informação é gerada pelo próprio sistema a partir da escolha da APS de destino do benefício pelo segurado;
- c) 5 requerimentos indeferidos com despacho em branco, contrariando o disposto no art. 109 da PT 993/2022;
- d) 2 requerimentos indeferidos com a justificativa de que o campo do número do benefício estava em branco, porém esse número havia sido informado pelo requerente no ato do requerimento, contrariando o disposto no art. 5º da PT 1087/2022;
- e) 1 requerimento solicitado por representante legal, deferido automaticamente pelo sistema sem avaliação dos critérios previstos no §2º, art. 321 da PT 992/2022 c/c §7º do art. 43 PT 993/2022.

Como já destacado no item 2.1.1 deste relatório, a emissão da PT 1/2023 durante os testes de auditoria eliminou necessidade de se recomendar sobre o processamento automático de requerimentos realizados por representantes legais.

Por sua vez, todos os requerimentos deferidos entre 29.03.2022 e 31.03.2023 contêm despacho automático com fundamentação na Instrução Normativa PRES/INSS nº 77, de 21.01.2015, revogada pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28.03.2022 (IN 128/2022), publicada no DOU nº 60, de 29.03.2022, contrariando o disposto no art. 109 da PT 993/2022.

Esses achados têm como causas falhas de desenho e/ou implementação da conclusão automática do ALFP e, assim como registrado em relação ao BDE, como consequência tem-se a reincidência de requerimentos, com prejuízos ao cidadão e à imagem institucional.



2.2. Exigências automáticas desnecessárias ou insuficientes, emitidas pela ferramenta *Workflow*, bem como indeferimentos sem garantir o direito à análise do requerimento.

A ferramenta *Workflow* foi implantada mediante a Portaria DIRBEN/INSS nº 932, de 29.09.2021, para automatizar o tratamento prévio dos requerimentos protocolados no INSS, sendo prevista, inicialmente, para os serviços de reconhecimento inicial e manutenção de direitos.

A PT 1087/2022 estabelece as atualizações em relação à ferramenta e às demais rotinas de automação da análise de requerimentos de benefícios e serviços prestados pelo INSS. Esta portaria descreve a funcionalidade que, a partir de configurações específicas prévias, possibilita a automação tanto da conclusão quanto da emissão de exigências de documentos e de informações ao requerente de serviços do INSS.

Em seu art. 5º, a PT 1087/2022 convencionou acerca da automação dos serviços:

Art. 5º As informações prestadas pelo requerente, nos campos adicionais da tarefa, durante o protocolo do requerimento, em conjunto com as divergências e com os anexos qualificados, formam cenários que são considerados para a automação.

§1º Anexo qualificado é aquele em que o requerente pode juntar documentos durante o protocolo do requerimento, com nome e campo específicos.

§2º O documento não identificado, qualificado como “outros documentos”, ou juntado pelo requerente após o protocolo inicial, não é considerado para fins de automação.

§3º Esses elementos são agrupados e, de acordo com as possíveis combinações entre eles, utilizados para automatizar a emissão de exigências ou a conclusão de tarefas.

Já o parágrafo único do art. 11 da citada Portaria estipula que as ações automáticas do *Workflow* são configuradas em cenários com a combinação de possíveis informações prestadas no requerimento, anexos qualificados e divergências.

A DTI esclareceu, por meio do Despacho da Coordenação de Sistemas de Atendimento e Automação (CSAA), de 15.06.2023, que o primeiro cenário de automação dos serviços de manutenção, por meio do *Workflow*, foi criado em 19.10.2021, e salientou que a ferramenta depende da criação de cenários para que as exigências sejam automaticamente emitidas, e que é possível que existam outros serviços e/ou outros cenários de automação ainda pendentes de cadastramento.

A presente ação de auditoria se propôs a avaliar a resolutividade da exigência automática, a fim de verificar se a atuação do *Workflow* foi suficiente para que a instrução processual estivesse adequada para a conclusão do serviço pelo servidor analista, sem necessidade de nova exigência, e se o segurado teve seu direito de análise do serviço garantido, considerando



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

as informações prestadas no ato do requerimento e os documentos eventualmente anexados. Destaca-se, contudo, que o escopo das análises não alcançou a avaliação da conformidade do desenho e da implantação dos cenários do *Workflow* em relação aos critérios normativos, ou seja, em última perspectiva, o mérito e a pertinência das recomendações automáticas.

Conforme extração do sistema BG Tarefas, de 25.05.2023, no período de 01.2022 a 12.2022, foram criados e concluídos 139.507 requerimentos de serviços de manutenção, que tiveram exigência automática realizada pelo *Workflow*.

Em relação a esse universo de solicitações, foram aplicados testes em uma amostra probabilística, com intervalo de confiança de 95% e margem de erro de 5%, composta por 384 requerimentos, visando verificar a resolutividade da ferramenta *Workflow*.

Como detalhado por protocolo na Tabela AII.3 do Anexo II deste relatório, verificou-se que a ferramenta não foi resolutiva em 39,06% dos casos analisados, seja por ter gerado exigências desnecessárias (conclusão da tarefa por servidor, a despeito de cumprimento de exigência pelo segurado), ou insuficientes (necessidade de realização de nova exigência pelo servidor para conclusão da tarefa), ou mesmo pelo serviço ter sido indeferido, sem garantir o direito à análise, mesmo com documentação incluída pelo segurado.

