



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP/MGI)

Secretaria de Relações de Trabalho (SRT/MGI)

Exercício 2023

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Unidade Auditada: Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Secretaria de Relações de Trabalho (SRT)

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Avaliação: 1351722

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

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.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de avaliação sobre a acumulação dos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão, à luz da Emenda Constitucional 103 de 2019. As análises realizadas tiveram enfoque em controles, atos normativos e orientações relacionados à acumulação dos referidos benefícios, pagos pelos órgãos do Poder Executivo Federal integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), no contexto do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Não obstante a avaliação ter sido realizada de maneira transversal, ou seja, contemplando todos os órgãos integrantes do SIPEC, figuraram como unidades auditadas do trabalho a Secretaria de Gestão de Pessoal (SGP) e a Secretaria de Relações de Trabalho (SRT), ambas atualmente integrantes do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), pelo fato de desempenharem o papel de órgãos centrais do SIPEC.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A Emenda Constitucional 103 de 2019, popularmente denominada reforma da previdência, trouxe relevantes inovações ao campo do direito previdenciário, com impacto significativo às regras que regem as aposentadorias e pensões de todos os regimes. Mais especificamente, ao definir regras que relacionam os benefícios concedidos pelos diferentes regimes de previdência, ela gerou a necessidade da governança integrada acerca do assunto.

Neste contexto, é relevante destacar a previsão de instituição de sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos pelos regimes de previdência. Quando disponível, irá reunir dados dos benefícios de todos os regimes, de modo a possibilitar controles robustos no que se refere aos acúmulos de benefícios.

Ocorre que tal sistema ainda não está disponível, fato que dificulta muito a aplicação, o monitoramento e o controle das regras definidas por esse importante instrumento normativo. Esse cenário ensejou a realização do presente trabalho, uma vez que é grande o risco de impacto ao erário público, proveniente das acumulações e consequente pagamento em não conformidade com o regramento vigente.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

As avaliações realizadas evidenciaram a existência de um arcabouço normativo de suporte insuficiente, o que gera problemas de interpretação e operacionalização das regras por parte

dos órgãos do SIPEC. Além disso, foram identificados problemas de ordem sistêmica, vez que os sistemas estruturantes de pessoal ainda não possuem as ferramentas e funcionalidades adequadas para o cumprimento do que estabelece a EC 103 sobre acúmulos de benefícios. Ainda, houve a identificação de muitas situações de acúmulos com fortes indícios de irregularidade ou inconsistência, o que pode gerar pagamentos indevidos e consequente prejuízo aos cofres públicos. Por fim, verificou-se que o processo de comunicação de acúmulos entre os diversos regimes previdenciários mostra-se ineficiente.

Neste contexto, as recomendações emitidas têm foco: (i) no aprimoramento do arcabouço normativo, (ii) no reforço dos controles sistêmicos disponíveis nos sistemas estruturantes de pessoal, (iii) na capacitação e orientação aos órgãos do SIPEC sobre a temática de acúmulos de benefícios e (iv) no melhoramento no processo de comunicação de acúmulos entre os regimes previdenciários.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BACEN - Banco Central do Brasil

CF/1988 – Constituição Federal de 1988

CGU - Controladoria-Geral da União

CPF - Cadastro de Pessoas Físicas

DECIPEX – Diretoria de Centralização de Serviços de Inativos, pensionistas e Órgãos Extintos

EC – Emenda Constitucional

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

MGI - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

PEF - Poder Executivo Federal

RPPS - Regime Próprio de Previdência Social

SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados

SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos

SIPEC - Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal

SGP - Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoas

SRT - Secretaria de Relações de Trabalho

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CONSIDERAÇÕES INICIAIS	11
RESULTADOS DOS EXAMES	16
1. Necessidade de aprimoramento das normas e orientações direcionadas aos órgãos do SIPEC com vistas ao cumprimento das disposições do artigo 24 da EC 103/2019.	16
1.1 – Inconsistências identificadas na portaria que trata sobre acúmulos de benefícios.	16
1.2 - Existência de contradições com normativos que abordam outros regimes de previdência.	17
1.3 - Ausência de orientações aos órgãos integrantes do SIPEC sobre situações concretas acerca do acúmulo de benefícios previdenciários.	18
1.4 - Situações fáticas identificadas nos cruzamentos e que estão relacionadas a falhas nas orientações aos órgãos do SIPEC.	20
2. Fragilidades nos controles informatizados relacionados à prevenção de inconsistências e às irregularidades nas acumulações de benefícios previdenciários.	21
2.1. Automatização do cálculo do redutor das pensões civis por morte não contempla todos os tipos de dependentes.	23
2.2. Uso de rubricas manuais de desconto para aplicação do redutor fomenta erros de cálculos.	24
2.3. Ausência de restrição sistêmica que alerte sobre o acúmulo de benefícios previdenciários dentro do próprio RPPS.	25
2.4. Outros problemas identificados relacionados à implementação parcial de controles sistemáticos relacionados ao acúmulo de benefícios previdenciários.	25
3 - Indícios de pagamentos referentes a acúmulos de benefícios previdenciários não aderentes às regras dispostas no artigo 24 da EC 103/2019.	28
4 - Fragilidades no processo de comunicação sobre acúmulo de benefícios.	31
RECOMENDAÇÕES	38
CONCLUSÃO	40
ANEXOS	42
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	42

INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta os resultados da auditoria de avaliação transversal realizada pela CGU sobre o tema acúmulo de benefícios previdenciários, à luz da Emenda Constitucional 103/2019, no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União, considerando inclusive benefícios concedidos por outros regimes de previdência. O objetivo foi avaliar os controles e as orientações normativas sobre o assunto emitidas pelas secretarias que exercem a função de órgão central do SIPEC¹, e que, como tal, figuram como unidades auditadas do trabalho, quais sejam: Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Secretaria de Relações de Trabalho (SRT), ambas atualmente vinculadas ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

As secretarias destacadas detêm, como órgãos centrais do SIPEC e cada uma em seu âmbito de atuação, as competências de normatizar as regras de acúmulos de benefícios, de implementar as atualizações sistêmicas, de orientar os órgãos do SIPEC sobre os procedimentos a serem tomados nos casos de identificação de acúmulos e de monitorar a folha de pagamento do PEF. As competências dessas duas secretarias encontram-se nos artigos 29 a 35-C do Decreto 11.437 de 17/03/2023, com a redação dada pelo Decreto nº 11.601, de 17/07/2023.

É importante destacar que, não obstante as unidades auditadas serem as mencionadas secretarias, esta auditoria tratou de uma avaliação transversal, contemplando os processos de trabalho de todas as unidades integrantes do SIPEC. Em outras palavras, foram avaliados os pagamentos de benefícios previdenciários realizados por todas elas, em busca de possíveis irregularidades, deficiências ou oportunidades de melhorias nos processos relacionados.

¹ O Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) é um sistema orgânico e estruturador de gestão de pessoas no âmbito do Poder Executivo Federal e foi criado pelo Decreto nº 67.326 de 05/10/1970.

A execução da auditoria foi motivada pelo grande impacto que as novas regras previstas na EC 103/2019 provocaram nas normas de direito previdenciário no país. Tal fato implica na necessidade de maior atenção, controle e governança quanto ao cumprimento de suas regras. Vale destacar que apenas no RPPS da União, no âmbito do PEF, são pagos mensalmente mais de 724.779 benefícios previdenciários entre aposentadorias e pensões, totalizando uma folha de pagamento mensal de R\$ 6.022.289.838,97². Nota-se, portanto, a grande relevância e materialidade do objeto auditado.

A fim de orientar a execução do trabalho, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

1. A SGP e a SRT realizam adequadamente a governança sobre acumulação de benefícios previdenciários?
2. Os órgãos integrantes do SIPEC estão realizando adequadamente, em caso de acúmulos, os pagamentos de benefícios previdenciários?

Como se vê, as questões de auditoria foram divididas em duas partes. Assim, os exames realizados levaram em consideração essa divisão, da seguinte forma:

- A questão 1 teve enfoque na atuação dos órgãos centrais do SIPEC acerca do tema da auditoria e levou em consideração o arcabouço normativo, controles implementados e orientações emitidas por esses órgãos no que tange especificamente às normas sobre acúmulos previstas no art. 24 da Emenda Constitucional 103/2019;
- Já a questão 2 teve enfoque na atuação dos órgãos integrantes do SIPEC sobre o tema acúmulo de benefícios previdenciários, a fim de avaliar se esses órgãos estão implementando adequadamente as regras previstas na EC 103/2019, além de avaliar a eficácia da atuação da SGP e SRT na orientação aos gestores sobre o tema aqui abordado.

Considerando a nova sistemática estabelecida pela EC 103/2019, o legislador previu a necessidade de implantação de um sistema integrado de dados, o qual congregará em um

² Informação extraída da base de dados do SIAPE constante no repositório de dados da CGU. O valor se refere à competência de 03/2023.

único ambiente digital os dados dos benefícios concedidos por todos os regimes de previdência do país, com o intuito de que seja possível o controle centralizado e mais eficaz de tais acúmulos. Contudo, até a data de publicação deste relatório, não houve a implementação do citado sistema. Dessa forma, atualmente, resta avaliar a existência de acúmulos pelo cruzamento de dados dos diferentes regimes. Neste contexto, a metodologia utilizada nos exames da questão 2 consistiu no cruzamento de dados entre as bases de benefícios mantidos no âmbito do Poder Executivo Federal (SIAPE), do INSS (Regime Geral de Previdência Social - RGPS), do BACEN e do sistema de proteção dos Militares, a fim de identificar possíveis acúmulos de benefícios não aderentes às regras previstas no art. 24 da EC 103/2019.