Avalia-se como possível causa para os problemas encontrados a insuficiência dos cenários desenvolvidos/cadastrados e a atuação do *Workflow* restrita aos anexos inseridos nos campos qualificados no ato do requerimento, ignorando o que é anexado no campo “Outros documentos” ou juntado após o protocolo inicial. Além disso, há uma lacuna de comunicação com o requerente, já que não lhe é informado que não será avaliada automaticamente a documentação anexada fora do escopo do *Workflow*, ocasionando a emissão de exigência desnecessária.

Como consequência, poderá haver reincidência de requerimentos com a mesma finalidade em decorrência de indeferimentos inadequados, intempestividade na conclusão dos serviços, prejuízos à sociedade e à imagem institucional.

Conclusão:

Evidenciou-se, portanto, que a automação dos serviços de manutenção não possibilitou, em parte dos casos, a conclusão de tarefas com efetividade, tendo em vista as falhas identificadas nas ferramentas automatizadas de processamento dos requerimentos.

O impacto disso é a reincidência de solicitações de mesma natureza, intempestividade na conclusão dos serviços, com prejuízos ao cidadão e à imagem institucional.

3. Tratamento diferenciado na conclusão de tarefas por ferramenta automatizada e ações em lote.

Os requisitos normativos que regem a avaliação do direito previdenciário emanam do art. 201 da Constituição Federal de 1988, que veda, em seu §1º, o tratamento diferenciado para a



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

concessão de benefícios, exceto no caso do segurado com deficiência ou submetido a condições prejudiciais à saúde.

O segurado ou procurador/representante legal, ao realizar um requerimento junto ao INSS, inclui informações e/ou documentos pertinentes para sua análise. Sendo que, constatada a ausência de elementos necessários ao reconhecimento do direito ou do serviço, o servidor deve emitir carta de exigências elencando providências e documentos necessários, com prazo mínimo de 30 (trinta) dias para cumprimento, contados da data da ciência, conforme descrito no art. 566 da IN 128/2022.

A ferramenta Controle de Prazos foi instituída pela Portaria DIRBEN/INSS nº 1.048, de 10.08.2022 para acompanhamento do prazo para cumprimento da exigência emitida de forma manual ou automática.

De acordo com o art. 7º da PT 1087/2022 os requisitos para processamento do Controle de Prazos são os seguintes:

Art. 7º São submetidos ao fluxo do Controle de Prazos os requerimentos:

I - que tenham última exigência emitida há mais de 35 dias;

II - sem agendamento do serviço "cumprimento de exigência" posterior à emissão da última exigência;

III - sem insucesso ao tentar agendar o serviço "cumprimento de exigência";
e

IV - com opção do requerente pelo acompanhamento do processo pelos canais remotos.

§1º O controle de prazos provoca a conclusão automática dos requerimentos de benefícios assistenciais e o indeferimento nos sistemas de benefício pelo motivo de "não cumprimento de exigência".

§2º Eventuais agendamentos de avaliação social e/ou perícia médica, em aberto e não realizados, vinculados aos requerimentos enquadrados na situação prevista no §1º, são automaticamente cancelados.

§3º Os requerimentos dos demais serviços podem ser automaticamente concluídos após o decurso do prazo para cumprimento de exigência.

A fim de avaliar se a ferramenta estava operando de acordo com os critérios estabelecidos em relação aos requerimentos de manutenção, aplicou-se testes em um universo de 109.199 tarefas de manutenção, com pelo menos uma exigência, sem registro de matrícula SIAPE no campo responsável pela conclusão e sem a informação "concluir em lote" no campo "descrição da última ação em lote", que foram criadas e concluídas no período de 01.09.2022 a 31.03.2023.

No que se refere a essa extração, cumpre observar a limitação encontrada no sistema BG Tarefas, pois se verificou que este campo ("descrição da última ação em lote"), exceto quando preenchido com a informação "concluir em lote", não reporta a última ação em lote efetivamente registrada na tarefa, ou seja, os 109.199 requerimentos podem ter sido concluídos pela ferramenta de Controle de Prazos ou por ação manual de conclusão em lote.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Por esse motivo, todos esses casos foram analisados para verificação dos critérios estabelecidos na Portaria 1.087/2022, para conclusão das tarefas com exigência.

Da análise desse universo de requerimentos obtidos na extração, identificou-se 142 requerimentos, cujos protocolos se encontram listados na Tabela All.4 do Anexo II deste relatório, que não atenderam aos critérios estabelecidos no art. 7º da PT 1087/2022. A partir das informações registradas no sistema GET, verificou-se que nenhum desses requerimentos foi concluído pela ferramenta Controle de Prazos, e sim por ação manual em lote.

Portanto, foi detectado um descompasso entre as conclusões realizadas sem intervenção humana e aquelas comandadas por servidores. Credita-se como causa desse problema a insuficiência de definição de estratégia de controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão. Em consequência, os segurados podem ter seu direito prejudicado pelo indeferimento do pedido sem observância da moldura normativa, assim como a imagem institucional pode ser afetada, dada a divergência de conclusões em situações similares.



RECOMENDAÇÕES

Com vistas ao tratamento das constatações relatadas nos tópicos anteriores, conforme atribuição prevista no artigo 14 do Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022, recomendamos:

À Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN):

Recomendação 1: Considerando alocação insuficiente de pessoas para atender a demanda, bem como deficiência de parâmetro institucional acerca de percentual mínimo de força de trabalho direcionada à CEAB-MAN, elaborar Plano de Ação para tratamento do estoque e conclusão tempestiva dos requerimentos de manutenção, estabelecendo: o objetivo geral que se pretende alcançar e as ações que serão realizadas com o respectivo objetivo específico, cronograma, e responsável pela execução.

Achado nº 1.1

A adoção desta recomendação implicará na melhoria do serviço oferecido à sociedade, tendo em vista a adequação da gestão da força de trabalho direcionada à CEAB-MAN por meio de ações estruturadas institucionalmente para assegurar atendimento tempestivo da demanda existente.

Recomendação 2: Formalizar diretrizes institucionais para a efetiva gestão da fila de manutenção, de modo a contemplar:

- a. Padronização dos serviços direcionados à CEAB-MAN;
- b. Aperfeiçoamento de ferramenta institucional para supervisão e monitoramento da fila de manutenção, com dados fidedignos e tempestivos.

Achados nº 1.2 e 1.3

A implementação desta recomendação resultará no aperfeiçoamento da governança em relação às demandas tratadas na CEAB-MAN, com impacto na efetividade da gestão da fila que será padronizada em relação às Superintendências Regionais e à adoção de ferramenta de supervisão e monitoramento dos resultados.

À Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI):

Recomendação 3: Adotar mecanismo de supervisão e acompanhamento das iniciativas adotadas nas SR e GEX para gestão e tratamento dos requerimentos, a fim de identificar e coibir estratégias não compatíveis com o fluxo previsto na Portaria DTI/INSS nº 79, de 25.05.2022 ou outra que vier a substituí-la.

Achado nº 1.4



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

A adoção desta recomendação permitirá o aperfeiçoamento de controle para coibir estratégias de automação sem homologação da DTI, mitigando o risco de irregularidade na conclusão automática de tarefas de manutenção e assegurando maior efetividade às diretrizes institucionais relacionadas à tecnologia e à segurança da informação.

Recomendação 4: Revisar a implementação do processamento automático do serviço de manutenção BDE, visando impedir que haja: deferimentos em casos de benefícios indeferidos, despachos sem linguagem clara e objetiva, incompreensível, incompleto e/ou com fundamentação desatualizada, desbloqueio antes dos prazos permitidos, divergências de conclusão entre os sistemas de tarefas e de benefícios, e indeferimentos inadequados.

Achado nº 2.1.1

Recomendação 5: Revisar a implementação do processamento automático do serviço de manutenção ALFP, visando impedir que haja: despachos sem linguagem clara e objetiva, com informação incompreensível ou incompleta e/ou com fundamentação desatualizada, além de indeferimentos com APS ou número do benefício informados.

Achado nº 2.1.2

A implementação das recomendações 4 e 5 se refletirá em melhoria da qualidade da prestação do serviço realizado pelo INSS, pois visa corrigir falhas de conclusão e instrução processual por meio do aperfeiçoamento do processamento automático, que otimiza a alocação da força de trabalho e reduz o tempo para resposta aos requerimentos. Além disso, com a implementação de decisões em linguagem clara e fundamentadas em normativos atualizados, haverá uma comunicação mais eficaz.

Recomendação 6: Implementar controles que impeçam a conclusão automática de tarefas em casos de realização de exigência pela ferramenta *Workflow*, quando houver anexação de documentos pelo requerente, a fim de preservar o direito de análise.

Achado nº 2.2

Ao ser implementada, essa recomendação assegurará a legalidade das ações de conclusão automática por evitar que haja uma decisão sem a avaliação de todos os elementos anexados pelo requerente. Além do mais, terá impacto na efetividade da ferramenta automatizada, evitando retrabalho com requerimentos de mesma natureza e até judicialização.

Recomendação 7: Avaliar a implementação de controle que impeça a adoção de ações em lote de conclusão de tarefas nas mesmas hipóteses contempladas pela ferramenta automatizada (Controle de Prazos) ou, pelo menos, para assegurar que as conclusões manuais em lote respeitem os critérios normativos.

Achado nº 3



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

A implementação da recomendação terá impacto na uniformização e legalidade de procedimentos em relação à conclusão de tarefas, de forma a assegurar a compatibilidade das decisões emitidas e os normativos, independentemente se o requerimento foi processado de forma automática ou se contou com a intervenção de um servidor. Em última análise, busca-se um aperfeiçoamento da atuação do INSS perante a sociedade.



CONCLUSÃO

A presente ação de auditoria avaliou a gestão da fila de requerimentos de manutenção de benefícios, regulamentada pela Portaria DIRBEN/INSS n.º 1.070, de 27.10.2022 (PT 1070/2022), no período de 01.2022 e 03.2023.

Em resposta às questões de auditoria, as evidências obtidas demonstraram:

- a) que a gestão da fila de requerimentos de manutenção de benefícios não garantiu a efetividade dos fluxos operacionais e o cumprimento dos prazos legais, dada a insuficiência de diretrizes e mecanismos estratégicos;
- b) que a automação dos serviços de manutenção não foi efetiva em parte das tarefas examinadas, pois se identificou conclusões inadequadas e desconformidades quanto a aspectos formais dos serviços processados automaticamente pelo sistema (BDE e ALFP), exigências desnecessárias ou insuficientes realizadas automaticamente pelo *Workflow*, indeferimentos sem garantir o direito de análise do serviço, bem como ações em lote de conclusão incompatíveis com os critérios da ferramenta Controle de Prazos.

Os resultados dos testes indicaram a intempestividade das análises dos requerimentos de manutenção, impactando diretamente na qualidade dos serviços prestados pela autarquia e em eventual aumento de despesa com correção monetária, no caso do atraso na efetivação de pagamentos de benefícios. Além disso, restou evidenciado que as estratégias adotadas para a automatização das análises e a otimização da força de trabalho ainda carecem de ajustes para assegurar a efetividade das análises, a compatibilidade com as previsões normativas e uma comunicação eficaz com os requerentes.