A partir dos cruzamentos realizados foram selecionados para análise, por meio de amostragem não probabilística, um total de 541 casos de acúmulos de benefícios previdenciários. O detalhamento dos resultados alcançados será apresentado no decorrer deste relatório.

Não fez parte do escopo da presente auditoria:

- A avaliação das regras constitucionais de cálculo dos benefícios, visto que esse assunto já fora tratado em trabalho de auditoria realizado no ano de 2022³, bem como a análise da regularidade dos cálculos realizados pela unidade concessora dos benefícios objeto do acúmulo, pois as regras de acumulação previstas no art. 24 da EC 103 não têm relação com as regras de cálculo do valor do benefício, às quais estão previstas nos artigos 23 e 26 da mesma norma.
- Os casos de acúmulos de benefícios previdenciários cujos vínculos do SIAPE⁴ sejam **exclusivamente** do Ministério da Defesa, do Ministério das Relações Exteriores, da Presidência da República, da Advocacia Geral da União ou demais órgãos que façam parte da competência de atuação dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno

³ Aplicação das regras da EC 103 nos cálculos de novas aposentadorias e pensões. Relatório disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1382247>.

⁴ O Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos é um sistema de abrangência nacional criado com a missão de integrar todas as plataformas de gestão da folha de pessoal dos servidores públicos. A solução é a base para a integração sistêmica dos órgãos pertencentes ao Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal e é responsável, entre outras coisas, pelo envio das informações referentes ao pagamento de seus servidores às Unidades Pagadoras desses órgãos.

do Poder Executivo Federal, nos termos do artigo 22, da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

Necessário salientar que houve limitação ao escopo da presente auditoria, uma vez que, conforme se observará no decorrer deste relatório, apesar das regras de acumulação previstas no artigo 24 da EC 103/2019 congregarem todos os regimes de previdência do país, a CGU não teve acesso aos bancos de dados de benefícios de outros órgãos ou regimes de previdência, a não ser daqueles já citados anteriormente (INSS, BACEN e Militares), a exemplo dos RPPS dos Estados e dos Municípios que possuem essa sistemática previdenciária, bem como dos Poderes Judiciário e Legislativo federal, entre outros. Isso ocorreu devido a dificuldades de acesso a essas bases, vez que isso depende de formalização de acordos ou convênios com cada ente/órgão. Tal limitação reduziu o poder de alcance da identificação de casos de acúmulos com possíveis irregularidades. Não obstante esse fato, os resultados obtidos foram suficientes para avaliação da eficácia da atuação e dos controles exercidos pelos órgãos centrais do SIPEC sobre a temática de acúmulos de benefícios no âmbito do PEF, bem como para a identificação de diversos casos não aderentes às regras do artigo 24 da EC 103/2019.

Nas próximas seções serão apresentados os detalhes sobre a execução do presente trabalho. Inicialmente são apresentadas informações relevantes sobre os estudos realizados acerca do tema objeto desta auditoria e sobre a unidade auditada. Em seguida, são apresentados os resultados dos exames, com o detalhamento das análises efetuadas e os achados de auditoria. Logo após, são apresentadas as recomendações, que são as propostas da equipe do trabalho, devidamente discutidas com a SGP e a SRT, para resolução ou mitigação dos achados apontados. Por fim, é apresentada a conclusão do trabalho, da qual se destaca uma síntese dos resultados obtidos e os principais benefícios esperados.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A EC 103/2019 provocou diversas alterações para todos os regimes de previdência do país, alterando regras de acesso aos benefícios de aposentadorias e pensões.

Entre as principais mudanças provocadas estão: a fixação de idade mínima para aposentadoria, modificações no cálculo do valor das aposentadorias e pensões, criação de novas alíquotas de contribuição previdenciária, criação de regras para acúmulos de benefícios de pensão com outros benefícios, entre outras.

Nesse sentido, no ano de 2022, a CGU realizou auditoria para avaliar os processos de trabalho da SGP, à época órgão central exclusivo do SIPEC, quanto às inovações trazidas pela EC 103/2019 relativas ao cálculo de aposentadorias e de pensões⁵.

Dando continuidade ao projeto de avaliação das inovações advindas da publicação da citada emenda, no ano de 2023, verificou-se a oportunidade e a relevância do aprofundamento da avaliação dos processos de trabalho dos órgãos centrais do SIPEC relativos à nova sistemática de acúmulos de benefícios previdenciários advinda do art. 24 da mesma norma, visto que tal artigo trouxe importantes regras sobre acumulação de benefícios que não existiam anteriormente⁶.

O art. 24 da EC 103/2019 tem o seguinte texto:

Art. 24. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º Será admitida, nos termos do § 2º, a acumulação de:

I - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal;

II - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de

⁵ Aplicação das regras da EC 103 nos cálculos de novas aposentadorias e pensões. Relatório disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1382247>.

⁶ Necessário esclarecer que, não obstante o assunto acúmulos de benefícios previdenciários ter sido tratado no trabalho anterior, do ano de 2022, aquela auditoria não teve enfoque nesse tema. Naquela ocasião foi feita uma abordagem exploratória sobre o assunto.

regime próprio de previdência social ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal; ou III - pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social.

§ 2º Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

I - 60% (sessenta por cento) do valor que exceder 1 (um) salário-mínimo, até o limite de 2 (dois) salários-mínimos;

II - 40% (quarenta por cento) do valor que exceder 2 (dois) salários-mínimos, até o limite de 3 (três) salários-mínimos;

III - 20% (vinte por cento) do valor que exceder 3 (três) salários-mínimos, até o limite de 4 (quatro) salários-mínimos; e

IV - 10% (dez por cento) do valor que exceder 4 (quatro) salários-mínimos.

§ 3º A aplicação do disposto no § 2º poderá ser revista a qualquer tempo, a pedido do interessado, em razão de alteração de algum dos benefícios.

§ 4º As restrições previstas neste artigo não serão aplicadas se o direito aos benefícios houver sido adquirido antes da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

§ 5º As regras sobre acumulação previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma do § 6º do art. 40 e do § 15 do art. 201 da Constituição Federal.

Como se percebe, o regramento relativo à acumulação trazida pela EC 103/2019 não possui enfoque em impedimentos da acumulação, tal como ocorre para servidores ativos em regra. Por outro lado, não obstante haver maior admissão dos casos de acumulação, há necessidade de aplicação de fator redutor. Por sinal, vale salientar que anteriormente não havia norma jurídica de âmbito nacional que determinasse a aplicação de redutor em caso de acumulação legalmente permitida. Naquele contexto, havia apenas algumas regras esparsas sobre acumulação de benefícios, mas que eram relacionadas apenas ao próprio regime de previdência em si, e que não tinham relação com redução de valores, como é o caso do art. 225 da Lei 8112/90 do Regime Próprio de Previdência Social da União e do inciso VI do art. 124 da Lei 8213/91 do Regime Geral de Previdência Social.

Conforme informação constante no Painel Estatístico da Previdência⁷, atualmente, existem no país, entre os Estados e Municípios, um total de 2.145 regimes próprios de previdência, e, além desses, também existem o RGPS, o qual é administrado pelo INSS, e o RPPS da União, que congrega todos os órgãos de todos os poderes e esferas no âmbito federal. Daí já se nota

⁷<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/regime-previdenciario-dos-entes-federativos> acesso em 27/09/2023

a dificuldade de uma implantação efetiva das regras de acúmulos previstas no artigo 24 da EC 103/2019, dado o grande número de regimes de previdência. Além disso, conforme relatado anteriormente, importante destacar que ainda não foi implantado o sistema integrado de dados, o qual é previsto no artigo 12 dessa mesma EC. Por fim, salienta-se que a EC 103/2019 proibiu, por meio da inserção do §22 no artigo 40 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a criação de novos regimes próprios de previdência no país.

Partindo-se para a análise pormenorizada das normas contidas no artigo 24, verifica-se que o caput do artigo veda a percepção simultânea de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro no mesmo regime de previdência, ressalvando-se as pensões do mesmo instituidor decorrentes de cargos acumuláveis. Embora já prevista no artigo 225 da Lei 8112/1990, com redação dada pela Lei nº 13.135/2015, essa regra de vedação de acumulação de benefícios passou a ser de observância obrigatória para todos os regimes de previdência a partir da publicação da EC 103/2019.

Por sua vez, o §1º desse artigo 24 apresenta algumas regras de acumulação que relacionam todos os regimes de previdência do país, conforme quadro abaixo.

Tabela 01 – Possibilidades de acumulações sujeitas às regras do artigo 24 da EC 103/2019.

Norma Legal	Benefício 1	Benefício 2		Consequência
Inciso I do §1º do art. 24 da EC 103/2019	Pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência (seja ele qual for).	Pensão por morte concedida por outro regime de previdência (seja qual for o tipo de dependente e qual for o outro regime de previdência)	Ou	Pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os artigos 42 e 142 da CF 88. Haverá a incidência de redução no valor do benefício menos vantajoso.
Inciso II do §1º do art. 24 da EC 103/2019	Pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência (seja ele qual for).	Aposentadoria concedida no âmbito do RGPS ou de outro RPPS (seja ele qual for)	Ou	Proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os artigos 42 e 142 da CF 88. Haverá a incidência de redução no valor do benefício menos vantajoso.
Inciso III do §1º do art. 24 da EC 103/2019	Pensões decorrentes de atividades militares de que tratam os artigos 42 e 142 da CF 88.	Aposentadoria concedida no âmbito do RGPS ou outro RPPS (seja ele qual for)		Haverá a incidência de redução no valor do benefício menos vantajoso.

Fonte: Elaboração própria.