Tais inconsistências estão associadas a fragilidades na governança (processos mal concebidos, falta de definição de estratégia de controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão), assim como a falhas de desenho e/ou implementação dos serviços processados automaticamente e da ferramenta *Workflow*.

Dessa forma, foram emitidas recomendações para a DIRBEN, visando a elaboração de plano de ação para atendimento das demandas de manutenção e a formalização de estratégias institucionais para a efetiva gestão da fila. Além disso, foram direcionadas recomendações para a DTI com o objetivo de: i) adoção de mecanismo de supervisão e monitoramento de estratégias de automação; ii) revisão da implementação do processamento automático aplicado aos serviços de BDE e ALFP; iii) implementação de controles para conclusão de tarefas nas exigências automáticas, especialmente para assegurar o direito do interessado à análise de seu pedido; e, iv) avaliação da implementação de controle para impedir a conclusão de requerimentos a partir de intervenção de servidor por ações em lote nas hipóteses abarcadas pela ferramenta Controle de Prazos ou, pelo menos, para assegurar que tais ações observem os critérios normativos.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Por fim, destaca-se que as medidas recomendadas visam propiciar melhorias na prestação do serviço à sociedade, com respostas tempestivas e eficazes às demandas de manutenção de benefícios, por meio da gestão efetiva da fila; do aperfeiçoamento da governança com o adequado monitoramento e supervisão das atividades e da implantação de controles; e, da efetividade, legalidade e uniformidade na conclusão de tarefas tanto nas conclusões proferidas sem intervenção humana, quanto naquelas realizadas por servidor.



ANEXO I - DETALHAMENTO DA METODOLOGIA DOS TESTES

Questão de Auditoria (Q)	Metodologia
Q1: A gestão dos requerimentos de manutenção de benefícios garantiu a efetividade dos fluxos operacionais e o cumprimento dos prazos legais?	<p>Por meio de extração do sistema BG Tarefas, de 08.07.2023, realizou-se o levantamento das tarefas de manutenção previstas no Anexo da PT 1286/2021 e alterações, concluídas em 2022, e que não se referem aos casos de processamento automático pelo sistema (Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado – BDE e Alterar Local ou Forma de Pagamento - ALFP, conforme item 4 do Ofício nº 16/2019), totalizando universo de 3.599.554 de tarefas.</p> <p>Para análise da tempestividade, foi realizada extração no SAG Gestão, de 08.07.2023, a fim de verificar os prazos previstos para os serviços de manutenção, conforme previsão no item 11 do Ofício nº 8/2019.</p> <p>Realizada seleção aleatória de 12 GEX, sendo 2 de cada SR, a saber: SRNCO= Boa Vista e Manaus; SRNE= Sobral e Aracaju; SRSE-I= São João da Boa Vista e Campinas; SRSE-II= Montes Claros e Juiz de Fora; SRSE-III= Volta Redonda e Duque de Caxias; SRSUL=Passo Fundo e Joinville.</p>
Q2 - A automação dos serviços de manutenção possibilitou a conclusão de tarefas com efetividade?	<p>Através de extração do sistema BG Tarefas, de 05.06.2023, realizou-se o levantamento das tarefas dos serviços Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado (BDE), código 4452, e Alterar Local ou Forma de Pagamento (ALFP), código 3072, criadas e concluídas no período de 01.2022 a 03.2023. Após, colocou-se filtro “0” no responsável pela tarefa e responsável pela conclusão, a fim de excluir os casos executados por servidor e não pelo sistema.</p> <p>BDE: constam 3.888.984 requerimentos e foi realizada probabilística, totalizando 227 requerimentos a serem avaliados.</p> <p>ALFP: constam 302.035 requerimentos e foi realizada amostra probabilística, totalizando 246 requerimentos a serem avaliados.</p> <p>Por meio de extração do sistema BG Tarefas, de 25.05.2023, foram levantados requerimentos tarefas de manutenção previstas no Anexo da PT 1286/2021 e alterações, criadas e concluídas no período de 01.2022 a 12.2022, que possuíam exigência automática realizada pelo <i>Workflow</i>, exceto as processadas automaticamente pelo sistema (Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado – BDE e Alterar Local ou Forma de Pagamento - ALFP, conforme item 4 do Ofício nº 16/2019) e as relacionadas ao SVCBEN/QDBEN. Foi colocado “0” na coluna “quantidade de períodos em exigências da tarefa”, a fim de selecionar as tarefas com, pelo menos, uma exigência, filtro “0” no indicador de reabertura da tarefa, e excluído o cenário “não informado”, a fim de selecionar apenas os cenários gerados pelas exigências automáticas.</p> <p>Constam 139.507 requerimentos que possuem exigência automática realizada pelo <i>Workflow</i> e foi realizada amostra probabilística, totalizando 384 a serem avaliados.</p>



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Questão de Auditoria (Q)	Metodologia
	<p>Através de extração no sistema BG Tarefas, de 27.07.2023, de tarefas de manutenção previstas no Anexo da PT 1286/2021 e alterações, criadas e concluídas no período de 01.09.2022 a 31.03.2023, exceto as processadas automaticamente pelo sistema (Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado – BDE e Alterar Local ou Forma de Pagamento - ALFP, conforme item 4 do Ofício nº 16/2019) e as relacionadas ao SVCBEN/QDBEN. Foi colocado filtro “vazio” na coluna “SIAPE do profissional que concluiu a tarefa”, filtro ≥ 1 na coluna “quantidade de períodos em exigências da tarefa” e excluída informação “concluir em lote” no campo “descrição da última ação em lote”, totalizando o universo de 109.199 tarefas.</p> <p>Verificou-se que o campo “Descrição da última ação em lote”, com exceção do “concluir em lote”, não está atualizado conforme última ação em lote efetivamente registrada na tarefa, podendo a tarefa tanto ter sido concluída por ação em lote quanto pela ferramenta Controle de Prazos. Dessa forma, foram analisados os 159 casos com desconformidades em relação aos critérios estabelecidos na Portaria 1.087/2022.</p>

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

ANEXO II - Relação de Tarefas

Tabela AII.1 - Protocolos referentes ao serviço Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado que apresentaram falha no processamento automático

Linha	Protocolo GET
1	***00106**
2	***00555**
3	***04661**
4	***1258**
5	***13378**
6	***8256**
7	***2880**
8	***033**
9	***64415**
10	***96828**
11	***4876**
12	***6737**
13	***09276**
14	***00051**
15	***00083**
16	***00247**
17	***00318**
18	***727**
19	***57414**
20	***14158**
21	***49**
22	***06689**
23	***3866**
24	***51948**
25	***9962**
26	***98859**
27	***00222**
28	***7979**
29	***45415**
30	***62020**
31	***3360**
32	***53780**
33	***2245**
34	***3684**
35	***10875**
36	***40278**
37	***51348**
38	***22059**



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Linha	Protocolo GET
39	***70844**
40	***79601**
41	***00188**
42	***09236**
43	***96295**
44	***4032**
45	***45446**

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Tabela AII.2 - Protocolos referentes aos serviços Alterar Local ou Forma de Pagamento que apresentaram falha no processamento automático

Linha	Protocolo GET
1	***8895**
2	***94322**
3	***56609**
4	***55074**
5	***21854**
6	***73114**
7	***10586**
8	***26228**
9	***83173**
10	***33889**
11	***78757**
12	***00048**
13	***33621**
14	***4025**
15	***0226**
16	***0602**
17	***102**
18	***1318**
19	***6741**
20	***234**
21	***9483**
22	***4521**
23	***96**
24	***8444**
25	***4675**
26	***4042**
27	***7605**
28	***91273**
29	***93647**
30	***99902**
31	***6909**



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Linha	Protocolo GET
32	***56439**
33	***4350**
34	***88900**
35	***60818**
36	***18128**
37	***11418**
38	***0145**
39	***13940**
40	***750**
41	***65407**

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Tabela AII.3 - Protocolos que tiveram falha na atuação do *Workflow*

Linha	Protocolo GET
1	***93546**
2	***5548**
3	***38804**
4	***95054**
5	***95850**
6	***4362**
7	***7909**
8	***16273**
9	***7387**
10	***68111**
11	***48605**
12	***95318**
13	***8301**
14	***7965**
15	***4712**
16	***75879**
17	***64750**
18	***91079**
19	***99181**
20	***59350**
21	***5661**
22	***6264**
23	***1206**
24	***98856**
25	***40451**
26	***77598**
27	***62517**
28	***09781**
29	***93168**
30	***58597**



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Linha	Protocolo GET
31	***34223**
32	***0520**
33	***3798**
34	***47358**
35	***685**
36	***43786**
37	***79207**
38	***221**
39	***86366**
40	***92456**
41	***71998**
42	***2566**
43	***0552**
44	***24037**
45	***49677**
46	***7364**
47	***4627**
48	***96396**
49	***5103**
50	***21069**
51	***48283**
52	***74819**
53	***36790**
54	***7073**
55	***3899**
56	***01272**
57	***6748**
58	***1073**
59	***80440**
60	***37770**
61	***14218**
62	***88502**
63	***79075**
64	***21791**
65	***68130**
66	***4172**
67	***36656**
68	***8697**
69	***2833**
70	***82586**
71	***5499**
72	***3155**
73	***7438**
74	***37317**
75	***4087**



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Linha	Protocolo GET
76	***9055**
77	***0491**
78	***06673**
79	***2559**
80	***18824**
81	***83270**
82	***6271**
83	***95603**
84	***1314**
85	***95817**
86	***6592**
87	***02407**
88	***15900**
89	***56143**
90	***10523**
91	***5959**
92	***01761**
93	***88958**
94	***456**
95	***20306**
96	***2691**
97	***53072**
98	***0270**
99	***9150**
100	***2709**
101	***3721**
102	***0189**
103	***3974**
104	***4922**
105	***2976**
106	***39124**
107	***9548**
108	***7329**
109	***09638**
110	***047**
111	***8937**
112	***1897**
113	***56263**
114	***46999**
115	***09969**
116	***22486**
117	***0169**
118	***2114**
119	***39017**
120	***35909**



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Linha	Protocolo GET
121	***85918**
122	***1601**
123	***26885**
124	***4294**
125	***9040**
126	***55447**
127	***7254**
128	***22347**
129	***5557**
130	***9271**
131	***50139**
132	***21853**
133	***75371**
134	***68503**
135	***0763**
136	***6676**
137	***55838**
138	***30047**
139	***02479**
140	***4515**
141	***59301**
142	***11001**
143	***3206**
144	***9919**
145	***00559**
146	***98987**
147	***17363**
148	***12116**
149	***09632**
150	***4246**

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Tabela AII.4 - Protocolos que tiveram falha na conclusão pela Ação em Lote

Linha	Protocolo GET
1	***9495**
2	***8223**
3	***61322**
4	***5775**
5	***64822**
6	***76990**
7	***8605**
8	***18008**
9	***87357**