Por seu turno, o §2º daquele mesmo artigo 24 apresenta uma das principais regras criadas para fins de restrição do recebimento integral de benefícios, qual seja, a incidência da aplicação de redutor naqueles benefícios legalmente cumulados e que sejam considerados os menos vantajosos pelo titular. A regra funciona da seguinte maneira: quando for identificado algum acúmulo de benefícios previdenciários sujeito às regras do artigo 24 da EC 103/2019, o beneficiário deverá escolher o benefício mais vantajoso e em todos os demais, considerados menos vantajosos, será aplicado um redutor, conforme regras de cálculo previstas no § 2º do artigo 24. O cálculo do valor desse redutor é feito por faixas, de forma muito semelhante àquela utilizada para o cálculo de incidência de imposto de renda, contudo, é utilizado o salário-mínimo como parâmetro.

O § 3º do artigo 24 traz em seu texto regra relacionada à incidência do redutor previsto no §2º desse mesmo artigo. Essa regra visa a preservar o direito de escolha, por parte do beneficiário, do benefício que considere o mais vantajoso, podendo tal opção se dar a qualquer tempo, mesmo após a concessão do benefício.

O §4º desse mesmo artigo 24 apresenta regra de corte temporal para análise da acumulação dos benefícios. Segundo tal parágrafo, as regras de acumulação não serão aplicadas se todos os benefícios recebidos pelo titular tiverem sido concedidos com direito adquirido anterior à publicação da EC 103/2019, em 13/11/2019. Assim, a restrição do direito à acumulação de benefícios prevista no artigo 24 da EC 130/2019 somente se aplica aos casos em que o direito ao recebimento de pelo menos um dos benefícios previdenciários acumulados tenha sido adquirido pós-reforma, ou seja, na vigência da EC 103/2019. Caso todos os benefícios do titular tenham sido concedidos com direito adquirido com data anterior a 13/11/2019, esse acúmulo de benefícios não estará sujeito às disposições previstas no artigo 24 e, consequentemente, os valores dos benefícios cumulados não estarão sujeitos à incidência de redutor.

Por último, o §5º do artigo 24 traz norma que permite a alteração das regras de acumulação contidas nesse mesmo artigo por meio de lei complementar. Sendo assim, as acumulações previstas no §1º do artigo 24, as quais estão sujeitas à incidência do redutor citado no §2º constituem rol taxativo, que, no entanto, poderá ser alterado por lei complementar.

Necessário esclarecer que os acúmulos de benefícios sujeitos às regras do artigo 24 da EC 103/2019 são apenas um conjunto de acúmulos dentro de um universo maior de possibilidades de acumulações. Assim, nem todo tipo de acumulação estará sujeita às regras de incidência do redutor constante na emenda. Por exemplo, um aposentado de qualquer regime de previdência que também receba uma pensão por morte de um falecido irmão, paga por algum outro regime de previdência, não estará sujeito à incidência da aplicação do redutor previsto no §2º do art. 24 da EC 103/2019, por mais que tais benefícios tenham sido concedidos após a publicação da EC, pois o tipo de acumulação citado no exemplo não está previsto no §1º do mesmo diploma legal.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Necessidade de aprimoramento das normas e orientações direcionadas aos órgãos do SIPEC com vistas ao cumprimento das disposições do artigo 24 da EC 103/2019.

Esta avaliação teve como foco a atuação dos órgãos centrais do SIPEC no que se relaciona à temática de acúmulos de benefícios previdenciários no âmbito do PEF. Essa atuação passa, necessariamente, pela normatização e pela orientação aos órgãos que efetivamente concedem e implantam os benefícios de aposentadorias e de pensões do RPPS da União no âmbito do PEF.

As apurações identificaram que, até a data de publicação deste relatório, foi expedido um único ato normativo formal que versa sobre acumulação de benefícios, a Portaria 4.645/2022, emitida pela SGP. Mesmo assim, restou evidenciado, conforme detalhado a seguir, que o dispositivo trata do assunto de maneira incompleta e, por vezes, incorreta, o que acarreta dúvidas e/ou ações indevidas por parte dos órgãos que compõe o SIPEC.

As demais orientações encontradas foram realizadas por meio de comunicados internos direcionados aos órgãos integrantes do SIPEC, porém, são voltados apenas para a operacionalização de determinadas implementações sistêmicas relacionadas ao tema de acúmulos de benefícios, as quais serão melhor abordadas no achado número 2.

1.1 – Inconsistências identificadas na portaria que trata sobre acúmulos de benefícios.

A portaria SGP/SEDGG/ME 4.645, de 24/05/2022, foi publicada mais de dois anos após a edição da EC 103/2019 e traz em seus artigos 34 e 35 algumas orientações sobre a aplicação das regras do artigo 24 da EC 103. A ementa dessa Portaria dispõe que ela trata sobre procedimentos e orientações acerca da concessão e manutenção dos benefícios de pensão

por morte no âmbito do PEF. Por sua vez, o documento que disciplina os procedimentos e emite orientações sobre a concessão e a manutenção de aposentadorias é a Portaria SGP/SEDGG/ME nº 10.360/2022, publicada posteriormente, em 06/12/2022, a qual, porém, não traz normas sobre acumulações relacionadas às aposentadorias. Em vez disso, ela determina que sejam observadas as regras previstas nos artigos 34 e 35 da Portaria 4.645/2022.

O artigo 34 da Portaria 4.645/2022 apresenta regras sobre acumulação intra-regime, ou seja, apenas no âmbito do RPPS da União e apenas sobre pensões por morte, dentro do PEF. O artigo 35, por sua vez, trata das outras formas de acumulação. Nesse último, todavia, existe um erro lógico entre as disposições previstas no caput e em seus incisos, visto que o caput faz menção a acumulações ocorridas em regimes distintos, e os incisos II e III apresentam no seu texto exemplos de situações de acumulações que ocorrem no âmbito do mesmo regime.

Além disso, ainda dentro do artigo 35, há uma incorreção na interpretação das regras de acumulação previstas no artigo 24 da EC 103/2019, no que se refere à acumulação de aposentadoria concedida no âmbito do RPPS da União com pensão concedida por qualquer regime de previdência, inclusive pelo próprio RPPS da União, a qual é descrita no inciso III do §1º do artigo 35 da Portaria 4.645/2022. Esse inciso estabeleceu caso de acumulação sujeito à redução de valor que não está previsto no §1º do artigo 24 da EC 103/2019, pois abrangeu a possibilidade de acumulações de aposentadoria com pensões por morte concedidas a qualquer tipo de dependente. Entretanto, o inciso II do §1º art. 24 da Emenda Constitucional traz que somente pensões concedidas a cônjuges e companheiros cumuladas com aposentadoria estão sujeitas à incidência do redutor previsto no §2º da mesma norma.

1.2 - Existência de contradições com normativos que abordam outros regimes de previdência.

Outro apontamento importante identificado no escopo da análise em enfoque é que as inconsistências citadas no item 1.1 vão de encontro às orientações sobre acumulação de benefícios que constam na seção III do capítulo VII da Portaria MTP 1.467, publicada em 02/06/2022, pelo extinto Ministério do Trabalho e Previdência, e que traz normas gerais sobre

organização e funcionamento dos RPPS, inclusive com regras sobre acúmulos de benefícios. Importante salientar que essas normas são direcionadas a todos os regimes próprios de previdência do país.

Nota-se que a portaria publicada pelo antigo MTP apresenta regras mais claras e objetivas sobre acumulações previstas no artigo 24 da EC 103/2019. Nesse contexto, é válido citar também que a interpretação dada pelo MTP na Portaria 1.467 acerca das situações acima citadas foi idêntica à interpretação dada meses antes pelo INSS, órgão gestor do RGPS, sobre essa mesma situação relatada no item 1.1 (inciso II e III do artigo 641 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128 de 28/03/2022), o que demonstra uma possível falta de interação e de interlocução dos órgãos centrais do SIPEC com os demais órgãos normatizadores da matéria em seus respectivos regimes.

Ainda comparando a Portaria SGP 4.645/2022 e a Portaria MTP 1.467/2022, foi identificada uma diferença interpretativa entre o §6º do artigo 35 da Portaria 4.645 e o inciso II do §6º combinado com o §7º, ambos do artigo 165 da Portaria 1.467/2022. Todas essas regras tratam sobre a análise do direito adquirido, o qual é previsto no §º 4º do art. 24 da EC 103/2019, para incidência ou não do redutor previsto no §2º do mesmo diploma legal. Não obstante, a regra prevista na portaria da SGP, a princípio, restringiu o limite quantitativo para análise das acumulações, o que a Portaria do extinto MTP não faz. Essa situação pode ensejar problemas de interpretação das normas sobre acúmulos por parte dos órgãos do SIPEC. As diligências efetuadas junto à SGP e SRT resultaram na conclusão de que não existe limite quantitativo de recebimento de benefícios inter-regimes, contanto que o beneficiário atenda todas as regras para a percepção simultânea de tais benefícios.

1.3 - Ausência de orientações aos órgãos integrantes do SIPEC sobre situações concretas acerca do acúmulo de benefícios previdenciários.