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Linha	Protocolo GET
10	***6108**
11	***2877**
12	***26704**
13	***27611**
14	***88262**
15	***4654**
16	***68717**
17	***618**
18	***75328**
19	***20508**
20	***01403**
21	***8078**
22	***75072**
23	***7088**
24	***33067**
25	***54199**
26	***7483**
27	***4752**
28	***8384**
29	***7448**
30	***6858**
31	***07975**
32	***1058**
33	***08507**
34	***20161**
35	***1429**
36	***33496**
37	***5735**
38	***20657**
39	***00333**
40	***1511**
41	***8601**
42	***66914**
43	***9086**
44	***3936**
45	***38828**
46	***7694**
47	***80523**
48	***15629**
49	***43990**



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Linha	Protocolo GET
50	***2152**
51	***6168**
52	***40642**
53	***13923**
54	***23510**
55	***0949**
56	***29441**
57	***8253**
58	***55070**
59	***25817**
60	***8011**
61	***1682**
62	***0340**
63	***7658**
64	***52273**
65	***124**
66	***7684**
67	***41184**
68	***7351**
69	***0836**
70	***18339**
71	***85381**
72	***84117**
73	***69472**
74	***1915**
75	***90173**
76	***2715**
77	***8071**
78	***94796**
79	***89396**
80	***16231**
81	***90261**
82	***82407**
83	***2435**
84	***499**
85	***86156**
86	***2176**
87	***42484**
88	***57344**
89	***95214**



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Linha	Protocolo GET
90	***81691**
91	***5449**
92	***4343**
93	***3816**
94	***27667**
95	***1345**
96	***5829**
97	***774**
98	***86021**
99	***71606**
100	***1042**
101	***53057**
102	***7234**
103	***1487**
104	***5499**
105	***26498**
106	***10669**
107	***2126**
108	***25551**
109	***02387**
110	***5881**
111	***2266**
112	***93448**
113	***1234**
114	***36895**
115	***6997**
116	***8307**
117	***06286**
118	***2036**
119	***0303**
120	***8619**
121	***8016**
122	***8378**
123	***23285**
124	***9289**
125	***1476**
126	***54095**
127	***68297**
128	***97907**
129	***77482**



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Linha	Protocolo GET
130	***409**
131	***68315**
132	***4877**
133	***738**
134	***96577**
135	***34674**
136	***53789**
137	***2814**
138	***2876**
139	***09586**
140	***14159**
141	***4340**
142	***747**

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria



ANEXO III – Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria

Apesar de as recomendações 1 e 2 terem sido endereçadas para a Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN), não houve manifestação desta unidade no prazo acordado na reunião de busca conjunta de soluções. Sendo assim, manteve-se as citadas recomendações na forma proposta preliminarmente.

Por sua vez, a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) se manifestou a respeito do relatório preliminar de auditoria por meio do Despacho SEI nº 14303294, de 11.12.2023, em que ratificou o teor da Nota Técnica nº 64/2023/CGAUT/DTI-INSS (SEI nº 14300653), emitida pela Coordenação-Geral de Sistemas de Automação com considerações a respeito das recomendações 4, 5, 6 e 7. Porém, não houve manifestação a respeito da recomendação 3, cuja redação preliminar foi mantida na versão final do relatório de auditoria.

Feitos esses esclarecimentos, apresenta-se, a seguir, análise da equipe de auditoria apenas sobre as informações contidas na Nota Técnica nº 64/2023/CGAUT/DTI-INSS, a saber:

A) Recomendações 4 e 5:

Manifestação da Unidade Auditada:

4. Acerca das Recomendações 4 e 5, a CSAA informou o seguinte:

[...]

2. A revisão do processamento automático dos serviços Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado (sigla TEMPRES) e Alterar Local ou Forma de Pagamento (sigla TFORPAG) faz parte das ações planejadas para esta Coordenação de Sistemas de Atendimento e Automação para serem executadas em 2024, visto que o aumento da eficiência na manutenção dos benefícios é compromisso assumido pelo INSS no Mapa Estratégico do período de 2024 a 2027, divulgado pela Resolução CEGOV/INSS n.º 33, de 21 de setembro de 2023.

2.1 Nesse sentido, os requerimentos indicados nas Tabelas AII.1 e AII.2 do Anexo II - Relatório Preliminar (14218562) poderão ser considerados para identificar possíveis falhas no processamento automático que possam ter provocado "*deferimentos em casos de benefícios indeferidos, desbloqueio antes dos prazos permitidos, divergências de conclusão entre os sistemas de tarefas e de benefícios e indeferimentos inadequados*", no serviço de Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado, e "*deferimentos com resposta negativa do cidadão e indeferimentos com APS ou número do benefício informados*", no serviço Alterar Local ou Forma de Pagamento.

2.2 Desde já, registre-se um agradecimento pela apresentação do número dos protocolos auditados nesse Anexo II do Relatório Preliminar, pois a indicação dos protocolos permitirá análise detalhada do fluxo de automação desses serviços no momento oportuno.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

3. Os despachos utilizados na conclusão dos requerimentos já foram ajustados para adequação à linguagem simples, inclusive quanto à atualização da fundamentação legal, como demonstram as imagens abaixo:

[...]

3.1 A pergunta efetuada no requerimento do serviço Alterar Local ou Forma de Pagamento foi alterada em 05/07/2023, para impedir que o requerente informe que não aceita a alteração do local de recebimento com pagamento via cartão de benefício:

[...]