A SGP e SRT não emitiram, até o momento, orientações aos órgãos do SIPEC sobre algumas situações fáticas envolvendo acúmulos de benefícios, as quais podem gerar dúvidas quanto da operacionalização das regras do artigo 24 pelos órgãos integrantes do SIPEC, como por exemplo:

- Inexistência de cartilha, manual ou ato normativo específico sobre acúmulo de benefícios previdenciários, com exemplos, casos concretos e a identificação das possíveis exceções, a fim de facilitar o entendimento do assunto pelos órgãos do SIPEC;
- Inexistência de orientação aos órgãos do SIPEC sobre qual o encaminhamento deve ser dado acerca da acumulação quando há habilitação tardia de pensão por morte;
- Ausência de reforço orientativo acerca da aplicação da norma contida no caput do artigo 24 da EC 103/2019, que trata sobre o recebimento de pensões do mesmo instituidor que são concedidas no mesmo regime, decorrentes de cargos acumuláveis. Nessa situação específica, caso o recebimento de tais benefícios seja exclusivo, ou seja, não haja outros benefícios além desses, não haverá aplicação do redutor previsto no §2º do art. 24 da EC 103/2019;
- Ausência de orientação e normatização quanto à análise do direito adquirido constante no §4º do artigo 24 da EC 103/2019 quando está envolvido um benefício de aposentadoria de servidor que já recebia abono de permanência desde antes da publicação da reforma da previdência, porém se aposenta por regra constitucional diferente daquela que ensejou a concessão do abono, a qual só passou a viger após a reforma;
- Ausência de orientação específica aos órgãos do SIPEC sobre a necessidade de criarem um processo de trabalho consistente e controlado sobre as comunicações de concessão de benefícios aos outros órgãos/regimes. Isso se deve ao fato que a Portaria 4.645, no §5º do artigo 35, apenas estabelece que os órgãos devem realizar comunicação sobre a redução do valor, não deixando claro sobre as situações nas quais eles foram os próprios responsáveis pela concessão do benefício menos vantajoso;
- Ausência de orientação sobre o dever dos órgãos do SIPEC comunicarem-se entre si sobre acumulações, além da apresentação da importância dessa comunicação, uma vez que, atualmente, dentre as poucas formas dos órgãos/regimes realizarem a aplicação do redutor estão a declaração voluntária feita pelo beneficiário e o recebimento de ofício por parte do órgão concedor de algum novo benefício.

1.4 - Situações fáticas identificadas nos cruzamentos e que estão relacionadas a falhas nas orientações aos órgãos do SIPEC.

Identificaram-se, dentro do total de acúmulos trabalhados, situações que estão relacionadas à falta de normatização e orientação advinda dos órgãos centrais do SIPEC, sendo:

- 115 possíveis casos em que, no âmbito do SIAPE, o(a) beneficiário (a) recebe apenas dois benefícios de pensão do mesmo instituidor, decorrentes de cargos acumuláveis (caput do artigo 24 da EC 103/2019), porém com incidência do redutor em um dos benefícios, ou até mesmo nos dois. Necessário esclarecer que, esses indícios serão encaminhados ao gestor para realização de apuração e caso se confirme junto ao beneficiário que esse recebe apenas esses dois benefícios e mais nenhum outro em qualquer outro regime, a incidência do redutor aplicado em tais benefícios estará em descompasso com as normas do artigo 24 da EC 103/2019;
- 4 casos em que há incidência de redutor em acúmulos onde, a princípio, dever-se-ia aplicar o contido no §4º do artigo 24 da EC 103/2019, uma vez que o único benefício concedido pós-reforma, entre todos os benefícios do titular, fora concedido com direito adquirido;
- 3 casos em que há incidência de redutor em acúmulos onde, a princípio, dever-se-ia aplicar o contido no §4º do artigo 24 da EC 103/2019, uma vez que o único benefício concedido pós-reforma, entre todos os benefícios do titular, trata-se de pensão em que o óbito do instituidor ocorreu anteriormente à EC 103/2019.

Questionadas sobre as inconsistências acima relatadas, a SGP e a SRT informaram que ainda estão em fase de revisão de estudos sobre as regras de aplicação do artigo 24 da EC 103/2019 e que ainda será publicado um novo normativo sobre a matéria, o qual atualizará as normas contidas na Portaria 4.645/2022.

De todo o exposto, considerando os achados acima relatados, a equipe de auditoria identificou as seguintes possíveis causas para os presentes achados:

- Ausência de prioridade do assunto "acumulação de benefícios" dentro do planejamento estratégico das unidades centrais (SGP e SRT);

- Complexidade das disposições da EC 103/2019 que tratam da acumulação de benefícios;
- Capacitação insuficiente sobre o assunto;
- Falta de interação, de interlocução e de discussões sobre o assunto com os demais atores envolvidos na temática de acúmulos de benefícios previdenciários.

As situações aqui detalhadas concorrem para a falta de aplicação correta das regras de acumulação de benefícios previdenciários, seja na ausência de incidência do redutor, previsto no artigo 24, §2º, da EC 103/2019, o que acarreta prejuízos ao erário, ou na aplicação incorreta desse redutor em situações não previstas no artigo 24, §1º, da EC 103/2019, o que resulta em prejuízo aos beneficiários.

Diante do exposto, conclui-se que não há normativos e orientações suficientes e abrangentes disponibilizados pela SGP e pela SRT para que os órgãos integrantes do SIPEC atuem de forma eficiente e proativa na verificação da legalidade do acúmulo de benefícios previdenciários.

2. Fragilidades nos controles informatizados relacionados à prevenção de inconsistências e às irregularidades nas acumulações de benefícios previdenciários.

Além da competência normativa e orientativa, a SGP e SRT têm a competência de implementar soluções informatizadas sobre novas normas relacionadas à área de gestão de pessoas, bem como de monitorar a sua implementação pelas demais unidades do SIPEC e a folha de pagamentos de maneira geral.

No que se refere às regras de acúmulos previstas no artigo 24 da EC 103/2019, as avaliações realizadas identificaram que, até a data de publicação deste relatório, ocorreram poucas atualizações referentes a esse tema nos sistemas estruturantes de pessoal.

Em resumo, evidenciou-se que apenas as pensões civis concedidas pós-reforma possuem parametrização e automatização parciais para identificação da acumulação e para a incidência do redutor previsto no §2º do artigo 24 da EC 103/2019. As aposentadorias civis, as reformas e as pensões militares, essas duas últimas apenas referentes aos militares vinculados ao PEF,

ainda não possuem tal sistemática, problema esse que é contornado pela realização de controles manuais por parte dos órgãos integrantes do SIPEC, como, por exemplo, a inclusão manual de rubrica redutora referente à acumulação na ficha financeira do titular/beneficiário. Nesse contexto, esses controles acabam por gerar uma carga de trabalho maior que a necessária e podem gerar incorreções, retrabalho e necessidade de monitoramento constante, conforme será melhor relatado adiante.

As atualizações sistêmicas implementadas até a data de publicação deste relatório ocorreram da seguinte forma:

- Em 03/03/2020, a SGP publicou os comunicados 561968 a 561971, os quais citam a disponibilização sistêmica, de forma contingencial, de um tipo de pensão (tipo 65) exclusivo para atender as novas regras de cálculo das pensões previstas na EC 103/2019 (art. 23), mas com a sua implementação ocorrida totalmente de forma manual, sem automatização ou parametrização dos cálculos e, também, sem a automatização das regras de acúmulos de benefícios;
- Em 07/07/2020 a SGP emitiu comunicado 5622376, informando sobre a criação contingencial de rubricas de desconto, a serem utilizadas de forma manual, para atender ao disposto no §2º do artigo 24 da EC 103/2019, a saber: rubrica 83163 para aposentados e rubrica 83164 para pensionistas;
- Em 24/03/2021 a SGP emitiu os comunicados 563074 e 563075 para informar sobre a automatização da concessão das pensões civis por morte por meio da implementação de um novo tipo de pensão (tipo 66), com quase todas as regras de cálculo parametrizadas, inclusive as regras de aplicação de acúmulos de benefícios, mas apenas para pensões civis e apenas para alguns tipos de dependentes. Esses mesmos comunicados informaram sobre a desativação da pensão de tipo 65, que havia sido criada contingencialmente, e sobre a necessidade de os órgãos integrantes do SIPEC transformarem as pensões do tipo 65 para pensões do tipo 66.

Considerando-se a grande quantidade de atualizações necessárias, motivadas pela reforma da previdência, verifica-se que o que foi implementado até o momento não contempla a totalidade das regras de acúmulos de benefícios previdenciários e, como efeito colateral,

acaba por fomentar problemas acerca da operacionalização do assunto, conforme será melhor descrito abaixo.

2.1. Automatização do cálculo do redutor das pensões civis por morte não contempla todos os tipos de dependentes.

Um dos problemas relacionados às implementações parciais das regras de acumulação previstas no artigo 24 da EC 103/2019 é o fato de que a pensão de tipo 66, a qual, conforme destacado, foi criada para atender as novas regras emanadas pela EC 103/2019, não contempla a automatização do cálculo do redutor cumulatório para pensionistas que não sejam cônjuges ou companheiros. Ocorre que as pensões concedidas pós-reforma, no âmbito do RPPS da União, e que porventura estejam sujeitas ao regime de acumulação previsto na citada EC, não necessariamente são concedidas apenas a esses dois tipos de dependentes. Há situações de acúmulos de pensão de outros tipos de dependentes, como irmãos e pais, concedidas no âmbito do RPPS da União, com pensão de cônjuge ou companheiro concedida em outro regime de previdência, como no INSS, por exemplo, que também estão sujeitas à incidência do redutor previsto no artigo 24 da EC 103/2019. Vale repisar que as normas sobre acumulação constantes na EC 103/2019 se referem a todos os regimes de previdência social, motivo pelo qual a caracterização das acumulações previstas nos incisos I e II do § 1º da EC 103/2019 não ocorre, necessariamente, apenas por meio da concessão de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro no RPPS dos servidores públicos federais.