(Nota Técnica Nº 64/2023/CGAUT/DTI-INSS)

Análise da Equipe de Auditoria:

No que se refere à recomendação 4, diante da manifestação DTI a respeito dos ajustes dos despachos emitidos nos requerimentos do serviço Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado (BDE), realizou-se uma avaliação complementar em 35 requerimentos, protocolizados e concluídos entre 01.11.2023 e 30.11.2023, que foram selecionados aleatoriamente em uma extração do sistema BG, datada de 11.12.2023. Como resultado, verificou-se que, desses 35 requerimentos, 7 apresentavam alguma inconsistência no despacho de conclusão:

- a) 3 requerimentos continham dois despachos, emitidos na mesma data, com informações contraditórias (um deferindo e outro indeferindo o pedido);
- b) 4 requerimentos informavam que o benefício não tinha sido desbloqueado para empréstimo com a seguinte justificativa: “Desbloqueio para empréstimo não permitido(a)! Benefício encontra-se bloqueado pela concessão.”

Portanto, mesmo após os ajustes informados pela DTI, parte dos despachos de conclusão dos requerimentos de BDE ainda não apresentam uma linguagem clara, objetiva e completa para o requerente, como foi registrado no achado 2.1.1. Não se informa ao requerente o período de bloqueio e, tampouco, há explicação do que se refere a expressão “bloqueado pela concessão”. Por sua vez, a fundamentação apresentada nos 35 despachos verificados faz referência à Instrução Normativa PRES/INSS nº 138/2022, que está vigente. No entanto, não foi esclarecido se houve a adoção de algum mecanismo ou rotina para assegurar a atualização das informações registradas nos despachos de forma periódica ou, pelo menos, na sequência de alteração normativa.

Como o objetivo da recomendação 4, ao solicitar a revisão da implementação do processamento automático, é atingir a causa-raiz do problema e não apenas promover uma alteração pontual, mantém-se o texto apresentado no relatório preliminar. Sobre o aspecto dos despachos, objetiva-se que a DTI, além de aperfeiçoar a completude das informações apresentadas ao requerente, adote e/ou indique no monitoramento a estratégia utilizada para evitar que as decisões voltem a ser emitidas fazendo referência a normativos revogados.

Já no que se refere à recomendação 5, diante das informações prestadas pela DTI, realizou-se uma avaliação complementar em requerimentos do serviço Alterar Local ou Forma de



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Pagamento (ALFP), protocolizados e concluídos entre 06.07.2023 e 30.11.2023, conforme extração do sistema BG realizada em 11.12.2023. Como resultado, verificou-se:

- a) houve alteração na redação do campo adicional do requerimento de “2) Aceita alterar o local de recebimento, ciente de que o pagamento será efetuado via cartão benefício?” para “2) Ciente de que o local de recebimento será alterado e que o pagamento será efetuado via cartão benefício?”, corrigindo a falha descrita no achado 2.1.2, nos casos de deferimento do pedido quando havia resposta negativa à alteração da forma de pagamento para cartão benefício (inafastável). Na redação atual, a manifestação do interessado está restrita ao registro de sua ciência de que a alteração da forma de pagamento (para cartão-benefício) é obrigatória.
- b) de uma amostra aleatória de 25 requerimentos, 13 apresentaram despacho de conclusão sem linguagem clara e objetiva e/ou com informação incompreensível ou incompleta, como exemplo registrado na figura A3.1, a seguir.

Figura A3.1 – Reprodução do Despacho de um protocolo de ALFP

Adicionou como despacho da conclusão: Prezado(a), Seu requerimento foi concluído sem alteração do local de pagamento, conforme motivo abaixo: .
Atribuiu Indeferido para Status SIBE. Adicionou como despacho: ERRO: ERRO:ORGAO PAGADOR INVALIDO ENDERECO ATUALIZADO OBSERVACAO: ATUALIZACAO DA OCORRENCIA NAO PROCESSADA ERRO: ERRO DE CRITICA II NO PROCESSAMENTO

Fonte: Sistema GET

Dessa forma, realizou-se ajuste no texto da recomendação 5 para excluir o item “deferimentos com resposta negativa do cidadão”, uma vez que o problema identificado na execução dos testes de auditoria sobre este ponto para requerimentos realizados entre 01.2022 e 03.2023 não foi observado em requerimentos protocolados a partir de 05.07.2023, data de ajuste do sistema, conforme item 3.1 da Nota Técnica Nº 64/2023/CGAUT/DTI-INSS.

No entanto, os demais aspectos da recomendação foram mantidos, tendo em vista que as demais falhas citadas no achado 2.1.2 continuaram a ser identificadas nos testes complementares. Além disso, como já destacado para a recomendação 4, sobre o aspecto dos despachos, objetiva-se que sejam adotadas medidas que assegurem a atualização das informações.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

B) Recomendação 6:

Manifestação da Unidade Auditada:

5. Em relação à Recomendação 6, a CSAA manifestou-se conforme transcrição a seguir:

[...]

4. A Recomendação 6 é oriunda da análise amostral de requerimentos, em que a auditoria verificou que alguns requerimentos foram concluídos pela ferramenta de Controle de Prazo, por motivo de não cumprimento de exigência, em casos que os documentos solicitados pela ferramenta Workflow, na exigência automática, já estavam anexados.

4.1 Entendemos que o atendimento à recomendação pretende mitigar erros da automação, mas pode ser que existam outras formas de atingir o mesmo objetivo sem causar tanto impacto em outros objetivos estratégicos do INSS, relacionados à automação.