Ao ser questionada sobre o assunto, a SGP respondeu que à época da implementação sistêmica havia a necessidade de uma rápida solução para o caso e, por isso, optou-se por permitir a automatização da incidência do redutor apenas aos dependentes cônjuges e companheiros. Entretanto, essa restrição, além de gerar dúvidas nos órgãos do SIPEC sobre as situações que efetivamente estão sujeitas ao regime de acumulações, impede que os órgãos automatizem o cálculo do redutor quando o dependente, que acumula outros benefícios, não se trata de cônjuge ou companheiro, restando como alternativa apenas o lançamento da rubrica redutora manual anunciada por meio do comunicado 562376.

2.2. Uso de rubricas manuais de desconto para aplicação do redutor fomenta erros de cálculos.

Com relação às rubricas redutoras, as quais foram criadas para o lançamento manual do redutor nas aposentadorias e nas pensões (exceto a pensão tipo 66) até que seja criada solução sistêmica definitiva, evidenciou-se que os órgãos integrantes do SIPEC são obrigados a realizar o cálculo do valor inicial do redutor manualmente e lançá-lo na ficha financeira do servidor/pensionista também de forma manual.

Essa forma de lançamento acarreta, como efeito colateral, a necessidade de atualização anual do valor do redutor previsto no §2º do art. 24 da EC 103/2019 sempre que ocorrer o aumento do salário-mínimo federal ou do valor do benefício previdenciário, haja vista que o cálculo do redutor está diretamente atrelado ao salário-mínimo e ao valor do benefício previdenciário vigentes no momento da geração da folha de pagamentos mensal.

Vários órgãos, entretanto, não têm realizado esse trabalho. Foram identificados, nos cruzamentos realizados, 193 benefícios sem essa atualização do valor do redutor. Há ainda que se observar que a SGP e a SRT: (1) não emitem orientação aos órgãos integrantes do SIPEC para que procedam tal reajuste quando da alteração do salário-mínimo federal e/ou quando há alteração no valor do benefício, e (2) não monitoram os reajustes dos valores das rubricas redutoras 83163 e 83164 por meio de suas bases de dados.

Além disso, por se tratar de rubrica de cálculo manual, a solução temporária naturalmente está sujeita a erros de preenchimento por parte do gestor. Essa situação, somada ao fato de que não há qualquer tipo de monitoramento acerca das rubricas em enfoque, implica em benefícios com inconsistências ou irregularidades, com potencial para acarretar perdas financeiras tanto para a União quanto para os titulares de benefícios previdenciários.

Assim, tem-se que é prioritário que o quanto antes seja realizada a disponibilização da solução definitiva para os casos ainda não contemplados.

2.3. Ausência de restrição sistêmica que alerte sobre o acúmulo de benefícios previdenciários dentro do próprio RPPS.

Os exames evidenciaram a ausência de restrição sistêmica do SIAPE que impeça a acumulação de benefícios previdenciários previstos no artigo 24, § 1º, da EC 103/2019 sem a aplicação do redutor previsto no § 2º desse mesmo artigo.

Mais especificamente, foi identificada a ausência de qualquer alerta ou crítica interna, quando da concessão de benefício que envolva a acumulação com outro benefício no âmbito do próprio SIAPE.

Diligências efetuadas junto à SRT confirmaram que o sistema SIAPE não apresenta qualquer tipo de restrição, alerta, crítica ou informação quando se trata de acumulação de benefícios mantidos no âmbito do próprio SIAPE.

Deste modo, caso o beneficiário já receba algum benefício oriundo do próprio RPPS da União, ou seja, pago por meio desse sistema, e venha a requerer algum novo benefício, tal concessão dependerá da atuação do próprio gestor para que haja a aplicação do fator redutor.

2.4. Outros problemas identificados relacionados à implementação parcial de controles sistemáticos relacionados ao acúmulo de benefícios previdenciários.

Além dos problemas descritos anteriormente, provenientes da implementação parcial dos controles relacionados ao acúmulo de benefícios previdenciários, destaca-se que os cruzamentos de dados realizados evidenciaram as seguintes inconsistências ou irregularidades advindas da situação vigente:

- Falta de transparência da incidência do redutor nas pensões com cálculo automatizado (tipo 66): no caso dessas pensões, a incidência do redutor ocorre de forma implícita diretamente no cálculo do valor de pagamento do benefício. Ou seja, o montante da principal rubrica utilizada no pagamento da pensão (rubrica 00596) consta na ficha financeira do pensionista já com o abatimento do valor do redutor, não havendo transparência sobre o exato valor que foi deduzido a título do redutor previsto no §2º

do art. 24 da EC 103/2019. Válido citar que, com relação ao cálculo desse redutor, os testes de auditoria não identificaram qualquer irregularidade no valor calculado de maneira automática pelo sistema SIAPE. Questionada, a SGP relatou que a solução desse problema já se encontra demandada para o SERPRO;

- Ausência de solução contingencial para a aplicação do redutor previsto no artigo 24, §2º, da EC 103/2019 nos benefícios previdenciários de militares pagos por meio do SIAPE: as rubricas criadas em julho/2020 de forma contingencial para lançamento manual desse redutor (rubrica 83163 e 83164), são voltadas somente para as acumulações de benefícios no âmbito civil, e não servem para aplicação em benefícios concedidos a militares que trabalham na órbita do PEF. Atualmente, a unidade responsável pela implantação de tais benefícios é a Diretoria de Centralização de Serviços de Inativos, pensionistas e Órgãos extintos (DECIPEX), vinculada à Secretaria de Gestão de Pessoas do MGI. Segundo a DECIPEX, essas rubricas foram criadas para benefícios civis e não servem para a estrutura remuneratória das pensões e reformas militares, haja vista as diferenças existentes na contribuição previdenciária entre tais benefícios. Mesmo não havendo rubrica específica para benefícios militares, a DECIPEX lança as rubricas redutoras manuais (83164 e 83163) referentes ao artigo 24 da EC 103/2019 e procede à correção das inconsistências nos descontos previdenciários lançando outras rubricas manuais corretivas;
- Utilização incorreta do tipo de pensão 66 no SIAPE: foram identificados 25 benefícios de pensões do tipo 66 sem a aplicação automatizada do redutor, porém com lançamento manual da rubrica redutora 83164. Ocorre que, ao invés de utilizar-se do cálculo automatizado do redutor, criado pela SGP no SIAPE, os órgãos concessionários dos benefícios lançaram manualmente rubrica redutora nas fichas financeiras dos beneficiários, gerando a necessidade de reajustes anuais dos valores dessas rubricas. Tal situação seria contornada se a pensão do tipo 66 impedisse o lançamento manual de rubrica redutora, haja vista que esse tipo de pensão, internamente, possui a possibilidade de cálculo automatizado do valor do redutor. Essa situação não necessariamente implica em prejuízo ao erário ou ao beneficiário, pois, nessa situação específica, o redutor está sendo aplicado uma única vez, contudo, conforme já

relatado acima, todos os anos o órgão deve reajustar o valor da rubrica, o que não seria preciso fazer caso fosse utilizado o cálculo automatizado;

- Incidência em duplicidade do redutor previsto no artigo 24, § 2º, da EC 103/2019, no cálculo de benefícios previdenciários: foram identificados 10 benefícios de pensões do tipo 66 com desconto em duplicidade do redutor previsto na EC 103/2019. O primeiro desconto é realizado automaticamente pelo SIAPE por meio do cálculo automatizado do redutor e o segundo desconto é realizado manualmente na ficha financeira do pensionista por meio de rubrica redutora 83164. Tal situação implica em prejuízo ao beneficiário, o qual está sendo duplamente descontado a título do redutor previsto no §2º do art. 24 da EC 103/2019. Repisa-se que isso seria contornado se a pensão do tipo 66 impedisse o lançamento manual de rubrica redutora;
- Ausência de restrição sistêmica do SIAPE que impeça a continuidade da utilização das pensões do tipo 65: as pensões do tipo 65 foram criadas contingencialmente para atender as novas regras da EC 103/2019, na base SIAPE. Embora exista expressa determinação da SGP para que os órgãos transformassem as pensões do tipo 65 em pensões do tipo 66, ainda existem um total de 278 pensões do tipo 65 na base SIAPE, quando considerados somente os casos em que a CGU identificou alguma acumulação de benefício previdenciário prevista no artigo 24, §1º, da EC 103/2019. Os órgãos centrais do SIPEC foram questionados se monitoraram essa inconsistência e a resposta foi negativa.

Questionadas sobre as inconsistências relatadas no presente achado, SGP e SRT informaram que já existem algumas atualizações sistêmicas demandadas junto ao SERPRO para melhoria nos processos sistêmicos relacionados a acúmulos de benefícios previdenciários. Contudo, não informaram sobre o prazo de implantação dessas atualizações. As Secretarias informaram também que todos os assuntos que compõem a área de gestão de pessoas são debatidos e priorizados anualmente e que esse assunto não possui prioridade em comparação com outros temas mais urgentes.

Isto posto, a partir das apurações realizadas pela CGU, a equipe de auditoria identificou as seguintes possíveis causas para o presente achado:

- Ausência de prioridade do assunto "acumulação de benefícios" dentro do planejamento estratégico das unidades centrais do SIPEC (SGP e SRT);
- Falta de normatização prévia adequada e suficiente sobre as regras de acumulação de benefícios;
- Insuficiência de recurso orçamentário para atendimento a todas as demandas de atualização sistêmica atualmente existentes.

Novamente, percebe-se que as situações acima expostas concorrem para incorreções na aplicação e operacionalização das regras de acumulação de benefícios previdenciários por parte dos órgãos integrantes do SIPEC, seja referente à ocorrência da falta de incidência do redutor, seja referente à aplicação incorreta ou indevida desse mecanismo.

Diante do exposto, conclui-se que as soluções sistêmicas atualmente existentes não colaboram para que os órgãos integrantes do SIPEC atuem de forma eficiente e proativa na verificação da legalidade do acúmulo de benefícios previdenciários.

3 - Indícios de pagamentos referentes a acúmulos de benefícios previdenciários não aderentes às regras dispostas no artigo 24 da EC 103/2019.

A fim de identificar os beneficiários de aposentadorias, reformas e pensões pagas no âmbito do PEF que acumulam benefícios sujeitos às novas regras de acumulação previstas na EC 103/2019, a CGU realizou o cruzamento das bases de dados do SIAPE com as bases de dados dos benefícios geridos no âmbito do RGPS pelo INSS, do sistema de proteção dos Militares e do sistema utilizado pelo BACEN.

A metodologia idealizada para a presente análise inicialmente empregou o cruzamento de dados, utilizando como competência padrão o mês de 03/2023, para identificação de casos de acúmulos de benefícios previdenciários relacionados aos servidores e dependentes do PEF com pelo menos um vínculo cadastrado no SIAPE e que se enquadram nos casos descritos nas regras previstas do artigo 24 da EC 103/19. Desse cruzamento inicial, foram extraídas amostras não probabilísticas que foram analisadas pela equipe de auditoria, totalizando 541 casos. Após as análises, foram identificados 301 casos com indícios de irregularidade ou

ressalva relativa à correta aplicação das regras previstas no artigo 24 da EC 103/2019, o que representa 55,64% dos casos analisados.

Com base nos conhecimentos adquiridos na análise das amostras, o cruzamento inicialmente realizado foi refinado e, por meio de um novo cruzamento, foram identificados, apenas no âmbito do PEF, um total de 2.297 benefícios com indício de falta de aplicação do redutor previsto no §2º do artigo 24 da EC 103/2019 e outros 1.820 benefícios com algum tipo de inconsistência cadastral ou sistêmica que não implica em prejuízo ao erário.

Necessário esclarecer que esses quantitativos citados ainda carecem de análise pormenorizada, o que será realizado pelos gestores dos órgãos mantenedores de cada benefício, por meio das trilhas de auditorias que lhes serão encaminhadas oportunamente.

Considerando que os benefícios que não possuem a aplicação correta do redutor previsto no artigo 24 da EC 103/2019 impactam os cofres públicos, estima-se que, mensalmente, dentre o total de benefícios em que foram identificados indícios de problemas nesse quesito, o Governo Federal venha tendo prejuízos em torno de 5 milhões de reais, apenas no âmbito do PEF. É importante destacar que tal quantitativo de prejuízo potencial não considera os possíveis pagamentos indevidos dos benefícios pagos pelo RGPS, o qual é administrado pelo INSS; pelo BACEN e pelo sistema de proteção dos Militares, os quais também foram utilizados para análise de acumulação e que também possuem casos com indícios de irregularidades. Os benefícios com indícios de inconsistências ou irregularidades que são pertencentes ao RGPS serão encaminhados ao INSS para apuração, e os benefícios que estejam nas mesmas condições e que sejam pagos pelo BACEN e pelo sistema de proteção dos Militares serão encaminhados aos respectivos órgãos de controle.

Dentre os casos identificados na amostra, destacam-se as seguintes situações que ensejam o indício de irregularidade:

- a) Ausência de redução dos valores de proventos de aposentadoria(s) ou de pensão(ões) concedida(s) por órgão integrante do SIPEC que esteja(m) sujeito(s) às regras de acumulação previstas no artigo 24 da EC 103/2019, quando, no acúmulo, algum desses benefícios não é o

de maior valor, havendo necessidade de aplicação da redução prevista no artigo 24, § 2º, da EC 103/2019;

b) Ausência de comunicação sobre a concessão de benefícios que envolvam acumulações sujeitas ao artigo 24 da EC 103/2019 entre os diversos órgãos do SIPEC e os diversos outros órgãos e regimes de previdência;

c) Ausência de redução prevista no artigo 24, § 2º, da EC 103/2019 nos casos de acumulação de 3 ou mais benefícios, onde a opção pelo recebimento foi informada pelo beneficiário ao órgão do SIPEC, no entanto, não houve redução nos demais benefícios, mesmo os pertencentes ao RPPS da União;

d) Ausência de informação no sistema SIAPE a respeito do acúmulo de benefícios previdenciários relacionado aos vínculos do órgão do SIPEC;

e) Aplicação de redutor de forma manual, nos benefícios previdenciários cadastrados no SIAPE, sem a devida atualização dos valores do redutor, conforme orientação do §8º do Art. 165 da Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022;

f) Aplicação de redutor em benefícios onde não caberia o desconto, haja vista que se trata de pensões por morte deixadas pelo mesmo cônjuge, em cargos acumuláveis e no âmbito do mesmo RPPS, conforme orientação do §4º do Art. 165 da Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022 (publicada no D.O.U. de 06 de junho de 2022 - atualizada até 28 de junho de 2023).

A equipe de auditoria identificou as seguintes possíveis causas para o presente achado:

- Falta de integração entre os sistemas gestores dos diferentes sistemas previdenciários;
- Falhas nos procedimentos adotados após o recebimento das comunicações a respeito da acumulação de benefícios previdenciários;
- Possíveis falhas nos procedimentos de formalização dos processos de concessão de benefícios estatutários no próprio órgão, principalmente aqueles relativos à declaração de acumulações de benefícios previdenciários ou à centralização de pagamentos de benefícios previdenciários prevista no Decreto nº 10.620/2021;

- Falhas no processo de comunicação entre os órgãos do SIPEC e as unidades responsáveis pelos pagamentos dos benefícios militares;
- Falhas no processo de comunicação entre os órgãos do SIPEC e o INSS, enquanto gestor do RGPS;
- Falhas na comunicação sobre a existência de opção de pagamento de benefício mais vantajoso nos casos de acúmulos entre órgãos integrantes do SIPEC, bem como com outros regimes/órgãos não integrantes do SIPEC;
- Falhas nos registros das informações a respeito de acúmulos de benefícios e de opções de pagamento dos benefícios mais vantajosos;
- Ausência de cálculo automático do redutor para todos os casos de acúmulos de benefícios previdenciários, previstos no artigo 24, § 1º, da EC 103/2019;
- Ausência de orientações e de sistemáticas adequadas para tratar as situações previstas no caput do artigo 24 da EC 103/2019.

A CGU incluirá as informações obtidas nos cruzamentos em trilhas de auditoria, com o objetivo de solicitar aos gestores dos órgãos integrantes do SIPEC a avaliação dos casos com potenciais irregularidades através da modalidade de auditoria contínua.

Diante do exposto acima, conclui-se que os controles realizados pelo Órgão Central do SIPEC relacionados à aplicação das regras dispostas no art. 24 da EC 103/2019 são insuficientes para mitigar o risco de existência de possíveis irregularidades, representando risco ao erário.

4 - Fragilidades no processo de comunicação sobre acúmulo de benefícios.

Dentre as situações elencadas no achado anterior, relacionadas a não conformidades na aplicação das normas do artigo 24 da EC 103/2019, há algumas que dizem respeito à atuação dos próprios órgãos integrantes do SIPEC e relacionados diretamente à operacionalização das regras sobre acúmulos. Mais especificamente, nas amostras analisadas, foram identificados casos em que:

- Apesar do beneficiário ter declarado a acumulação por meio de formulário específico, o órgão não realizou a aplicação do redutor; e

- Outros casos em que o órgão do SIPEC deixou de realizar a comunicação ao órgão que mantém o benefício menos vantajoso.

Entre as situações destacadas, a mais relevante, em termos da atuação específica dos órgãos integrantes do SIPEC, diz respeito ao processo de comunicação entre os órgãos/regimes, tanto no fluxo de envio da comunicação como no de recebimento desta.

Conforme já mencionado em tópicos anteriores deste relatório, o sistema integrado de dados, o qual vai congregar os benefícios previdenciários pagos por todos os regimes de previdência do país, ainda não foi disponibilizado. Nesse contexto, atualmente existem três formas de os órgãos/regimes terem ciência sobre a acumulação de benefícios previdenciários:

- 1- Por declaração do próprio beneficiário, seja no momento do requerimento de algum benefício, seja de forma espontânea após a sua concessão, caso passe a receber algum outro benefício mais vantajoso;
- 2- Comunicação por parte do órgão concedor do benefício mais vantajoso;
- 3- Por meio da realização de consulta direta à base de dados de benefícios dos regimes de previdência quando da análise do requerimento de algum benefício.

Nota-se que as duas primeiras formas de comunicação estão relacionadas basicamente a procedimentos e controles exercidos de forma manual, o que pode gerar diversas situações de incorreção da aplicação das regras do artigo 24 da EC 103/2019.

Em relação ao primeiro item, inicialmente o beneficiário requerente, caso já receba outro benefício, deve proceder ao preenchimento de algum formulário onde indicará a acumulação de benefícios previdenciários. Esse controle se mostra frágil, uma vez que está baseado em autodeclaração, e, além disso, as análises das amostras identificaram que, apenas no âmbito no SIPEC, existem diversos formulários diferentes para prestação dessa informação, a depender do tipo de benefício a ser requerido. Válido citar que alguns desses formulários possuem textos que não são claros sobre o assunto, o que, para um requerente não familiarizado com a questão, pode ensejar na prestação de informação incorreta ou mesmo na não declaração do acúmulo de benefícios. Ademais, por se tratar de um controle manual, não se pode descartar eventual má-fé do requerente ao, propositalmente, deixar de declarar essa acumulação.

Para os requerimentos de pensões civis existe um formulário padrão constante no anexo II da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.645/2022. Algumas recomendações para melhorias nesse anexo foram feitas pela CGU em auditoria recente realizada⁸, porém ainda não atendidas. Já para as aposentadorias civis não existe formulário próprio previsto na Portaria 10.360/2022, que trata sobre a concessão de aposentadorias do âmbito do SIPEC, e, por isso, normalmente, os órgãos do SIPEC ou criam um formulário próprio de declaração de acúmulos ou incluem essa declaração no próprio formulário de requerimento da aposentadoria. No caso das reformas militares, não foi identificado formulário padrão que trate sobre esse assunto. Já para as pensões militares, é utilizado um formulário padrão⁹, onde, no item 6, o requerente deve informar se “faz jus” a outra fonte de renda, hipótese em que deve fazer a opção pela aplicação do redutor previsto no artigo 24, § 2º, da EC 103/2019. Tal item do citado formulário foi avaliado como confuso e pouco intuitivo por esta equipe de auditoria.

Acerca da segunda forma de comunicação, considerando que a nova sistemática de acumulações de benefícios congrega todos os regimes de previdência do país, a concessão de algum benefício, que seja considerado o mais vantajoso, pode se dar em qualquer ente, órgão, ou esfera de poder que possua ou que faça a gestão de um regime de previdência, ou seja, pode se dar em qualquer Estado, Município, no próprio RPPS da União, no RGPS, no Poder Judiciário, no Poder Legislativo, no sistema de proteção dos Militares, entre outros. Quando o servidor ou pensionista já é detentor de algum benefício concedido no âmbito do PEF, e requer algum novo benefício também no âmbito do mesmo regime próprio (RPPS da União), a identificação, análise e comunicação da acumulação ao órgão detentor do benefício menos vantajoso se dá de forma um pouco mais facilitada visto estarem todos sob o manto do mesmo ente federativo, mas que também não deixa de apresentar suas falhas. A propósito, tal sistemática de comunicação pelos órgãos do PEF já se encontra normatizada pela SGP, por meio do §5º do art. 35 da Portaria SGP/ME 4.645/2022. Contudo, quando a acumulação extrapola as barreiras de benefícios mantidos apenas no âmbito do PEF, as análises das amostras identificaram sérios problemas de comunicação entre os órgãos. Isso porque

⁸ Aplicação das regras da EC 103 nos cálculos de novas aposentadorias e pensões. Relatório disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1382247>.

⁹<https://www.gov.br/servidor/pt-br/acesso-a-informacao/servidor/decipex/arquivos-e-imagens/requerimento-concessao-de-pensao-militar-atualizado-em-11-05-2023.pdf> acesso em 11/12/2023

quando há a concessão de algum benefício mais vantajoso fora do PEF, não há norma de nível nacional obrigando os entes a realizarem a comunicação ao regime de previdência que mantém o benefício menos vantajoso.

Como dito, no âmbito do PEF, os órgãos integrantes do SIPEC são obrigados pelo §5º do artigo 35 da Portaria SGP/ME 4.645/2022 a comunicar a concessão do benefício mais vantajoso aos órgãos responsáveis pelos demais benefícios previdenciários cumulados pelo beneficiário. Contudo, por exemplo, caso um beneficiário que receba algum benefício no âmbito do PEF e passe a receber outro benefício mais vantajoso concedido por um RPPS municipal, caso esse Município não proceda à comunicação ao órgão integrante do SIPEC, aquele órgão federal somente terá conhecimento sobre a concessão do benefício previdenciário municipal se o beneficiário, espontaneamente, comunicar aquela nova situação de acumulação de benefícios ao órgão responsável pelo pagamento do benefício menos vantajoso. Se essa comunicação espontânea não ocorrer, o órgão integrante do SIPEC não terá conhecimento da situação ensejadora da aplicação do redutor previsto no §2º do artigo 24 da EC 103/2019.

Desconsiderando essa hipótese de comunicação espontânea por parte dos beneficiários e focando apenas no processo de comunicação entre os órgãos, percebe-se que se trata de processo de trabalho muito frágil e dispendioso. Dessa forma, considerando que a aplicação do redutor foi a intenção maior do legislador quando esse incluiu na EC 103/2019 as regras para acúmulos de benefícios, tem-se que ela fica obstada pela necessidade de realização de um processo de trabalho manual e frágil. Destaca-se que isso não seria necessário, caso houvesse um sistema nacional que já acusasse, no momento do requerimento de algum benefício, que o requerente é detentor de algum outro benefício previdenciário.

Diversos órgãos do SIPEC consultados relataram críticas a esse processo manual de comunicação e informaram que o principal problema envolvido é a desatualização ou erro nos endereços dos órgãos na internet, causando retorno das correspondências, bem como a necessidade de conferência dos endereços no site institucional e a necessidade de que a comunicação seja encaminhada também por e-mail.

Outros problemas relacionados ao processo de comunicação e que foram identificados nas amostras analisadas foram:

- O beneficiário informa sobre a acumulação, mas o órgão não procede com a comunicação ao outro órgão ou regime que mantém o benefício previdenciário menos vantajoso;
- O órgão procede à comunicação ao regime que mantém o benefício menos vantajoso, porém não acompanha o desfecho da aplicação do redutor;
- Os órgãos integrantes do SIPEC que realizam pagamentos de benefícios menos vantajosos não são efetivamente comunicados sobre a concessão de benefício mais vantajoso por outros órgãos integrantes do SIPEC ou por outros regimes de previdência.

Quanto à terceira forma de comunicação sobre acúmulos, qual seja, a consulta direta à base de dados dos diversos regimes de previdência, tal consulta, atualmente, dependeria de acordos entre os diversos órgãos gestores e regimes para que pudesse ser concretizado, o que se tornaria excessivamente dispendioso e trabalhoso, pois existem mais de dois mil regimes de previdência social no país. Contudo, ainda assim, seria ideal que os órgãos integrantes do SIPEC tivessem acesso e consultassem as bases dos principais regimes de previdência do país: o INSS e o sistema de proteção dos militares.

Especificamente sobre o INSS, haveria a necessidade de formalização de acordo a nível nacional com aquele órgão para disponibilização desse acesso a todos os órgãos integrantes do SIPEC, uma vez que vários acúmulos ocorrem com benefícios mantidos por aquela autarquia, enquanto gestora do RGPS.

Outra forma de se ter ciência de benefícios mantidos pelo INSS, seria a obrigatoriedade de apresentação, quando do requerimento de benefícios no âmbito do PEF, do extrato do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, o qual é administrado pelo INSS. Nesse extrato são identificados além dos vínculos do cidadão, os benefícios que esse possui com o INSS. Além do CNIS, também pode ser apresentada a declaração de benefícios do INSS, a qual se trata de um documento mais detalhado que o CNIS sobre as informações do benefício da pessoa, e, caso o cidadão não tenha benefícios, a declaração também prestará essa informação, em forma de declaração negativa. Ambos os documentos podem ser conseguidos de forma fácil e rápida no aplicativo do INSS, chamado MEU INSS, com acesso pelo GOV.BR.

A respeito da base de benefícios do sistema de proteção dos Militares, diferentemente dos benefícios do INSS, ela se encontra publicada no Portal da Transparência¹⁰, mantido pelo Governo Federal. Nesse Portal, por meio do CPF ou do nome completo do militar ou pensionista é possível obter as informações sobre reformas e pensões militares pagas por todas as três forças armadas do país. Sendo assim, faz-se apenas necessário que seja criada a boa-prática dentro dos órgãos integrantes do SIPEC de consultar esse Portal para identificar eventuais acumulações com pensões ou aposentadorias militares, sempre que houver algum requerimento de benefício sujeito ao redutor previsto no artigo 24, § 2º, da EC 103/2019.

Por fim, poder-se-ia ainda elencar uma quarta forma de identificação de acúmulos de benefícios, qual seja, uma declaração anual acerca da acumulação de benefícios previdenciários quando da realização de prova de vida pelo beneficiário, até quando seja implementada a solução sistêmica prevista no artigo 12 da EC 103/2019. Contudo, uma solução desse porte dependeria de análise de viabilidade pelos órgãos centrais do SIPEC para sua implementação.

Entre as possíveis causas levantadas pela equipe de auditoria referente a esse achado, pode-se citar:

- A falta de padronização dos formulários que tratam sobre a declaração de acúmulos por parte dos beneficiários;
- O baixo nível de clareza, simplicidade, objetividade e linguagem acessível dos formulários utilizados para declaração de acúmulos de benefícios;
- A existência de muitos regimes de previdência, os quais possuem, cada um, procedimentos e formulários/ofícios distintos para comunicação sobre acúmulos de benefícios;
- Falta ou desatualização das informações cadastrais dos dados de contato dos diversos órgãos e regimes de previdência, o que impede uma comunicação eficaz sobre os acúmulos de benefícios;
- Falta de orientações sobre como proceder nos casos de comunicação de acúmulos e de um processo de trabalho estruturado ao qual todos os órgãos integrantes do SIPEC

¹⁰ <https://portaldatransparencia.gov.br/> acesso em 11/12/2023

bem como outros órgãos e regimes de previdência possam seguir de maneira idêntica quanto ao processo de comunicação sobre acúmulos de benefícios;

- Falta de um sistema, mesmo que contingencial, que funcione até a implantação do sistema integrado de dados previsto no artigo 12 da EC 103/2019 e que possibilite a comunicação sobre acúmulos de benefícios entre todos os órgãos e regimes de previdência do país;

As consequências desse problema são a falta de aproveitamento adequado do tempo de trabalho dos servidores empregados nessa tarefa, o retrabalho por vezes empregado nessa atividade quando a comunicação não chega ao destinatário e, por fim, novamente, a não aplicação adequada do redutor previsto no §2º do artigo 24 da EC 103/2019, gerando custos desnecessários para os cofres da União.

Com base nessas considerações, conclui-se que os controles relacionados à comunicação sobre acúmulos de benefícios são ineficientes, tanto no âmbito do SIPEC quanto fora dele, o que resulta na falta de aplicação do redutor em diversos benefícios. A dependência de declarações espontâneas dos beneficiários e da comunicação manual entre órgãos/regimes resulta em falhas e falta de aplicação adequada das regras do artigo 24 da EC 103/2019.

RECOMENDAÇÕES

Com base nos achados apresentados anteriormente, a equipe de auditoria formulou as recomendações abaixo elencadas, às quais serão direcionadas à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP) e à Secretaria de Relação do Trabalho (SRT).

À SRT:

- 1) Aprimorar a redação da Portaria 4.645/2022, em especial, no que tange às inconsistências e imprecisões apresentadas no presente trabalho, e ainda com relação à contradição com relação à Portaria MTP 1.467/2022, elencando a totalidade das situações possíveis de acumulação e suas exceções, a necessária opção pelo benefício mais vantajoso e a consequente aplicação de redutores nos pagamentos dos demais benefícios cumulados.

Achado nº 1.

- 2) Elaborar manual com os entendimentos e as orientações dos órgãos centrais do SIPEC a respeito da aplicação do artigo 24 da EC 103/2019, em especial quanto à temática de comunicação do acúmulo de benefício previdenciário entre diferentes órgãos/regimes previdenciários.

Achado nº 1 e nº 4.

- 3) Uniformizar e definir padrões a serem seguidos pelos demais órgãos do SIPEC quanto ao processo de comunicação sobre acúmulos de benefícios previsto no artigo 35, §5º, da Portaria SGP/SEDGG 4.645, de 24.05.2022.

Achado nº 4.

À SGP:

4) Automatizar e parametrizar as regras referentes a acúmulos de benefícios previdenciários para todo e qualquer tipo de benefício pago no âmbito do RPPS da União (PEF), levando em consideração e endereçando os problemas detalhados no presente trabalho.

Achado nº 2 e nº 3.

5) Enquanto não automatizadas as regras de cálculo do redutor em todos os benefícios concedidos no sistema SIAPE, realizar monitoramento periódico das regras já implementadas sobre o tema.

Achado nº 2 e nº 3.

6) Implementar nos sistemas estruturantes de pessoal funcionalidade que permita a identificação de acúmulos de benefícios dentro do RPPS da União.

Achado nº 2 e nº 3.

CONCLUSÃO

O presente trabalho de auditoria abordou avaliações acerca das diretrizes normativas e controles exercidos pela SGP e SRT, órgãos centrais do SIPEC, referentes a acúmulos de benefícios com base nas regras do artigo 24 da EC 103/2019, não obstante a avaliação ter sido realizada de maneira transversal, ou seja, contemplando todos os órgãos integrantes do SIPEC.

Nas análises, a equipe de auditoria observou a insuficiência de normativos nos aspectos da qualidade e da amplitude necessárias para disciplinar os pontos relativos à acumulação de benefícios prevista no artigo 24 da EC 103/2019. Dessa forma, existe a necessidade de aprimoramento das orientações emanadas pelos Órgãos Centrais do SIPEC a respeito das regras aplicáveis aos casos de acúmulos de benefícios previdenciários.

Além disso, foram observadas fragilidades nos controles existentes para prevenção da ocorrência de irregularidades nas acumulações de benefícios previdenciários, tendo em vista a ausência de monitoramento pelos órgãos centrais do SIPEC e a quantidade de indícios de acúmulos irregulares identificados.

Ademais, foram identificados, por meio de amostragem, 301 acumulações de benefícios previdenciários com algum indício de irregularidade ou ressalva relativa à correta aplicação das regras previstas no artigo 24 da EC 103/2019, o que representa 55,64% do total de casos analisados. Assim, essa informação é um indicativo de risco de prejuízo ao erário, potencializado pelo volume de recursos envolvidos nos pagamentos de aposentadorias e pensões do RPPS da União.

Por fim, foi observado no âmbito das informações coletadas nos órgãos do SIPEC, falhas na comunicação de casos de acúmulos aos outros órgãos ou regimes concessionários de benefícios previdenciários, podendo acarretar a manutenção de situações em desacordo com as regras estabelecidas nos atos normativos já descritos neste relatório, causando potenciais prejuízos ao erário. As principais causas para esse problema são a ausência de orientações dos órgãos centrais do SIPEC a respeito do detalhamento das diretrizes apontadas nesses normativos e, também, de um sistema que possa viabilizar sua operacionalização.

A fim de solucionar e/ou mitigar os problemas acima relatados foram propostas recomendações à SGP e SRT com a intenção de melhorar os processos de governança e controle relacionados ao tema acúmulos de benefícios. Entre essas recomendações, destacam-se a necessidade de correção e melhoria da portaria que trata sobre esse assunto, bem como a publicação de um manual com orientações, exemplos práticos e entendimentos dos órgãos centrais do SIPEC sobre acúmulos de benefícios, focando também na questão da comunicação de acumulação entre os órgãos. Além disso, também se recomendou a urgente melhoria nos controles sistêmicos do sistema SIAPE relacionado a esse assunto, uma vez que as avaliações identificaram que existe a necessidade de implementação de diversas melhorias sistêmicas.

Face ao exposto, como importantes benefícios advindos da implementação das recomendações propostas neste trabalho, destacam-se a reparação e a prevenção de danos ao erário, ocasionados pela resolução e ajuste dos casos confirmados de acumulação indevida de benefícios previdenciários, além da melhoria dos controles existentes, de forma a mitigar os riscos de ocorrência de novos casos de acúmulos irregulares.

ANEXOS

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

Manifestação da unidade auditada

As unidades auditadas, Secretaria de Relações de Trabalho (SRT) e a Secretaria de Gestão de Pessoal (SGP), que desempenham o papel de órgãos centrais do SIPEC, após reunião de busca conjunta de soluções, informaram em manifestação ao relatório preliminar os trechos transcritos a seguir:

Manifestação da SRT

ANÁLISE

(...)

3. Foram atribuídas às seguintes recomendações a esta Secretaria, consoante descrito no Relatório Preliminar de Auditoria - Relatório de Avaliação 1351722 (SEI nº 39343802), exercício 2023:

1) Aprimorar a redação da Portaria 4.645/2022, em especial, no que tange às inconsistências e imprecisões apresentadas no presente trabalho, e ainda com relação à contradição com relação à Portaria MTP 1.467/2022, elencando a totalidade das situações possíveis de acumulação e suas exceções, a necessária opção pelo benefício mais vantajoso e a consequente aplicação de redutores nos pagamentos dos demais benefícios cumulados. Achado nº 1.

2) Elaborar manual com os entendimentos e as orientações dos órgãos centrais do SIPEC a respeito da aplicação do artigo 24 da EC 103/2019, em especial quanto à temática de comunicação do acúmulo de benefício previdenciário entre diferentes órgãos/regimes previdenciários. Achado nº "À SRT:1 e nº 4.

3) Uniformizar e definir padrões a serem seguidos pelos demais órgãos do SIPEC quanto ao processo de comunicação sobre acúmulos de benefícios previsto no artigo 35, §5º, da Portaria SGP/SEDGG 4.645, de 24.05.2022. Achado nº 4."

4. Em relação ao tema, informa-se que a Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.645, de 24 de maio de 2022, que dispõe sobre os procedimentos e orienta os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) acerca da concessão e manutenção dos benefícios de pensão por morte de que tratam a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei nº 3.373, de 12 de março de 1958, encontra-se em processo de revisão, especialmente, no que diz respeito aos seus artigos 34 e 35, a fim de tornar mais claras as possibilidades de acumulação dos benefícios previdenciários após a promulgação da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, objeto de análise das recomendações supracitadas.

5. Consigna-se que a CGU, em reunião realizada em 19 de janeiro de 2024, apresentou às unidades envolvidas deste Ministério, o Relatório Preliminar de Auditoria - Relatório de

Avaliação 1351722 (SEI nº 39343802), ficando acordado naquela ocasião que, no âmbito desta SRT, seriam implementadas as alterações sugeridas na Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.645, de 2022, no que se refere aos dispositivos que tratam de acumulação de pensão, bem como, a posterior elaboração de manual a fim de fornecer orientações aos órgãos e entidades integrantes do Sipec.

CONCLUSÃO

6. Diante do exposto, em anuência à recomendação da CGU em tela, esta Secretaria providenciará alteração na Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.645, de 2022, ora em apreço, e o respectivo Manual. Para tanto, solicita a dilação do prazo até 30 abril de 2024.

Manifestação da SGP

[...]

tendo em vista as recomendações de atribuição desta Diretoria - Recomendações 4, 5 e 6 do Relatório Preliminar Acúmulos Previdenciários (39343802) - , solicita-se prazo de ponto de controle para elas, ao menos, até agosto de 2024.

Análise da equipe de auditoria

Em relação às recomendações 1, 2 e 3, endereçadas à SRT, destaca-se que a Secretaria argumentou concordância e salientou que os apontamentos do trabalho já se encontram em tratamento por meio de revisão da Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.645, de 24 de maio de 2022. Frisou, ainda, que um dos intuios dessa revisão é tornar mais claras as possibilidades de acumulações de benefícios previdenciários. Além disso, salientou que será elaborado manual sobre a temática, com o intuito de orientar os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – Sipec.

Com relação às manifestações relacionadas às recomendações 4, 5 e 6, endereçadas à SGP, verifica-se que foram igualmente recepcionadas pela unidade auditada, que sugeriu prazo para o ponto de controle inicial, qual seja, agosto de 2024.

Neste contexto, destaca-se que as recomendações presentes neste Relatório serão disponibilizadas e monitoradas por esta CGU até que ocorra o completo atendimento.