4.1.1 Explica-se. Como informado no despacho 12100068, o Workflow é uma ferramenta que depende da criação de cenários para que as exigências sejam automaticamente emitidas e, por isso, ainda existem cenários de automação pendentes de cadastramento. A longo prazo, todavia, a tendência é a emissão cada vez maior e mais eficiente de exigências automáticas, para que o tempo de resposta ao cidadão seja cada vez mais curto. Excluir do Controle de Prazo exigências emitidas pelo Workflow acabaria por, na prática, praticamente eliminar esse tipo de automação.

4.1.2 Outros projetos planejados para serem executados em 2024, visando ao atendimento de outras diretrizes do Mapa Estratégico do INSS para o período de 2024 a 2027, relacionadas ao aprimoramento dos canais de relacionamento com foco na humanização e ao aumento da eficiência no reconhecimento de direitos, são os chamados de "Navegação guiada" e "Exigência qualificada". Em conjunto, esses projetos pretendem melhorar a forma como os documentos são solicitados e apresentados pelos requerentes, de maneira que, de um lado, fique mais fácil para o cidadão entender qual documento e em qual etapa de seu requerimento ele deve ser apresentado e, de outro, permitirá ao INSS saber qual documento foi efetivamente apresentado.

4.2 É necessária, portanto, a implementação desses dois projetos, e a análise detalhada de dados colhidos após essas implementações, antes de eventual atendimento à recomendação 6 na maneira em que se encontra.

4.3 A análise das exigências automáticas emitidas nos requerimentos relacionados na Tabela AIII.3, todavia, está prevista para ser iniciada no mês de janeiro de 2024.

(Nota Técnica Nº 64/2023/CGAUT/DTI-INSS)



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Análise da Equipe de Auditoria:

Como observado no item 4.1 da Nota Técnica Nº 64/2023/CGAUT/DTI-INSS, o objetivo da recomendação 6 é corrigir erros da automação. Contudo, seu comando não significa excluir as exigências emitidas pelo *Workflow* da atuação da ferramenta Controle de Prazos. O que se recomenda é um aperfeiçoamento da atuação dessas estratégias para assegurar que não haja indeferimentos indevidos em virtude da não avaliação das informações prestadas pelo cidadão, o que contraria o art. 574 da IN 128/2022, que prevê que a decisão administrativa deve apresentar fundamentação com análise das provas constantes nos autos.

Como definido no inciso II do item 2.1 do Anexo da Resolução CEGOV/INSS nº 20, de 20 de maio de 2022, controle interno da gestão é o conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada, para enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável do atingimento dos objetivos organizacionais. Portanto, a implementação de controles objeto da recomendação 6 se refere a qualquer mecanismo que se enquadre no conceito destacado anteriormente, a ser adotado de acordo com a avaliação de oportunidade e conveniência da unidade auditada.

C) Recomendação 7:

Manifestação da Unidade Auditada:

6. Por sua vez, em relação à Recomendação 7, a CSAA se manifestou da seguinte forma:

[...]

5. Também estão planejadas, para serem executadas em 2024 para atendimento às diretrizes do Mapa Estratégico divulgadas pela Resolução CEGOV/INSS n.º 33/2023, atividades para melhoria das ações em lote operacionalizadas no sistema GET Gestão, que compreendem desde a revisão da gestão de acessos à respectiva funcionalidade desse sistema até a criação de cenários de automação para substituir parte das ações em lote executadas por servidores.

5.1 Impor limites aos gestores na geração de lotes impactaria o desempenho de suas atividades de gestão.

5.2 Aqui, acredita-se que ações educacionais para orientações quanto à conclusão de tarefas em lote por motivo de exigência vencida poderia atingir o objetivo pretendido pela Recomendação 7 e, desde já, colocamo-nos à disposição das áreas competentes para quaisquer orientações que se façam necessárias.

(Nota Técnica Nº 64/2023/CGAUT/DTI-INSS)

Análise da Equipe de Auditoria:



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Como já registrado anteriormente, a implementação de controles se refere a qualquer mecanismo que se enquadre na definição do inciso II do item 2.1 do Anexo da Resolução CEGOV/INSS nº 20, de 20 de maio de 2022, a ser adotado de acordo com a avaliação de oportunidade e conveniência da unidade auditada.

Não se objetiva que seja adotado limite que impacte negativamente no desempenho das atividades de gestão. Pelo contrário, o que se espera com a recomendação 7 é que o desempenho dessas atividades ocorra em consonância com as previsões normativas, mitigando o risco de que sejam realizadas conclusões indevidas de tarefas.

Por fim, destaca-se que ações educacionais, de forma isolada, não são suficientes para assegurar o desempenho de atividades em consonância com os padrões normativos e o alcance dos objetivos institucionais. Portanto, reitera-se a recomendação 7 para que sejam implementadas medidas para assegurar que as ações manuais em lote respeitem os critérios normativos.

D) Prazo para atendimento das recomendações:

Manifestação da Unidade Auditada:

7. Ao final do documento, a CSAA discorreu sobre a previsão para atendimento das demandas:

6. Ainda não é possível estimar data para operacionalização das atividades planejadas para 2024, citadas neste despacho. Como a maioria delas envolve desenvolvimento de sistemas, é preciso combiná-las com a implementação de outras melhorias também já planejadas para atendimento às diretrizes do Mapa Estratégico do INSS, em conjunto com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev).

6.1 Estima-se que o cronograma esteja completo até início de fevereiro/2024.

(Nota Técnica Nº 64/2023/CGAUT/DTI-INSS)

Análise da Equipe de Auditoria:

Diante dos argumentos apresentados pela DTI quanto à necessidade de planejar as atividades para 2024, acorda-se em fixar o prazo inicial para atendimento das recomendações em 60 dias.



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

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL