

## GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 039.179/2018-4.

Natureza: Auditoria.

Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. INSS. AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE DECISÕES JUDICIAIS. INDÍCIOS DE DECISÕES FAVORÁVEIS AO INSS NÃO TEREM SIDO IMPLEMENTADAS. INCONSISTÊNCIAS NO CADASTRO DE AÇÕES JUDICIAIS. INDÍCIOS DE PAGAMENTOS EM DUPLICIDADE DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. MONITORAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional realizada sobre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entre 29/10/2018 e 30/4/2019, com o objetivo de avaliar as atividades de controle sobre os procedimentos de implementação das decisões judiciais.

2. Após a realização dos trabalhos de fiscalização, a equipe da SecexPrevidência lançou o seu relatório de auditoria à Peça 55 nos seguintes termos:

*“(...) 1.1. Deliberação*

*1. Esta fiscalização foi autorizada por meio de despacho do Ministro-Substituto André Luís Carvalho exarado nos autos do TC 034.552/2018-9, em 22/10/2018, acolhendo proposta encaminhada pela Secretaria da Controle Externo da Previdência e da Assistência Social, atualmente denominada Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social.*

*1.2. Objetivo e escopo*

*2. Esta fiscalização tem como objetivo geral avaliar as atividades de controle associadas aos procedimentos de implementação de decisões judiciais pelo INSS.*

*3. O presente trabalho aborda os seguintes pontos, baseados nas informações levantadas durante o planejamento e nos riscos identificados durante o levantamento sobre judicialização de benefícios do INSS (TC 022.354/2017-4):*

*- tempestividade do INSS em atender as demandas judiciais (prestação de informações, implantação e cessação de benefícios, entre outras);*

*- efetividade do INSS em cessar benefícios em atendimento a determinações judiciais;*

*- risco de pagamentos em duplicidade por meio de Requisições de Pequeno Valor;*

*- regularidade na implantação de benefícios em atendimento a determinações judiciais;*

*- adequação dos controles do INSS para implantação de decisões judiciais.*

*4. Quanto à atuação desta Corte de Contas relacionada ao tema, convém ressaltar a existência de trabalhos anteriores que tiveram por objetivo avaliar diferentes aspectos atinentes a benefícios do INSS e pagamento de precatórios e RPV. Entre esses, destacam-se, para fins do presente trabalho:*

*a) TC 001.961/2017-9: Auditoria nos pagamentos de precatórios e RPV administrados pela Justiça Federal (Acórdão 2.732/2017-TCU-P – relator Ministro Benjamin Zimler);*

*b) TC 022.354/2017-4: Levantamento realizado com o objetivo de identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios do INSS (Acórdão 2.894/2018-TCU-P – relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).*

### 1.3. Metodologia e limitações

#### 1.3.1. Metodologia

5. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria 280/2010, alterada pela Portaria TCU 168/2011) e com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Manual de Auditoria Operacional no que coube, tendo em vista o escopo e objetivo do trabalho.

6. Durante a fase de planejamento, os procedimentos incluíram o exame da legislação e da jurisprudência sobre o tema, além da identificação de estudos existentes e trabalhos anteriores sobre os pontos abordados. Para isso, além de pesquisas em sites oficiais, foram realizadas reuniões com algumas das unidades jurisdicionadas, a fim de coletar dados disponíveis, bem como possibilitar a solicitação de documentos e informações alinhados às necessidades do trabalho.

7. Na fase de execução, foram aplicados os procedimentos previstos na matriz de planejamento. Procedeu-se à análise documental e à revisão analítica de dados fornecidos pelas unidades jurisdicionadas e informações obtidas em sistemas informatizados oficiais. Além disso, foram analisadas e comparadas diversas bases de dados fornecidas pelos gestores do INSS, da Advocacia-Geral da União (AGU), do Conselho da Justiça Federal e dos Tribunais Regionais Federais.

8. Também foram realizados testes substantivos que envolveram consulta às sentenças e acórdãos judiciais, nos sistemas públicos do Poder Judiciário, e ao sistema de benefícios do INSS.

#### 1.3.2. Limitações

9. A principal limitação ao desenvolvimento dos trabalhos está relacionada à ausência ou indisponibilidade de informações, seja por sua inexistência, seja pela impossibilidade de obter os dados dentro do prazo de execução da auditoria. Os principais pontos que tiveram sua análise limitada foram:

- indisponibilidade, por parte da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), de informações sobre a quantidade de servidores habilitados a registrar ações judiciais no Sistema de Cadastramento de Ação Judicial (SUB/CadJud).

- ausência de informações sobre algumas ações judiciais, informada pela Procuradoria-Geral Federal - PGF (peça 27);

- indisponibilidade de algumas peças dos processos judiciais na modalidade de consulta pública;

- impossibilidade de verificar se uma ação foi provida a favor do INSS ou do segurado, haja vista a indisponibilidade de algumas peças dos processos judiciais.

### 2. Visão geral do objeto

10. Dada a similaridade do tema, os conceitos explanados nesse capítulo foram reproduzidos do relatório de levantamento que embasou o Acórdão 2.894/2018-TCU-Plenário de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, com adaptações.

#### 2.1. Instituto Nacional do Seguro Social

##### 2.1.1. Grandes números

11. Em janeiro de 2019 havia 35 milhões de benefícios na folha de pagamento de benefícios do INSS (Macaço), sendo que 4 milhões (11,1%) foram benefícios com marca de despacho judicial (despacho 4). Durante o ano de 2018, foram pagos R\$ 640 bilhões em benefícios previdenciários e assistenciais, sendo R\$ 98 bilhões (15,4%) pagos na forma de benefícios concedidos ou reativados por decisão judicial, incluindo precatórios e RPV, conforme estimativa na tabela abaixo:

Tabela 1 - Estimativa de despesa com benefícios judiciais em 2018

|  | Despesa<br>Total<br>(R\$<br>milhões) | % Valor<br>Judiciais<br>no<br>Estoque | % Qde. de<br>Reativações<br>Judiciais | Valor<br>Judiciais<br>(R\$<br>milhões) | % Valor<br>Judiciais |
|--|--------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------|----------------------|
|  |                                      |                                       |                                       |                                        |                      |

|                                           |         |       |      |        |       |
|-------------------------------------------|---------|-------|------|--------|-------|
| <i>Benefícios previdenciários</i>         | 568.336 | 10,6% | 2,9% | 76.725 |       |
| <i>Precatórios e RPPV previdenciários</i> | 15.119  |       |      | 15.119 |       |
| <i>Comprev</i>                            | 2.924   |       |      |        |       |
| <i>Benefícios assistenciais (BPC)</i>     | 53.113  | 9,4%  | 1,0% | 5.524  |       |
| <i>Precatórios e RPPV assistenciais</i>   | 1.084   |       |      | 1.084  |       |
| <i>Total Previdenciário</i>               | 586.379 |       |      | 91.184 | 15,7% |
| <i>Total Assistencial (BPC)</i>           | 54.197  |       |      | 6.608  | 12,2% |
| <i>Total</i>                              | 640.575 |       |      | 98.452 | 15,4% |

*Fontes: despesas previdenciárias conforme BEPS de 12/2018; despesas assistenciais conforme SIAFI (despesas pagas até 12/2018); estoque de benefícios conforme Maciça (12/2017); quantidade de concessões e reativações conforme Suibe/INSS (2017); foram utilizados os mesmos percentuais da Tabela 3 do relatório de levantamento sobre judicialização do INSS (TC 022.354/2017-4), referentes ao exercício de 2017, e aplicados nas despesas de 2018.*

### *2.1.2. Organização do INSS*

*12. O Instituto Nacional do Seguro Social é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Economia, conforme Decreto 9.660/2019. A autarquia foi instituída mediante a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), pelo Decreto 99.350/1990, com fundamento no disposto no art. 17 da Lei 8.029/1990.*

*13. O INSS divide-se em órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente da autarquia; órgãos seccionais, como a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (PFE/INSS), Auditoria-Geral e Diretoria de Gestão de Pessoas; órgãos específicos singulares, quais sejam, Diretoria de Benefícios (Dirben), Diretoria de Saúde do Trabalhador (Dirtsat), e Diretoria de Atendimento (Dirat); e unidades e órgãos descentralizados, tais como as cinco Superintendências Regionais, as 104 Gerências-Executivas (GEX), as mais de 1500 Agências da Previdência Social (APS), as cinco Procuradorias Regionais e noventa Procuradorias Seccionais (Decreto 9.104/2017, Anexo I, art. 2º - Regimento do INSS).*

*14. A Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, órgão de execução da PGF, possui a competência de representar judicial e extrajudicialmente o INSS, observadas as normas estabelecidas pela Procuradoria-Geral Federal; orientar a execução da representação judicial do INSS, quando sob responsabilidade dos demais órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal; exercer atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do INSS (Decreto 9.104/2017, Anexo I, art. 9º - Regimento do INSS).*

*15. Os principais órgãos específicos singulares envolvidos na judicialização são as diretorias de Benefícios e de Saúde do Trabalhador. A Dirben é responsável pela análise administrativa dos benefícios, bem como por sua manutenção, revisão e pagamento, entre outras atribuições. A Dirtsat, por sua vez, é responsável pelos benefícios por incapacidade e assistenciais.*

*16. As atividades finalísticas do INSS são executadas por meio das unidades descentralizadas, em especial as agências da Previdência Social, que se subordinam às Gerências-Executivas. Compete as Agências de Previdência Social, entre outras, o reconhecimento inicial, a manutenção, o recurso e a revisão de direitos aos benefícios administrados pelo INSS, a operacionalização da compensação previdenciária, a emissão de certidões de tempo de contribuição, e a promoção das atividades de perícia médica, habilitação e reabilitação profissional e serviço social.*

*17. O atendimento às decisões judiciais, via de regra, é realizado por meio de uma Agência ou Setor de Atendimento de Demandas Judiciais (APSADJ ou SADJ), vinculada a cada Gerência Executiva do INSS. Atualmente, existem 86 APSADJ e 12 SADJ, totalizando 98 unidades desse tipo. Exceto pela existência de uma função comissionada na APSADJ, não há diferença de*

atribuições entre os dois tipos de unidades, razão pela qual ambas são referenciadas apenas como APSADJ nesta auditoria.

### *2.1.3. Principais benefícios judicializados*

18. O Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei 8.213, de 24 de julho de 1991) estabelece as espécies de benefícios que podem ser concedidos ao segurado, quais sejam, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade e auxílio-acidente. Ao dependente, por sua vez, pode ser concedido a pensão por morte e auxílio-reclusão.

19. Todos os benefícios podem ser classificados em rurais ou urbanos, conforme o tipo de atividade do segurado. Os benefícios por incapacidade, como auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente, podem ser classificados em previdenciários ou acidentários, quando decorrentes de acidente de trabalho.

20. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício assistencial no valor de um salário mínimo mensal garantido à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem a ter provida por sua família. É previsto no inciso V do art. 203 da Constituição Federal (CF) e regulado pela Lei Orgânica da Assistencial (Loas) – Lei 8.742/1993.

21. Os recursos para o pagamento desses benefícios são provenientes do orçamento da Assistência Social e não devem onerar o orçamento da Previdência Social. São benefícios assistenciais, não previdenciários, mas sua concessão e manutenção são operacionalizadas pelas agências do INSS.

### *2.2 Procuradoria-Geral Federal*

22. A Procuradoria-Geral Federal é um órgão vinculado à AGU, criada pela Lei 10.480, de 2 de julho de 2002, que reuniu em um só órgão a competência de representar judicial e extrajudicialmente as autarquias e fundações públicas federais, bem como as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos. Foram integradas à PGF as Procuradorias, Departamentos Jurídicos, Consultorias Jurídicas e Assessorias Jurídicas das autarquias e fundações federais.

23. A PGF conta com procuradorias especializadas em determinadas matérias, que tem atuação semelhante às Consultorias Jurídicas dos Ministérios. Entre as procuradorias especializadas se destaca a Procuradoria Federal junto ao INSS, que é responsável pela consultoria e assessoramento jurídicos do INSS. A PFE/INSS é composta pela Direção Central, em Brasília, cinco unidades Regionais, em Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Recife, 90 unidades seccionais e 106 representações em todo o país.

24. Por meio de sua atuação contenciosa, a PGF realiza a intervenção judicial de seus órgãos de execução, na busca da proteção ao erário e de forma a assegurar a implantação das políticas públicas a cargo da Administração Pública Federal autárquica e fundacional.

25. Em sua atuação consultiva, a PGF age preventivamente com o intuito de assegurar a execução de políticas públicas, na medida em que seus órgãos de execução estão incumbidos do exame prévio da legalidade dos atos administrativos praticados no âmbito das autarquias e fundações públicas federais e da orientação do administrador público no exercício de suas atividades, observando-se, sempre, os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública.

### *2.3. Justiça Federal*

26. A Justiça Federal é responsável por processar e julgar as causas em que a União, suas entidades autárquicas e empresas públicas federais figurem como interessadas na condição de autoras ou rés, conforme previsto no artigo 109, inciso I, da Constituição Federal. Assim, é responsável por processar e julgar as causas nas quais o INSS esteja arrolado no polo passivo ou ativo.

27. No âmbito da Justiça Federal, a Lei 10.259/2001 instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Compete aos Juizados Especiais Federais – JEF processar, conciliar e julgar causas de

competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças. No foro onde estiver instalada Vara do Juizado Especial, a sua competência é absoluta. Nos Juizados Especiais as partes não necessitam constituir advogados.

28. A Lei 10.259/2001 trouxe diversas inovações para viabilizar o acesso à justiça, principalmente para as demandas com menor complexidade probatória e demandas previdenciárias, que envolvem verbas alimentares.

29. A tutela antecipada é instrumento processual previsto no Código de Processo Civil (CPC), mediante o qual o magistrado concede ao autor, antes do fim do processo, o benefício postulado. A antecipação da tutela é concedida quando o magistrado considera que existem elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

30. Em uma mesma sentença pode haver mais de um tipo de obrigação. Em uma ação contra o INSS, o segurado pode pedir o reconhecimento do direito a determinado benefício, e ainda pedir que o pagamento de tal benefício seja reconhecido a partir de uma data pretérita, o que geraria a obrigação de pagamento de valores retroativos. Se o pagamento for de responsabilidade de um órgão ou entidade federal, como é o caso do INSS, e o valor total a ser pago for igual ou inferior a sessenta salários mínimos, ele será realizado por meio de RPV - Requisição de Pequeno Valor. Para valores superiores, o pagamento é feito por meio de precatório.

31. No exercício de 2018, foram pagos R\$ 16,203 bilhões por meio de RPV e precatórios, referentes a processos judiciais contra o INSS (previdenciários e assistenciais).

#### 2.4. Justiça Estadual

32. A Justiça Estadual Cível tem duas competências nos conflitos relativos aos benefícios concedidos pelo INSS: a originária e a delegada. A competência originária diz respeito aos benefícios postulados decorrentes de acidente do trabalho, enquanto a competência delegada, disposta no § 3º do art. 109 da Constituição federal, decorre da inexistência de vara do juízo federal na comarca de residência do segurado.

33. Há diferenças nas tramitações dos processos. Os recursos da competência originária são julgados pelos Tribunais de Justiça, enquanto os recursos da competência delegada são julgados nos Tribunais Regionais Federais (art. 109, § 4º, da Constituição Federal). Outra diferença é que o rito da Lei 10.259/2001 não se aplica aos processos da Justiça Estadual.

#### 2.5. Sistemas e bases de dados

34. O PJe é um sistema de tramitação de processos judiciais que foi elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para permitir a prática de atos processuais pelos magistrados, servidores e demais participantes da relação processual diretamente no sistema, bem como o acompanhamento desse processo judicial. Atualmente, o PJe é utilizado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), o da 3ª Região (TRF3) e o da 5ª Região (TRF5), além de 14 dos 27 Tribunais de Justiça Estaduais (TJs), em diferentes níveis e abrangência de implantação.

35. O e-Proc, por sua vez, é o sistema de tramitação de processos judiciais utilizado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4). Além disso, o e-Proc começou gradativamente a entrar em funcionamento no Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), desde o dia 23 de fevereiro de 2018, com objetivo de substituir o sistema processual Apolo utilizado pelo TRF2 até aquele momento.

36. O Sapiens é um gerenciador eletrônico de documentos utilizado pela AGU para a produção de conteúdo jurídico e controle de fluxos administrativos. O Sapiens é integrado ao sistema e-Tarefas do INSS e está em processo de integração com o sistema PJe do Poder Judiciário. Por meio do Sapiens, a PGF encaminha para o INSS as decisões judiciais para cumprimento, bem como solicita informações para subsidiar a instrução dos processos judiciais.

37. O E-tarefas é o sistema por meio do qual as Agências de Atendimento às Demandas Judiciais do INSS (APSADJ) recebem a demanda para prestar informações para a PGF uma vez que ele é integrado ao sistema Sapiens da AGU. Quando a demanda é oriunda diretamente da Justiça, a

APSADJ a internaliza no E-tarefas para, posteriormente, tomar as providências necessárias para atendê-la.

38. O Projeto de Regionalização de Informações e Sistema (Prisma) é o sistema de implantação de benefícios do INSS. Há espécies de benefícios que podem ser concedidas por outros sistemas como o Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade (Sabi), que é utilizado para benefícios por incapacidade e o Sistema Integrado de Benefícios (Sibe), utilizado para a concessão de benefícios assistenciais decorrentes de ações judiciais.

39. O SUB/Cadjud é o subsistema no qual são cadastradas as ações judiciais para cumprimento de decisões pelo INSS. O SUB/Reljud, por sua vez, é o subsistema no qual é realizada a consulta dos dados relativos aos processos judiciais cadastrados no SUB/Cadjud como a Vara e o estado. Por fim, o SUB/NBJUD é o subsistema que contém a relação de benefícios abrangidos por ação judiciais, com informações sobre o número do benefício (NB), sua espécie e situação atual.

40. A Maciça é a base de dados de benefícios do INSS (previdenciários e assistenciais) referente a cada mês da 'folha de pagamento' da autarquia. No presente trabalho, foram analisados dados da Maciça de janeiro de 2019.

41. Foram utilizadas ainda bases de dados de ações judiciais fornecidas pelos Tribunais Regionais Federais. Em geral, tais bases correspondiam a ações judiciais movimentadas em 2017 e 2018. Também foram analisadas as bases de dados de RPVs autuadas e pagas referentes ao período de 2015 a 2018, fornecidas pelo Conselho da Justiça Federal (CJF).

### 3. Pagamentos em duplicidade

42. Neste capítulo, apresenta-se uma avaliação do risco de pagamentos em duplicidade por meio de Requisições de Pequeno Valor em processos sobre benefícios do INSS. Tal exame foi realizado por meio da análise das bases de dados de RPV autuadas e pagas de 2014 a 2018.

43. O pagamento de 'atrasados' em processo judicial que verse sobre concessão ou revisão de benefícios do INSS é realizado por meio de RPV quando o valor da dívida não ultrapassa 60 salários mínimos. Durante o levantamento sobre judicialização do INSS (TC 022.354/2017-4), foi identificada a possibilidade de pagamentos de RPV referentes a períodos simultâneos e a benefícios inacumuláveis.

44. Nos itens a seguir, são descritos o processo de análise das bases de dados, os procedimentos adotados que permitiram identificar dois casos exemplificativos da ocorrência desses pagamentos irregulares e os procedimentos usados para selecionar casos nos quais a probabilidade de ocorrência dessa irregularidade é maior. Também foram elencadas causas e efeitos dessa irregularidade e propostas medidas para mitigar esse risco.

#### 3.1. Pagamentos de benefício em duplicidade por meio de RPV

45. Foi identificado o risco de pagamento em duplicidade de benefícios previdenciários inacumuláveis por meio de Requisição de Pequeno Valor, em 49.501 casos (pares de pagamentos), em um universo de 2.692.145 processos de pagamento, referentes a 1.399.646 ações judiciais. Em 5.379 casos, a probabilidade e impacto de erros de pagamentos em duplicidade eram maiores.

46. É vedado o recebimento simultâneo da maioria das espécies de benefícios previdenciários e assistenciais de prestação continuada (Lei 8.213/1991, art. 24; art. 8, § 2º; e Lei 8.724/1993, art. 20, § 4º, entre outros dispositivos). Algumas das principais exceções a essa regra são o recebimento de pensão e outros benefícios ou de duas pensões (uma de pai e outra de mãe), situações que são permitidas. Por outro lado, o recebimento de duas pensões de cônjuge é vedado.

47. Foram analisados 2.692.145 registros de RPVs pagas e mais de cinco milhões de registros de RPVs autuadas, referentes ao período de 2014 a 2018 e cujo assunto foi classificado como 'direito previdenciário'. Dessa análise, foram identificados 187.127 registros nos quais um mesmo CPF de beneficiário classificado como 'parte' (ou seja, nem advogado, nem cessionário) recebeu mais de um pagamento por meio de RPV nesse período.

48. Após essa etapa, foram realizados testes substantivos em alguns desses registros (amostra não estatística), incluindo pesquisas nos sistemas de consulta pública da Justiça Federal e

*nos sistemas de benefícios do INSS (Plenus). Como resultado desses testes, foram realizados alguns filtros na base inicialmente selecionada de 187.127 processos de pagamento, permitindo uma análise mais apurada.*

*49. Inicialmente, 63.241 casos em que 6.527 beneficiários receberam três ou mais pagamentos foram afastados dessa análise, para viabilizá-la. Assim, foram selecionados 123.886 casos nos quais 61.943 beneficiários receberam dois pagamentos, formando 61.943 registros de pagamentos duplos (valores pagos ao mesmo beneficiário, mesmo que de montantes diferentes), dos quais foram retirados da análise os casos que não atenderam a pelo menos um dos seguintes critérios:*

- os dois números de processo eram diferentes: 61.922 registros restantes;*
- os dois números de ação originária eram diferentes: 52.383 registros restantes;*
- em nenhum dos pagamentos o assunto era 'pensão', considerando a possibilidade de*

*acumulação legal com outros benefícios e entre si.*

*50. A aplicação desses critérios resultou em um total de 49.501 casos restantes.*

*51. Em seguida, foi realizada nova seleção, visando casos com maior probabilidade de ocorrência de pagamentos ilegais e maior impacto, de acordo com as seguintes premissas:*

- apenas aposentadorias;*
- a vara ou subseção judiciária (últimos sete dígitos do número de processo) do processo originário era diferente nos dois pagamentos;*
- a soma dos pagamentos foi igual ou superior a R\$ 10.000,00;*
- o percentual de cada um dos pagamentos não foi inferior a 20% da soma dos dois pagamentos (pagamentos mais semelhantes).*

*52. A aplicação dessas premissas resultou em 160 casos, dos quais foram selecionados os dez com maior valor na soma dos dois pagamentos. Foram realizados testes substantivos (pesquisas nos sistemas judiciais e do INSS) nesses dez casos para verificar a possibilidade de pagamentos duplicados.*

*53. Em cinco dos casos não havia duplicidades de pagamento: o recebedor era herdeiro, não beneficiário (dois casos); ou o assunto do processo estava mal classificado (dois casos); ou o processo originário era o mesmo, havendo apenas diferença na formatação do número (um caso).*

*54. Para dois casos houve impossibilidade de análise devido à ausência de informações: as ações originárias não foram localizadas ou foram objeto de conciliação e os parâmetros conciliados não estavam disponíveis na consulta pública da justiça.*

*55. Houve duplicidade de processo judicial (litispendência) em outros dois casos (peça 32, p. 41-54), gerando sentenças com parâmetros diferentes, como valor do benefício e data de início do pagamento. A análise das informações públicas disponíveis no Poder Judiciário e dos dados nos sistemas do INSS indica que, aparentemente, não foram realizados pagamentos duplicados, tendo um dos processos resultado em uma revisão do benefício implantado pelo processo anterior. Nesses casos, apenas uma análise dos cálculos realizados em cada processo de pagamento poderia confirmar se houve algum dispêndio irregular.*

*56. Em um dos casos, as evidências coletadas (peça 32, p. 2-44) apontam para a ocorrência de pagamento duplicado de benefício por meio de RPV. Trata-se de benefício de aposentadoria por idade rural, para o qual a segurada interpôs duas ações judiciais: uma em vara da Justiça Estadual do Paraná e outra em vara da Justiça Federal do Paraná. Foram pagos R\$ 43.571,39, em 8/2018, referentes aos atrasados do primeiro processo e 36.144,44, em 7/2017, referentes ao segundo processo.*

*57. Em nenhum desses dois processos judiciais foi encontrada referência a ocorrência de litispendência e o valor pago é compatível, em cada caso, com atrasados pagos desde a data de início do benefício até a data da sentença, indicando que não houve glosa de valores pagos anteriormente.*

*58. Como já mencionado, os testes substantivos foram realizados em dez casos de uma seleção com 160 pares de pagamentos, considerando apenas casos nos quais o assunto em ambos os processos judiciais versava sobre aposentadorias. No entanto, o risco de pagamentos irregulares se*

estende a outros casos dentro do universo de 49.501 casos selecionados conforme critérios listados no parágrafo 0.

59. Considerando o impacto de um pagamento irregular, foi realizada nova seleção apenas com casos em que a soma dos dois pagamentos foi superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e que nenhum dos pagamentos foi inferior a 20% dessa soma, ou seja, não houve concentração de valores em um dos pagamentos (o que poderia caracterizar o pagamento de um resíduo, por exemplo). Esse filtro reduziu o universo para 26.449 casos.

60. Considerando que o pagamento de RPV em duplicidade está associado à ocorrência de litispendência e, conforme entrevistas realizadas durante o planejamento deste trabalho e durante o levantamento sobre judicialização no INSS (TC 022.354/2017-4), a probabilidade de litispendência seria maior em tribunais, seções ou subseções judiciais diferentes, foram selecionados tais casos, nos quais o conjunto de sete dígitos da esquerda, nos processos originários, eram diferentes.

61. Desse último critério, restaram 5.379 casos em que a probabilidade e impacto de erros de pagamentos em duplicidade são maiores. O valor total pago nesses casos varia entre cerca de R\$ 10.004,08 e R\$ 113.883,78 e o assunto abrange diversas espécies de benefícios previdenciários ou assistenciais, exceto pensões.

62. Por exemplo, o terceiro maior valor corresponde a dois pagamentos de aproximadamente R\$ 56.000,00 e 57.000,00, respectivamente, e as evidências coletadas (peça 32, p. 25-40) apontam para pagamento duplicado. Trata-se de benefício assistencial ao idoso (Loas/BPC idoso), para o qual a segurada interpôs duas ações judiciais, uma na Justiça Estadual, em 2013, e outra na Justiça Federal, em 2014, resultando no pagamento de atrasados por meio de RPVs em 4/2018 e 7/2018, respectivamente.

63. A principal causa para tais pagamentos irregulares é a ocorrência de litispendência, ou seja, a autuação de processos judiciais versando sobre assunto (causa de pedir) e objetos semelhantes (mesmo pedido) e abrangendo as mesmas partes (art. 337, §§ 1º, 2º e 3º do CPC/2015). As entrevistas realizadas na fase de planejamento deste trabalho e durante o levantamento sobre judicialização no INSS (TC 022.354/2017-4) indicaram que a falta de padronização na classificação do assunto do processo e a multiplicidade de sistemas e bases de dados utilizadas pelo Poder Judiciário dificultam a identificação da litispendência pela defesa do INSS.

64. Por exemplo, nos dez casos nos quais foram realizados testes substantivos, além do caso com indício de pagamento duplicado, houve outros dois casos de litispendência que, a princípio, não geraram pagamentos irregulares (parágrafo 0). Em um dos casos foram solicitadas uma aposentadoria por tempo de contribuição e uma aposentadoria especial e, no outro caso, duas aposentadorias especiais, todas em ações na Justiça Federal.

65. Não é possível estimar estatisticamente, neste processo, a quantidade e o valor dos pagamentos duplicados, o que demandaria a realização de testes em uma amostra aleatória com um número muito superior de casos. No entanto, apenas 10% do valor pago nesses 5.379 casos representaria uma despesa de cerca de R\$ 5,4 milhões, considerando o valor do menor dos pagamentos.

66. Além dos dispêndios com pagamento de valores em duplicidade, referentes a benefícios inacumuláveis, tal situação gera despesas administrativas e desperdícios de recursos com a instrução e tramitação desses processos judiciais, principalmente na Advocacia Geral da União e no Poder Judiciário. O levantamento sobre judicialização no INSS estimou que o custo operacional do sistema de judicialização foi de R\$ 4,6 bilhões em 2016.

67. Assim, ao analisar os dados de pagamentos do INSS por meio de RPV, no período de 2014 a 2018, foram identificados 49.501 casos de pares de pagamentos ao mesmo beneficiário, provenientes de ações judiciais diferentes e cujo assunto não versa sobre benefícios acumuláveis. Desse total, foram identificados 5.379 casos cujo impacto e probabilidade de pagamento irregular são maiores.

68. Para reduzir o risco de pagamentos em duplicidade por meio de RPV, é necessário que a defesa do INSS tome medidas para identificar tempestivamente a ocorrência de litispendência, identificando tais casos antes do julgamento do mérito. Segundo o art. 337, **caput** e inciso VI, do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), incumbe ao réu (no caso o INSS), antes de discutir o mérito, alegar a litispendência. O aprimoramento do cadastro de ações judiciais pelo INSS, por meio de medidas propostas em outros pontos deste relatório, contribuirá para isso.

69. Quantos aos valores eventualmente pagos em duplicidade, considerando a necessidade de avaliar a viabilidade jurídica e a economicidade de propor ações de ressarcimento, caberia à AGU analisar a conveniência e oportunidade de medidas nesse sentido.

70. Também seria oportuno propor determinação à AGU para que:

- elabore plano de ação com medidas que possibilitem identificar tempestivamente a ocorrência de litispendência, observando o que dispõe o art. 337, **caput** e inciso VI, do CPC/2015, e prevenir pagamentos em duplicidade por meio de Requisições de Pequeno Valor, principalmente em processos nos quais o INSS é parte;

- analise a conveniência e oportunidade de verificar a ocorrência de pagamentos em duplicidade, nos 5.379 casos com maior risco, identificados nessa fiscalização, e sobre a viabilidade de promover a recuperação dos recursos pagos indevidamente, considerando o custo/benefício do processo de ressarcimento.

71. Espera-se, com essas medidas, reduzir o risco de pagamentos indevidos por meio de RPV e, eventualmente, recuperar valores pagos indevidamente, nos casos em que forem identificadas irregularidades e que o processo de recuperação seja viável.

4. Não cumprimento de decisões favoráveis ao INSS

72. Esse capítulo tem por objetivo principal avaliar o risco de que decisões judiciais favoráveis ao INSS não sejam cumpridas, ou seja, o risco de que benefícios concedidos pelo Poder Judiciário, em sede de tutela antecipada ou em decisão de primeira instância, e revertidos posteriormente não sejam cessados.

73. Para isso, foram utilizadas duas bases de dados provenientes do Sapiens, sistema da AGU que registra comunicações e tramitações de ações judiciais: uma base com registros de comunicações do tipo 'cessar/suspender benefício' e outra base com registros de atividades do tipo 'aposição de sentença favorável' ou 'aposição de acórdão favorável'. Essas bases foram comparadas com o E-tarefas, verificando se houve criação de tarefa do tipo 'cessar benefício', e com a Maciça de 1/2019, verificando se há benefício ativo associado a essas ações, entre outras análises.

74. Além disso, realizou-se outra análise na base do E-tarefas, selecionando as tarefas pendentes, com prazo expirado e do tipo 'cessação ou suspensão de benefício'. Esta seleção foi comparada com a Maciça de 1/2019, verificando se haveria benefício ativo associado a essas tarefas. Também foram realizados testes substantivos em amostras não representativas dos casos encontrados, com o objetivo de exemplificar e compreender esse risco.

75. Foram identificados 2.913 benefícios ativos com maior risco desses tipos de ocorrência, conforme quadro abaixo.

**Quadro 1 – Constatações sobre decisões favoráveis ao INSS não cumpridas**

| Item | Situação encontrada                                                      | Quantidade benefícios |
|------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| 4.1  | Benefícios ativos após comunicação de cessar benefício no Sapiens        | 427                   |
| 4.2  | Benefícios ativos após registros de decisão favorável ao INSS no Sapiens | 2.464                 |
| 4.3  | Benefícios ativos com tarefa 'cessar benefício' pendente no E-tarefas    | 22                    |
|      | <b>Total</b>                                                             | <b>2.913</b>          |

76. Com base nessas análises são propostos dois tipos de encaminhamento: análise e

*possível revisão de benefícios com indícios de irregularidade; e criação de controles que evitem a não implementação de decisões favoráveis ao INSS.*

*4.1 Benefícios ativos após comunicação de cessar benefício no Sapiens*

*77. Foram identificados 427 benefícios ativos na Maciça de 1/2019 associados a 409 ações judiciais que apresentaram comunicação ‘cessar/suspender benefício’ no sistema Sapiens, considerando a base de dados de comunicações desse tipo no Sapiens (universo de 87.652 registros e 38.434 ações judiciais diferentes).*

*78. Os benefícios do INSS implementados por decisão judicial permanecem ativos apenas enquanto a decisão judicial que determinou sua implantação permanecer válida. A decisão judicial favorável ao INSS, que reformar decisão anterior, de maneira a não reconhecer mais o direito do segurado ao benefício ou reduzir o valor a ser pago pela autarquia, deve ser comunicada pelo Judiciário diretamente ao INSS, ou por intermédio da PGF, e implementada pela autarquia.*

*79. Durante o levantamento sobre judicialização de benefícios no INSS (TC 022.354/2017-4) e na etapa de planejamento desta auditoria, foi mencionado pelos gestores que haveria a interligação entre os sistemas Sapiens, utilizado pela AGU para produção de conteúdo jurídico, e o sistema E-Tarefas, que gere as tarefas no INSS, principalmente em relação ao atendimento de demandas judiciais pelas APSADJ.*

*80. Dessa forma, uma comunicação do tipo ‘cessar benefício’ no Sapiens geraria uma tarefa ‘cessar benefício’ no sistema E-Tarefas.*

*81. Durante a execução dessa auditoria, foram comparados 87.652 registros do Sapiens, de 38.434 ações judiciais diferentes, referentes a espécie de comunicação ‘cessar/suspender benefício’, com as bases de dados do E-Tarefas, do SUB/Cadjud e da Maciça 1/2019. Foram selecionados 929 registros (associados a 409 ações e 427 benefícios) que atenderam simultaneamente aos seguintes requisitos:*

- a) a ação judicial não possuía tarefa ‘cessar’ ou ‘suspender’ no E-Tarefas;*
- b) a ação judicial estava associada a um benefício por meio do SUB/Cadjud;*
- c) a ação judicial estava associada a um benefício ativo na Maciça 1/2019 e sem data de cessação prevista nessa base de dados.*

*82. Cabe observar que, das 409 ações judiciais identificadas, quatro estavam associadas a dois benefícios diferentes cada e uma ação, cuja parte é uma associação de aposentados, estava associada a quinze benefícios diferentes, resultando na diferença entre a quantidade de ações e de benefícios identificados.*

*83. Foram realizados testes substantivos em uma amostra não representativa de treze dos 427 benefícios que preencheram os critérios no parágrafo 0. Os testes consistiram no exame documental das sentenças ou acórdãos disponíveis para consulta públicas nos sistemas do Poder Judiciário e na consulta dos sistemas do INSS, com o objetivo de verificar se haveria decisão judicial válida de cessar benefício, ainda não implementada. Como resultado dos testes, foi constatado que:*

- em sete casos, um benefício do mesmo titular foi cessado para concessão de outro, por decisão judicial (por exemplo, um auxílio-doença foi cessado para concessão de uma aposentadoria por invalidez), não se constituindo, portanto, em indício de irregularidade;*
- em cinco casos, não foi identificado um motivo para cessação nas decisões judiciais consultadas, ou seja, a princípio, o registro da comunicação ‘cessar/suspender benefício’ não seria sequer necessário;*
- em um caso foi identificado motivo para cessação da ação judicial.*

*84. Esse último caso trata-se de uma aposentadoria por idade rural, cuja ação tramitou na TRF da 1ª Região, seção judiciária do Mato Grosso. Foi prolatada sentença favorável à implantação da aposentadoria em 10/10/2014, com antecipação dos efeitos da tutela, e em 4/5/2018 foi emitido voto no âmbito do TRF da 1ª Região reformando a sentença inicial (peça 33).*

*85. O voto emitido em 2018 foi no sentido de que o processo deveria ser julgado extinto, sem resolução no mérito, considerando ‘total carência de início de prova material idônea para a*

comprovação da qualidade de segurado especial da parte autora'. Portanto, trata-se de benefício que poderia ter sido cessado desde maio de 2018, porém permanecia ativo até a elaboração desse relatório (junho de 2019).

86. As causas para benefícios continuarem ativos, após decisões para cessá-los, estão associadas a falhas na comunicação das decisões judiciais entre Poder Judiciário, INSS e Advocacia Geral da União no caso de decisões favoráveis ao INSS.

87. De acordo com o levantamento realizado (TC 022.354/2017-4), enquanto uma decisão judicial para implantar benefício gera uma notificação direta a uma APSADJ, com prazo para implementação e, por vezes, com fixação de multa em caso de descumprimento, uma decisão favorável ao INSS gera um acórdão que precisa ser interpretado pela defesa da autarquia e, por vezes, pelas APSADJ, sem a emissão de comunicações mais assertivas.

88. O próprio caso identificado nos testes substantivos pode ser um exemplo de falta de assertividade e necessidade de interpretação. Uma leitura menos atenta poderia levar à interpretação de que o recurso do INSS não foi provido, já que o acórdão fala em 'julgar extinto, sem resolução do mérito'. Reforça a conclusão de que há falhas na comunicação o fato de que em cinco dos treze testes substantivos não foi possível identificar uma decisão que justificasse a cessação de um benefício, ou seja, uma comunicação do tipo 'cessar benefício' emitida pelo Sapiens nem sempre está claramente embasada.

89. A decisão desfavorável ao INSS também apresenta um controle social mais efetivo, já que tanto o segurado como seus representantes legais exigirão medidas junto ao Judiciário caso o benefício não seja implantado. Já a decisão favorável ao INSS, caso não implantada por alguma falha na rede de comunicação, não geraria uma reação de segurados ou advogados, permanecendo o benefício ativo por tempo indeterminado.

90. Embora a jurisprudência estabeleça a devolução de valores recebidos por decisão judicial reformada posteriormente, tal ressarcimento não ocorre com frequência, segundo os gestores entrevistados. É o caso do exemplo identificado, no qual o Juiz Relator destaca que 'será incabível a devolução pelos segurados do [Regime Geral de Previdência Social (RGPS)] de valores recebidos de boa-fé'. Assim, a não cessação desses benefícios gera dano aos cofres públicos enquanto não for implementada a decisão. Nesse exemplo, representaria cerca de doze mil reais desde 5/2018 até o momento da elaboração deste relatório.

91. Portanto, mostra-se oportuno propor que INSS e AGU verifiquem quais dos 427 benefícios ativos, cujas ações apresentam comunicações do tipo 'cessar/suspender benefício' no Sistema Sapiens, precisam ser cessados, providenciando a implementação da decisão judicial favorável ao INSS.

92. Também seria importante propor que AGU e INSS criassem controles que tornassem mais assertivas as comunicações no caso de decisões favoráveis ao INSS, evitando que sua não implementação por tempo indeterminado por parte da autarquia.

93. Espera-se, com isso, obter a economia de recursos do INSS que estão sendo despendidos com o pagamento indevido de benefícios sem amparo de decisão judicial válida e evitar que tais irregularidades ocorram com frequência.

#### 4.2 Benefícios ativos após decisão favorável ao INSS no Sapiens

94. Foram identificados 2.464 benefícios ativos na Maciça de 1/2019 associados a ações judiciais tramitadas na segunda instância ou terceira instância e com registro de atividade 'aposição de sentença favorável' ou 'aposição de acórdão favorável' no Sapiens, no período de 2017 e 2018, em um universo de 878.046 ações judiciais com esse mesmo tipo de atividade.

95. Os benefícios do INSS implementados por decisão judicial permanecem ativos apenas enquanto a decisão judicial que determinou sua implantação permanecer válida. A decisão judicial favorável ao INSS, que reformar decisão anterior, de maneira a não reconhecer mais o direito do segurado ao benefício ou reduzir o valor a ser pago pela autarquia, deve ser comunicada ao INSS pela PGF e implementada pela autarquia.

96. Durante o levantamento sobre judicialização de benefícios no INSS (022.354/2017-4) foi identificado que haveria o risco de que uma decisão favorável ao INSS, que reformasse uma tutela antecipada ou uma decisão de primeira instância, não fosse implementada. Na ocasião, foi avaliado que o risco seria maior em decisões de segunda instância, já que na primeira instância as decisões são comunicadas diretamente às APSADJ, via de regra.

97. Na presente auditoria, foram comparados 2.067.189 registros de 878.046 ações judiciais diferentes, da base de dados do Sapiens com atividade 'sentença ou acórdão favorável', com as bases de dados do E-tarefas, SUB/Cadjud e Maciça 1/2019. Foram selecionados 2.464 casos que atenderam simultaneamente aos seguintes requisitos:

a) a ação judicial não possui tarefa 'cessar' ou 'suspender' no E-Tarefas;  
b) a ação judicial está associada a um benefício por meio do SUB/Cadjud;  
c) a ação judicial está associada a um benefício ativo na Maciça 1/2019 e sem data de cessação prevista nessa base de dados;

d) a ação está cadastrada como de 2ª ou 3ª instância no Sapiens.

98. Cabe observar que, se considerássemos apenas os critérios 'a', 'b' e 'c' acima listados, ou seja, se desconsiderássemos a instância cadastrada no Sapiens, seriam selecionados 41.106 benefícios. Optou-se, no entanto, por concentrar esforços nos casos já avaliados como de maior risco.

99. Assim, foram realizados testes substantivos em uma amostra não representativa de trinta dos 2.291 benefícios identificados. Os testes consistiram no exame documental das sentenças ou acórdãos disponíveis para consulta públicas nos sistemas do Poder Judiciário e na consulta dos sistemas do INSS, com o objetivo de verificar se haveria decisão judicial válida de cessar benefício, ainda não implementada.

100. Com o objetivo de tornar mais ágil a realização dos exames, optou-se por concentrar a amostra em um mesmo Tribunal Regional Federal, no caso, o TRF da 1ª Região. Como resultado dos testes, foi constatado:

- em três casos, o benefício foi cessado entre a data de extração das bases de dados (12/2018) e a realização dos testes substantivos (3/2019);
- em seis casos não foi possível consultar os documentos do processo (não foi localizado ou os documentos não estavam disponíveis na consulta pública);
- em dezesseis casos não foi identificada no acórdão uma decisão favorável ao INSS que justificasse a cessação ou revisão do benefício;
- em cinco casos, havia decisão favorável ao INSS que justificaria a cessação ou revisão do benefício, reduzindo o valor da despesa do INSS, mas não foram encontradas evidências de que a decisão fora implementada até o momento em que os testes substantivos foram aplicados (peça 34).

101. Três dos cinco casos identificados tratam de concessão judicial de aposentadoria especial (espécie 46), cuja decisão não reconheceu a averbação de algum período originalmente concedido e, em um dos casos, determinou a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição 'normal' (espécie 42). Os outros dois são casos de desaposentação, na qual o acórdão determina a reimplantação do benefício no valor original.

102. Nem sempre a sentença ou acórdão discute a simples cessação de um benefício, mas, algumas vezes, a implementação de uma decisão favorável ao INSS que concede outro benefício, de valor menor do que o atual. Dois casos foram informados à PGF via mensagem eletrônica (peça 36), solicitando mais informações e sugestões de possíveis controles, não enviadas até este momento. Em consulta mais recente (14/5/2019), três casos foram cessados, restando ainda dois ativos.

103. Assim como no item anterior, as causas para esse tipo de irregularidade estão associadas a falhas na comunicação das decisões judiciais entre Poder Judiciário, INSS e Advocacia Geral da União, conforme descrito nos parágrafos 0 a 0 desta instrução. A não cessação desses benefícios, da mesma forma, gera dano aos cofres públicos enquanto não for implementada a decisão, já que o ressarcimento não ocorre com frequência, conforme descrito no parágrafo 0.

104. É possível compreender melhor os efeitos da não implementação imediata das decisões favoráveis ao INSS analisando alguns dos casos abordados nos testes substantivos: cinco casos selecionados originalmente e mais três encontrados, mas cessados entre dezembro e março de 2019.

*Tabela 2 - Análise de casos de decisão favorável não implementada*

| Caso   | Decisão favorável INSS           | Data da decisão | Data cessação | Dias decisão até cessação | Diferença estimada mensal | Diferença estimada total |
|--------|----------------------------------|-----------------|---------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------|
| Caso 1 | Cessação aposentadoria especial  | 28/6/2018       | 12/3/2019     | 257                       | R\$ 4.937,24              | R\$ 47.232,93            |
| Caso 2 | Cessação aposentadoria especial  | 13/7/2018       | 30/1/2019     | 201                       | R\$ 4.446,86              | R\$ 34.240,82            |
| Caso 3 | Cessação aposentadoria especial* | 21/11/2018      | 4/2/2019      | 75                        | R\$ 1.768,09              | R\$ 6.188,32             |
| Caso 4 | Cessação aposentadoria especial* | 7/12/2017       | 2/5/2019      | 511                       | R\$ 1.577,01              | R\$ 28.438,78            |
| Caso 5 | Cessação aposentadoria especial  | 11/4/2018       | 11/4/2019     | 365                       | R\$ 4.745,49              | R\$ 62.482,29            |
| Caso 6 | Reversão de desaposentação       | 11/4/2018       | 20/3/2019     | 343                       | R\$ 2.072,35              | R\$ 25.766,22            |
| Caso 7 | Reversão de desaposentação       | 12/7/2018       |               | 293                       | R\$ 1.790,10              | R\$ 19.273,41            |
| Caso 8 | Cessação aposentadoria especial  | 8/3/2018        |               | 419                       | R\$ 4.880,98              | R\$ 73.052,00            |
| Média  |                                  |                 |               | 308                       | R\$ 3.277,27              | R\$ 37.084,34            |
| Total  |                                  |                 |               |                           |                           | R\$ 296.674,76           |

Nota: Nos casos 3 e 4 (\*), a decisão judicial determina a cessação da aposentadoria especial e a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição, de menor valor. A diferença mensal foi estimada considerando a renda mensal do benefício em 2019 e a diferença total incluiu uma gratificação natalina. Nos casos 7 e 8, cujos benefícios ainda estão ativos, foram considerados valores até 1/5/2018.

105. Observando a Tabela acima, percebe-se que o INSS levou em média cerca de dez meses até implementar a decisão favorável determinada pelo Poder Judiciário, nos casos estudados. Nesses casos, a despesa total estimada com a não implementação das decisões judiciais alcançou cerca de R\$ 300 mil, lembrando que a jurisprudência tem sido no sentido de que o INSS não pode cobrar os valores pagos a maior até a data da efetiva cessação do benefício. Assim, é alto o risco de que essa despesa estimada configure prejuízo aos cofres do RGPS.

106. Portanto, mostra-se oportuno propor que INSS e AGU verifiquem quais dos 2.464 benefícios ativos, associados a a es judiciais tramitadas na segunda instância ou terceira instância e com registro de atividade ‘aposição de sentença favorável’ ou ‘aposição de acórdão favorável’ no Sapiens, precisam ser cessados, providenciando a implementação da decisão judicial favorável ao INSS.

107. Também seria importante propor que AGU e INSS criassem controles que tornassem

mais assertivas as comunicações no caso de decisões favoráveis ao INSS, evitando sua não implementação por tempo indeterminado por parte da autarquia.

108. Espera-se, com isso, obter a economia de recursos do INSS que estão sendo despendidos com o pagamento indevido de benefícios sem amparo de decisão judicial válida e evitar que tais irregularidades ocorram com mais frequência.

#### 4.3 Benefícios ativos com tarefa 'cessar benefício' pendente no E-tarefas

109. Foram identificados 22 benefícios ativos na Maciça de 1/2019 associados a tarefas judiciais que ensejam a cessação de benefício, cujo prazo para cumprimento estava excedido quando do recebimento da base de dados do E-tarefas em fevereiro de 2019.

110. O INSS recebe as demandas judiciais diretamente do Poder Judiciário e por meio da Procuradoria Geral Federal. Para atendê-las são criadas tarefas no sistema E-tarefas do INSS as quais são encaminhadas às unidades administrativas competentes, registrando o prazo estipulado pelo Judiciário para seu cumprimento.

111. Nesta auditoria, foram selecionadas as 227.478 tarefas pendentes da base de dados do E-tarefas, entre as quais 22 tarefas atenderam simultaneamente aos seguintes requisitos:

- a) o tipo da tarefa era 'cessar' ou 'suspender' benefício;
- b) o prazo estipulado para seu cumprimento foi ultrapassado;
- c) havia número de benefício (NB) associado a tarefa;

d) a tarefa estava associada a um benefício ativo na Maciça 1/2019 e sem data de cessação prevista nessa base de dados.

112. Após consulta realizada em maio de 2019 no sistema Plenus, verificou-se que cinco dos benefícios relacionados a essas tarefas foram cessados durante a realização desta auditoria, todavia os outros dezessete benefícios continuavam ativos, conforme evidenciado na tabela abaixo.

Tabela 3 - Benefícios que permaneciam ativos na maciça 1/2019

| Espécie de benefício                       | Quantidade de benefícios |          |       | Despesa estimada <sup>(1)</sup><br>(em R\$) |
|--------------------------------------------|--------------------------|----------|-------|---------------------------------------------|
|                                            | ativos                   | cessados | total |                                             |
| Pensão por morte previdenciária            | 2                        | 0        | 2     | 23.971,54                                   |
| Auxílio reclusão                           | 3                        | 0        | 3     | 28.454,07                                   |
| Auxílio doença previdenciário              | 6                        | 5        | 11    | 118.645,66                                  |
| Aposentadoria por idade                    | 1                        | 0        | 1     | 17.567,55                                   |
| Aposentadoria por tempo de contribuição    | 1                        | 0        | 1     | 24.683,89                                   |
| Aposentadoria especial                     | 1                        | 0        | 1     | 18.031,44                                   |
| Amparo Social pessoa portadora deficiência | 2                        | 0        | 2     | 15.968,00                                   |
| Auxílio doença por acidente do trabalho    | 1                        | 0        | 1     | 14.450,13                                   |
| Total                                      | 17                       | 5        | 22    | 261.772,28                                  |

Fonte: Base de dados do E-tarefas, Maciça e sistema Plenus

Nota: (1) A despesa estimada foi calculada considerando os valores pagos após o fim do prazo para cumprimento da decisão judicial até sua cessação, ou até maio de 2019 para os benefícios que não foram cessados

113. Observando a Tabela acima, verifica-se que a despesa total estimada decorrente da cessação do benefício após o prazo estipulado pela Justiça foi superior a R\$ 260 mil. Vale ressaltar que há jurisprudência no sentido de que o INSS não pode cobrar os valores pagos a maior até a data da efetiva cessação do benefício. Assim, é alto o risco de que essa despesa estimada configure prejuízo aos cofres do RGPS.

114. Mesmo que a tarefa cadastrada no E-tarefas seja cumprida em algum momento, vale ressaltar que a decisão favorável ao INSS, caso não implantada, em princípio, não é reiterada pela justiça em caso de descumprimento. Por isso, há risco de o benefício permanecer ativo por tempo indeterminado, gerando despesas indevidas aos cofres do RGPS.

115. A demora na cessação desses benefícios gera prejuízo aos cofres públicos enquanto

*não for implantada a decisão, uma vez que o ressarcimento não ocorre com frequência, segundo os gestores entrevistados, mesmo havendo jurisprudência nesse sentido, conforme explicitado no parágrafo 0.*

*116. Diante do exposto, é oportuno propor que o INSS verifique se os benefícios relacionados àquelas dezessete tarefas precisam ser cessados, caso não se trate de erro de cadastramento.*

*117. Também seria importante propor, assim como no item anterior, que AGU e INSS criassem controles que tornassem mais assertivas as comunicações no caso de decisões favoráveis ao INSS, evitando sua não implementação por tempo indeterminado por parte da autarquia.*

*118. Espera-se, com isso, obter a economia de recursos do INSS que estão sendo despendidos com eventuais pagamentos indevidos de benefícios que não estejam mais sob a tutela de decisão judicial em vigor.*

#### *5. Inconsistências no cadastro de ações judiciais*

*119. Nesse capítulo, apresenta-se uma análise de consistência das informações inseridas no Sistema SUB/Cadjud, inclusive com outras bases de dados de ações judiciais. O registro no SUB/Cadjud seria o principal controle, via sistemas de informação, no processo de implantação de benefícios por decisão judicial e está previsto no item 4.1 do Manual de Atendimento de Demandas Judiciais (Resolução INSS/Pres 496, de 22 de setembro de 2015).*

*120. Em apertada síntese, o procedimento consiste em registrar no SUB/Cadjud o número da ação judicial (e dados como vara, município e UF), em um primeiro momento, e inserir um número de ação idêntico nos sistemas de concessão (Prisma, Sabi ou Sibe). Ao processar o requerimento, os sistemas do INSS validam esses dados, criticando a concessão caso o número inserido não seja encontrado na base SUB/Cadjud.*

*121. É possível consultar os benefícios que foram concedidos em função de uma ação judicial informada ou todas as ações judiciais e respectivos benefícios associados, concedidos em uma determinada agência da Previdência Social. No entanto, o sistema não permite a consulta inversa, ou seja, verificar quais ações judiciais justificaram a concessão de determinado benefício. Portanto, para uma consulta, ou são verificados todos os benefícios de determinada APS ou é necessário saber o número da ação.*

*122. Embora se preste a uma espécie de controle, de acordo com o observado, não há segregação de funções entre o servidor que realiza o cadastro no SUB/Cadjud e o servidor que implanta o benefício. O sistema também não critica o formato do número da ação judicial, permitindo a inserção de números inválidos ou até mesmo de sequências de letras, por exemplo.*

*123. Por fim, o INSS não conta com um cadastro das ações judiciais na qual é parte, com os dados cadastrais dos autores, impossibilitando o batimento do próprio número da ação judicial e dos dados do titular do benefício implantado com os dados da parte autora da ação. Isso possibilita que o benefício implantado esteja associado, nos sistemas do INSS, a uma ação de outro segurado.*

*124. Cabe ainda destacar que, mesmo com essas limitações, a base de dados decorrente do cadastro no SUB/Cadjud poderia ser um importante instrumento de controle para o INSS, já que apresenta os benefícios e as ações a eles vinculadas. No entanto, não há evidência de que essa base seja utilizada pelo INSS, já que a autarquia precisou solicitar uma extração especial à Dataprev para obter as informações solicitadas pela equipe de auditoria.*

*125. As análises realizadas nesse capítulo envolveram o cruzamento entre informações das seguintes bases de dados:*

- Maciça 1/2019: a 'folha de pagamento' do INSS de janeiro de 2019;*
- SUB/Cadjud: cadastro das ações judiciais e benefícios a elas associados;*
- Sapiens: base de dados de ações judiciais sob responsabilidade da AGU; alimentada pelo sistema Sapiens, que consiste em um gerenciador eletrônico de documentos com o objetivo de apoiar a produção jurídica e controlar atividades administrativas; entrou em operação em 3/2017;*

- *Bases da Justiça Federal: dados de ações judiciais enviadas pelos cinco Tribunais Regionais Federais, com informações sobre os processos judiciais nos quais o INSS é parte;*

- *E-Tarefas: dados de tarefas, alimentadas pelo sistema de mesmo nome que tem o objetivo de controlar o atendimento das demandas judiciais nas APSADJ; a base do E-tarefas conta com o número do benefício e da ação judicial, mas não tem dados do beneficiário; também entrou em operação em março de 2017.*

126. *As análises realizadas pela equipe de auditoria partiram do universo de 437.110 benefícios concedidos por decisão judicial (despacho 4) no ano de 2018 e encontrados na base da Maciça 1/2019. Portanto, os resultados dos cruzamentos e análises realizadas não levam em consideração todos os benefícios judiciais da Maciça 1/2019 (3.989.546 casos) ou benefícios que foram concedidos em 2018, mas cessados e excluídos antes de 1/2019.*

127. *Essa limitação de escopo tem como justificativa a possibilidade de cruzamento com as bases Sapiens e E-tarefas, sistemas implantados em 2017, ainda em aperfeiçoamento.*

128. *As principais constatações objeto desse capítulo foram as seguintes:*

**Quadro 2 – Achados referentes ao cadastro no SUB/Cadjud**

| <i>Achado</i>                                                                                                       | <i>Benefícios analisados<sup>(1)</sup></i> | <i>Quantidade constatações</i> | <i>%<sup>(2)</sup></i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------|------------------------|
| <i>Benefícios implantados sem ação cadastrada no sistema</i>                                                        | 437.110                                    | 7.151                          | 1,6%                   |
| <i>Benefícios implantados com base em número de ação inválido</i>                                                   | 429.959                                    | 3.464                          | 0,8%                   |
| <i>Benefícios não localizados nas bases de ações judiciais</i>                                                      | 426.495                                    | 8.768                          | 2,0%                   |
| <i>Divergência de dados cadastrais entre autor da ação e titular de benefícios implantados por decisão judicial</i> | 417.727                                    | 5.975                          | 1,4%                   |
| <i>Total</i>                                                                                                        |                                            | 24.197                         | 5,8%                   |

*Fonte: Base de dados da maciça de janeiro de 2019, dos sistemas SUB/Cadjud (INSS), E-tarefas (INSS), Sapiens (AGU), de ações judiciais (TRFs)*

*Notas: <sup>(1)</sup> O universo de benefícios analisados nessa coluna sempre exclui os benefícios identificados de acordo com o critério do achado imediatamente anterior.*

*<sup>(2)</sup> Os percentuais se referem ao total de casos do universo analisado, 437.110 benefícios.*

129. *As principais propostas de encaminhamento em relação a esses achados são determinações para revisão e ajustes, caso necessários, nos benefícios com indícios de irregularidades, e aperfeiçoamento dos controles no processo de concessão de benefícios por decisão judicial, por meio da segregação de funções, controle de validade da ação judicial, registro de dados cadastrais das partes e batimento com outras bases de dados. A seguir, são descritas, mais detalhadamente, as mencionadas constatações.*

**5.1 Benefícios implantados sem ação cadastrada no sistema**

130. *Não foram localizados 7.151 benefícios no cadastro de ações judiciais do sistema SUB/Cadjud, em um universo de 437.110 benefícios da Maciça de 1/2019, concedidos no ano de 2018 por decisão judicial (despacho 4).*

131. *O cadastro da ação judicial no sistema SUB/Cadjud tem o objetivo de validar o despacho judicial para fins de cumprimento da demanda judicial (item 4.1 da Resolução 496/2015). De acordo com as informações coletadas durante a etapa de planejamento, não seria possível implantar um benefício por despacho judicial nos sistemas de concessão (Prisme, Sabi ou Sibe) sem que o mesmo número de ação tenha sido previamente cadastrado e vinculado ao respectivo número de benefício no SUB/Cadjud.*

132. *Ao implantar o benefício por decisão judicial (despacho 4), haveria o batimento entre o número da ação informado no sistema de concessão e o número cadastrado no SUB/Cadjud, criticando e impedindo a implantação do benefício em caso de divergência.*

133. Foram comparados os registros de 437.110 benefícios da Maciça de 1/2019 implantados por decisão judicial (despacho 4) com 8.662.575 registros de ações judiciais cadastradas no SUB/Cadjud, contendo, entre outras informações, o número de ação cadastrada e o número de benefício (NB) associado a essa ação. No entanto, não foram localizados 7.151 benefícios nessa base de dados.

134. Os benefícios não cadastrados pertencem as seguintes espécies:

- 5.872 amparos assistenciais à pessoa com deficiência (espécie 87);
- 1.262 amparos assistenciais ao idoso (espécie 88);
- 17 auxílios-doença (espécies 31 e 91).

135. A princípio, de acordo com os processos de trabalhos mapeados no TC 022.354/2017-4 (levantamento sobre judicialização no INSS), tal situação não seria possível, pois os sistemas de concessão exigem que a ação seja previamente cadastrada no SUB/Cadjud. Questionada sobre essa situação, a PFE/INSS encaminhou mensagem eletrônica com alguns esclarecimentos (peça 35).

136. Segundo a PFE/INS, o cadastro prévio no SUB/Cadjud somente é exigido nos sistemas de concessão Prisma e Sabi. No Sibe, outro sistema de concessão, o cadastro da ação seria no próprio sistema, no ato de habilitação do benefício, não havendo 'necessidade do cadastro no SUB/Cadjud', segundo o INSS. Informa ainda que, embora o Sibe atualmente permita a implantação de benefícios judiciais das espécies 'amparo assistencial' (espécies 87 e 88), a maioria das unidades continua utilizando os sistemas Prisma e Sabi.

137. Até o momento, a PFE/INSS não soube justificar os dezessete casos de concessão de auxílio-doença, já que essas espécies não seriam concedidas no Sibe. Além disso, há três casos de amparo assistencial ao idoso, cujos números de benefício não seguem o padrão das concessões via Sibe.

138. O cadastro da ação no sistema SUB/Cadjud é o principal controle na implantação de benefícios por decisão judicial. A ausência de cadastro nesse sistema dificulta ou impede a rastreabilidade da ação judicial que determinou a implantação de um benefício.

139. Além disso, nos casos em que não há esse cadastro, aumenta o risco de uma implantação indevida, já que a concessão por despacho judicial destrava uma série de controles e críticas dos sistemas de concessão.

140. Ao cruzar os números de benefício desses 7.151 registros com as tarefas cadastradas no sistema E-Tarefas, foram encontrados 6.543 benefícios associados a, pelo menos, uma ação judicial. Embora o E-Tarefas não tenha como objetivo o controle da concessão (fazendo críticas, por exemplo), mas apenas o gerenciamento das demandas judiciais, o resultado desse cruzamento indica que, nos casos identificados, houve, no mínimo, falha formal. Tais falhas não necessariamente geraram concessões indevidas, mas evidenciam a existência de fragilidade no processo de implantação.

141. Outros 698 benefícios, no entanto, não foram encontrados nem no SUB/Cadjud nem no E-Tarefas. Assim, a única forma de certificar se tais benefícios estiveram associados a ações judiciais seria verificar os processos físicos de implantação ou, eventualmente, pesquisar caso a caso nos sistemas de concessão.

142. Faz-se necessário, portanto, propor determinação para que o INSS analise os processos de concessão desses 698 casos, verificando se há processo judicial associado a cada benefício e adotando medidas para corrigir eventuais irregularidades, caso sejam encontradas.

143. Além disso, o INSS deve identificar as razões pelas quais vinte benefícios (dezessete auxílios-doença e três amparos assistenciais não concedidos pelo Sibe) não constam da base de dados de ações judiciais cadastradas no SUB/Cadjud. Caberia também à autarquia realizar os ajustes necessários para que o sistema não permita a implantação de benefícios por decisão judicial sem o cadastro prévio no SUB/Cadjud e a vinculação do benefício à respectiva ação judicial cadastrada,

mesmo no caso de benefícios concedidos pelo Sibe. A ausência de tal vinculação limita a rastreabilidade do processo de implantação dos benefícios.

144. Espera-se, com essas medidas, o aperfeiçoamento dos controles nos sistemas de concessão de benefícios, nos casos de implantação por determinação judicial, e a correção de eventuais irregularidades, com a possível cessação de pagamentos irregulares.

#### 5.2 Benefícios implantados com base em número de ação inválido

145. Foram identificados 3.464 benefícios cadastrados no Sistema SUB/Cadjud e associados a números inválidos de ações judiciais, em um universo de 429.959 benefícios da Maciça de 1/2019, concedidos no ano de 2018 por decisão judicial (despacho 4) e registrados no SUB/Cadjud.

146. O cadastro da ação judicial no sistema SUB/Cadjud tem o objetivo de validar o despacho judicial para fins de cumprimento da demanda judicial (item 4.1 da Resolução 496/2015). Ao implantar o benefício por decisão judicial (despacho 4), haveria o batimento entre o número da ação informado no sistema de concessão e o número cadastrado no SUB/Cadjud, criticando e impedindo a implantação do benefício em caso de divergência.

147. Foram cruzados os registros de 437.110 benefícios da Maciça de 1/2019 implantado por decisão judicial (despacho 4) com 8.662.575 registros de ações judiciais cadastradas no SUB/Cadjud, contendo, entre outras informações, o número de ação cadastrada e o número de benefício (NB) associado a essa ação. Foram localizados 429.959 benefícios associados a, pelo menos, um número de ação judicial.

148. Dessa quantidade (429.959), no entanto, 3.464 benefícios estão associados a ações cujos números são inválidos, segundo os seguintes critérios: dígito verificador calculado não confere ou o ano da ação é anterior a 1961 ou posterior a 2018. O quadro abaixo, destaca alguns números inválidos inseridos no sistema, com destaque para casos em que o mesmo número inválido está associado a vários benefícios.

**Quadro 3 - Exemplos de números inválidos de ação judicial**

| Número inválido de ação judicial | Quantidade de benefícios associados | Número inválido de ação judicial | Quantidade de benefícios associados |
|----------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| 00000200938000059452             | 46                                  | 0000000000000000000002           | 1                                   |
| 00000282446201840131             | 18                                  | 0000000000000000000003           | 1                                   |
| 0000000000000000000001           | 9                                   | 00000000000000000000055          | 1                                   |
| 0000000000000000000000           | 5                                   | 000000000000000000000169454      | 1                                   |
| 00000200771140003800             | 4                                   | 0000000000000000000001832016     | 1                                   |
| 00000200971000041034             | 3                                   | 0000000000000000000002032014     | 1                                   |
| 00000004702132012813             | 2                                   | 0000000000000000000002442016     | 1                                   |
| 00000228738201540138             | 2                                   | 0000CIDADE<br>TAMANDARE          | 1                                   |
| 00000257463201740138             | 2                                   | 000AV PRES JUSCELINO             | 1                                   |
| 00000701219201740131             | 2                                   | AUTOS 00189086220158             | 1                                   |
| 00000717889820164019             | 2                                   | CAETANO AUGUSTO<br>VIEI          | 1                                   |
| 00020546420164013600             | 2                                   | 0000000000000000000009000        | 1                                   |

Fonte: Base de dados da maciça de janeiro de 2019 e do sistema SUB/Cadjud (INSS)

149. A causa para essa ocorrência reside no fato de que o campo para o registro do número da ação judicial no Sistema SUB/Cadjud é de livre preenchimento e permite qualquer formato de números ou até a combinação de números e letras. Um erro de digitação pelo concessor ou

problemas na identificação do número da ação na ordem judicial podem contribuir para essa inconsistência.

150. Assim como no achado anterior, o cadastro incorreto da ação judicial dificulta ou impede a rastreabilidade da ação judicial que determinou a implantação de um benefício e aumenta o risco de uma implantação indevida, já que a concessão por despacho judicial destrava uma série de controles e críticas dos sistemas de concessão.

151. Ao comparar os números dos 3.464 benefícios identificados nessa análise com a base de dados das tarefas cadastradas no E-Tarefas, foram encontrados 2.903 benefícios associados a outro número de ação, o que indica que tais inconsistências, em sua maioria, podem representar apenas irregularidades formais. Outros 561 benefícios, no entanto, não foram localizados na base do sistema E-Tarefas (549 casos) ou constam do E-tarefas, mas com o mesmo número inválido (12 casos).

152. Considerando que o CNJ determinou a adoção de um formato padrão para os números de ações judiciais no Poder Judiciário a partir de janeiro de 2010, inclusive nas justiças Federal e Estadual (art. 2º da Resolução CNJ nº 65 de 16/12/2008), onde tramitam as ações previdenciárias, é necessário propor determinação para que o INSS atualize as regras do campo 'número da ação judicial' no Sistema SUB/Cadjud para que aceite apenas números válidos ou crie controles de alçada ou níveis de acesso para a inserção excepcional de números inválidos (por exemplo, de processos antigos).

153. Também é necessário que o INSS verifique os processos de concessão no caso dos 561 benefícios, para os quais não foi identificada ação válida no E-tarefas, e confirme se tais casos estão associados a ações judiciais válidas.

154. Espera-se, com isso, conferir maior segurança e menor risco ao processo de implantação de benefícios por determinação judicial, bem como corrigir eventuais irregularidades.

### 5.3 Benefícios não localizados em bases de ações judiciais

155. Quando comparados os números das ações associadas aos benefícios implantados por decisão judicial com os cadastros de ações nas bases do Sapiens e da Justiça Federal, não foram localizados 8.768 benefícios, em um universo de 426.495 benefícios judiciais da maciça 1/2019, que foram concedidos em 2018 e cujas ações foram cadastradas no SUB/Cadjud com números válidos.

156. O cadastro da ação judicial no sistema SUB/Cadjud tem o objetivo de validar o despacho judicial para fins de cumprimento da demanda judicial (item 4.1 da Resolução 496/2015). É esperado que a ação cadastrada, que determinou a implantação do benefício, seja encontrada em bases de dados de ações judiciais, como as bases da Justiça Federal e do Sapiens.

157. Foram cruzados os registros de 426.495 benefícios da Maciça de 1/2019 implantados por decisão judicial (despacho 4) e associados a números válidos de ação judicial, com 4.014.574 ações das bases da Justiça Federal e 5.448.559 ações da base Sapiens. Mesmo assim, não foram localizados 8.768 benefícios, ou seja, as ações judiciais cadastradas para esses benefícios não constavam das bases de dados pesquisadas.

158. Desses 8.768 casos, 7.647 (87%) correspondem a ações judiciais que tramitaram na Justiça Estadual, sendo que quase metade pertence à soma das ações da Justiça Estadual de Mato Grosso (25% – 2.175 casos) e de São Paulo (24% – 2.083 casos).

159. Considerando o total de ações com números válidos em cada tribunal, os estados da Federação com maior percentual de processos não localizados na Justiça Estadual foram Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Acre, Espírito Santo e Rio de Janeiro, nos quais 40%, 37%, 36%, 21% e 18%, respectivamente, das ações judiciais associadas a benefícios não encontradas nas bases judiciais (Sapiens e Justiça Federal).

160. Sob o ponto de vista do INSS, isso acontece porque a autarquia não possui um controle que registre todas as ações judiciais que tramitam contra ela, nem os dados cadastrais dos autores dessas ações. Além disso, não há segregação de funções entre o servidor que cadastra a ação

no sistema Sub/Cadjud e o servidor que implanta o benefício nos sistemas de concessão, reduzindo a eficácia desse tipo de controle.

161. Externamente ao INSS, embora não esteja no escopo desse trabalho, as entrevistas durante a fase de planejamento indicaram que a ausência de cadastro dessas ações nas bases da Justiça Federal e do Sapiens são, em grande medida, decorrentes da falta de conectividade entre os diferentes sistemas judiciais utilizados pelos Tribunais e o sistema Sapiens, da AGU, principalmente no âmbito da Justiça Estadual.

162. Cabe observar que a maior parte dos 8.768 casos não localizados nas bases judiciais, 7.576 benefícios (86%), estavam cadastrados no E-tarefas, ou seja, havia sido cadastrada uma tarefa para o cumprimento da decisão judicial. Embora o E-tarefas não esteja conectado aos sistemas de concessão de benefícios, não sendo, tampouco, um controle de regularidade, esse cadastro aponta para a situação descrita no parágrafo anterior – problemas de conectividade entre os sistemas da AGU e dos TRFs e TJs com algumas varas específicas.

163. A ação não teria ‘migrado’ para os sistemas pesquisados, mas foi cadastrada no E-tarefas pela APSADJ, provavelmente em razão de comunicação de decisões judiciais realizadas diretamente pela Justiça ao INSS sem que passasse pela PGF, que é um procedimento previsto nos normativos.

164. Nos demais 1.192 casos (não cadastrados no E-tarefas), seria importante que o INSS revisasse os processos administrativos de implantação desses benefícios e conferisse a autenticidade das decisões judiciais que os embasaram, cabendo determinação nesse sentido.

165. Além disso, cabe determinar ao INSS que aperfeiçoe os mecanismos de controle de maneira que seja possível realizar batimento entre o número da ação judicial que embasou a implantação do benefício e as informações associadas a essa ação, oriundas de outras bases de dados ou decorrentes de cadastro pelo próprio INSS, desde que haja segregação de funções entre o servidor que cadastra a ação e aquele que concede o benefício.

166. Espera-se, com isso, conferir maior segurança e menor risco ao processo de implantação de benefícios por determinação judicial, bem como corrigir eventuais irregularidades.

**5.4 Divergência de dados cadastrais entre autor da ação e titular de benefício implantado por decisão judicial**

167. Foram encontrados 5.975 benefícios implantados por decisão judicial cujo nome do titular e CPF apresentam dados cadastrais divergentes dos dados das partes nas bases do Sapiens e da Justiça Federal, considerando um universo de 417.727 benefícios da Maciça de 1/2019, concedidos no ano de 2018 por decisão judicial (despacho 4) e cujas ações a eles associadas constam das bases de dados do Sapiens ou da Justiça Federal.

168. O cadastro da ação judicial no sistema SUB/Cadjud tem o objetivo de validar o despacho judicial para fins de cumprimento da demanda judicial (item 4.1 da Resolução 496/2015). É esperado que o titular do benefício implantado esteja entre as partes autoras da ação na qual foi determinada a concessão do benefício.

169. Do total de 437.110 benefícios concedidos por decisão judicial em 2018 e presentes da Maciça 01/2019, 417.727 foram localizados nas bases de ações judiciais do Sapiens e da Justiça Federal, considerando apenas o número da ação a eles associados. Desses, 411.752 apresentaram pelo menos o nome ou CPF do titular idêntico em uma dessas bases (Sapiens ou Justiça Federal). Em outros 5.975 benefícios não foi encontrada nenhuma correspondência exata, relativa ao CPF ou ao nome, com qualquer das duas bases.

170. Ao realizar testes substantivos em amostras não aleatórias desses 5.975 casos, foi possível classificá-los em situações específicas, descritas no quadro abaixo:

**Quadro 4 - Divergências de cadastro em benefícios judiciais**

| Caso   | Situação                                                    | Quantidade de benefícios |
|--------|-------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Caso 1 | Benefício previdenciário concedido a dependente – pensões e | 1.778                    |

|                 |                                                                                                                                                              |              |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
|                 | <i>auxílio-reclusão – que não figurou no cadastro das bases judiciais</i>                                                                                    |              |
| <i>Caso 2</i>   | <i>Ausência de dados cadastrais do autor da ação nas bases judiciais, constando apenas o cadastro da parte ré (INSS) ou de outra entidade (MP, OAB, etc)</i> | <i>684</i>   |
| <i>Caso 3</i>   | <i>Erro cadastral – erro na inserção dados – causado pelo registro impreciso do nome ou do CPF na Maciça ou nas bases judiciais</i>                          | <i>1.854</i> |
| <i>Caso 4</i>   | <i>Titular diferente – o titular do benefício não é parte na ação judicial que implantou o benefício e à qual ele está associado por meio do SUB/Cadjud</i>  | <i>1.659</i> |
| <i>Caso 4.1</i> | <i>Titular diferente com outra ação cadastrada na base do E-tarefas, que não consta da base do SUB/Cadjud</i>                                                | <i>1.030</i> |
| <i>Caso 4.2</i> | <i>Titular diferente com a mesma ação cadastrada na base do E-tarefas</i>                                                                                    | <i>417</i>   |
| <i>Caso 4.3</i> | <i>Titular diferente sem benefício cadastrado na base do E-tarefas</i>                                                                                       | <i>212</i>   |
| <i>Total</i>    |                                                                                                                                                              | <i>5.975</i> |

*Fonte: Base de dados da maciça de janeiro de 2019, dos sistemas SUB/Cadjud (INSS), E-tarefas (INSS), Sapiens (AGU), de ações judiciais (TRFs)*

*Nota: Os casos 4.1, 4.2 e 4.3 são subdivisões do caso 4.*

171. Cabe destacar que as situações descritas no quadro acima são as mais prováveis em cada grupo de benefícios, considerando características como espécie de benefício, análise de semelhança do nome, ausência de registro do CPF e comparação com a base do E-tarefas. Isso significa, por exemplo, que pode haver erros cadastrais ou titular diferente no 'caso 1' ou que benefícios classificados como 'caso 4' podem conter apenas erros cadastrais (caso 3).

172. Há casos em que a mesma ação está associada a vários benefícios diferentes, principalmente no 'caso 4.1'. Por exemplo, a ação judicial iniciada em 0002825 está associada a 28 benefícios de titulares diferentes, sendo:

- nove pensões por morte (caso 1);
- treze aposentadorias sem registro no E-tarefas (caso 4.3);
- cinco aposentadorias com outra ação registrada no E-tarefas (caso 4.1);
- uma aposentadoria associada à parte autora da ação.

173. As causas para essas divergências de dados cadastrais variam conforme a situação específica elencada no Quadro 4, mas estão associadas à ausência de um controle, por parte do INSS, que valide se a ação que demandou a implantação do benefício realmente existe e se o requerente do benefício (futuro titular) consta como parte no processo judicial.

174. Além disso, não há segregação de funções entre o servidor que cadastra a ação no sistema Sub/Cadjud e o servidor que implanta o benefício nos sistemas de concessão, reduzindo a eficácia desse tipo de controle.

175. Como evidenciado em trabalhos anteriores do TCU (p. ex., Acórdãos 718/2016-P, 1.057/2018-P e 1.343/2018-P, de relatoria dos Ministros Vital do Rêgo, André Luís de Carvalho e Benjamin Zymler, respectivamente), um cadastro impreciso aumenta o risco de uma implantação indevida, pois não permite que os sistemas de controle comparem as informações do beneficiário com os cadastros do INSS ou outras bases de dados. O risco é maior ainda quando a implantação é decorrente de despacho judicial, que destrava uma série de controles e críticas dos sistemas de concessão.

176. Nos casos 2 e 4, principalmente nos 629 benefícios dos casos 4.2 e 4.3, o risco de pagamentos indevidos é maior, pois não há nenhuma evidência de que o titular do benefício implantado seja parte em processo judicial contra o INSS. É oportuno propor que o INSS revise esses 629 benefícios, verificando a autoria das ações judiciais que determinaram sua implantação e os dados cadastrais inseridos no sistema.

177. Também cabe proposta para que o INSS aperfeiçoe os mecanismos de controle, de maneira que seja possível realizar batimento entre os dados cadastrais do titular do benefício concedido por despacho judicial e os dados da parte autora da ação que determinou sua implantação, além de realizar a segregação de funções entre o responsável pela implantação do benefício e o responsável pelo cadastramento da ação.

178. Cabe observar que, mesmo que o INSS ainda não tenha um cadastro das partes nas ações judiciais contra as quais responde, apenas comparando suas bases de dados com as bases do Sapiens e da Justiça Federal já foi possível identificar mais de 95% dos benefícios concedidos por decisão judicial em 2018 e presentes da Maciça 01/2019.

179. Assim, caso o INSS atue em conjunto com outros órgãos, principalmente AGU e Tribunais Regionais Federais, o eventual cadastramento de ações judiciais seria apenas residual, não demandando um conjunto extenso de novos procedimentos.

180. Espera-se, com isso, conferir maior segurança e menor risco ao processo de implantação de benefícios por determinação judicial, bem como corrigir eventuais irregularidades.

#### 6. Intempestividade no cumprimento das decisões judiciais

181. Neste capítulo realiza-se uma análise da tempestividade no cumprimento das decisões judiciais pelo INSS, a partir da base de dados do Sistema E-tarefas do INSS.

182. O E-Tarefas é o sistema no qual são criadas tarefas para dar cumprimento a cada decisão judicial que demanda uma ação do INSS, como por exemplo: conceder, cessar, revisar parâmetros de benefícios, bem como prestar informações para subsidiar o processo judicial. Assim, as tarefas de caráter administrativo sem relação com o cumprimento de decisão judicial que constam na base do E-tarefas não foram consideradas na análise.

183. Com relação às tarefas, para fins da análise deste capítulo elas foram divididas entre cadastradas, encerradas e pendentes. Quanto às tarefas pendentes, considerou-se apenas aquelas em que o prazo para cumprimento foi excedido.

184. Além disso, considerando que na base de dados do E-tarefas há 159 tipos de tarefas diferentes e entre os quais há, por exemplo, quarenta tipos de tarefas que ensejam a implantação das diversas espécies de benefícios, optou-se por agrupar essas tarefas em seis conjuntos, dos quais cinco estão relacionados ao atendimento de demandas judiciais e um que diz respeito às atividades administrativas que não foram consideradas nas análises deste capítulo.

185. Em que pese haver dados disponíveis desde a implantação do sistema E-tarefas, que ocorreu em março de 2017, as análises se restringiram às tarefas cadastradas, encerradas e pendentes no ano de 2018. A inclusão dos dados relativos a 2017, ano de implantação do sistema, prejudicaria a comparação.

186. Diante do exposto, para avaliar quantitativamente o cumprimento de decisões judiciais pelo INSS, foram analisadas a variação do estoque de tarefas pendentes e o tempo empenhado para encerrar essas tarefas no ano de 2018.

#### 6.1 Aumento do estoque de tarefas pendentes

187. No final de dezembro de 2018, foi identificado um aumento do estoque de tarefas pendentes em 87 das 104 (84%) Gerências-Executivas (GEXs) em relação ao final do ano anterior, o que refletiu no aumento de tarefas totais pendentes no INSS.

188. O INSS recebe demandas judiciais diretamente do Poder Judiciário e por intermédio da Procuradoria Geral Federal. Para atendê-las são criadas tarefas no sistema E-Tarefas do INSS as quais são encaminhadas às unidades administrativas competentes para seu cumprimento.

189. Ao analisar a variação de tarefas cadastradas, encerradas e pendentes no ano de 2018, verificou-se um aumento de 72% no estoque de tarefas pendentes quando comparado à situação encontrada no início do período, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 4 - Variação do estoque de tarefas

| Situação da tarefa     | Quantidade |
|------------------------|------------|
| Pendente em 31/12/2017 | 171.618    |

|                                    |                  |
|------------------------------------|------------------|
| <i>Cadastradas em 2018</i>         | <i>2.170.033</i> |
| <i>Encerradas em 2018</i>          | <i>2.047.106</i> |
| <i>Variação do Estoque em 2018</i> | <i>122.927</i>   |
| <i>Pendente em 31/12/2018</i>      | <i>294.545</i>   |

*Fonte: Base de dados do E-tarefas*

190. Quando foi avaliada a variação de tarefas cadastradas, encerradas e pendentes no ano de 2018 por GEX, constatou-se que em 87 (84%) das 104 GEXs do INSS houve um aumento do estoque de tarefas pendentes no final do ano de 2018 quando comparado ao final do ano anterior.

191. Verificou-se também que em três daquelas 87 GEXs (Sorocaba, Santo Antônio de Jesus e Ouro Preto) houve aumento de tarefas pendentes, apesar do número de tarefas cadastradas durante o ano ter sido reduzido em 58% (de 12.528 em 2017 para 5.323 em 2018), 41% (de 1.548 em 2017 para 909 em 2018) e 20% (de 1.884 em 2017 para 1.510 em 2018), respectivamente. Cabe ressaltar que o cadastro de tarefas em 2017 iniciou em março, ou seja, dez meses foram comparados com doze meses.

192. Com relação ao tempo que as tarefas permaneceram como pendentes, observou-se que, em 45 das 104 (43%) GEXs, mais da metade do estoque de tarefas pendentes estavam com o prazo para cumprimento excedido em mais de três meses, sendo que em 18 dessas GEXs, esse prazo ultrapassava seis meses.

193. Verificou-se, ainda, que todas as GEXs possuíam tarefas pendentes com prazo para cumprimento superado em mais de 1 ano, das quais se sobressaíram as GEXs Teresina, Maceió e Palmas, nas quais havia 5.240, 5.132 e 2.912 tarefas pendentes com prazo expirado em mais de 1 ano, o que representa, respectivamente, 45%, 46% e 56% das tarefas pendentes dessas GEXs.

194. Havia, portanto, uma defasagem entre a quantidade de tarefas cadastradas para cumprimento pelas GEXs e a capacidade de cumpri-las.

195. Para exemplificar os efeitos do acúmulo de tarefas pendentes, realizou-se uma simulação para verificar o tempo que seria necessário para as GEXs zerarem seus estoques de tarefas pendentes considerando a manutenção da produtividade do ano de 2018 e que não houvesse cadastro de novas tarefas. Portanto, buscou-se aferir o tempo necessário para as GEXs encerrarem suas tarefas pendentes utilizando a força de trabalho que atuou na execução de tarefas relacionadas ao cumprimento de decisões judiciais no ano de 2018.

196. Nessa análise, verificou-se que 17 das 104 (16%) GEXs necessitariam de mais de três meses para saldar o estoque de tarefas pendentes e que 5 delas precisariam de mais de 6 meses de dedicação exclusiva para esgotar seus estoques.

197. Ao analisar as demandas judiciais nas 10 GEXs com maior quantidade de tarefas cadastradas durante o ano de 2018, verificou-se que as demandas judiciais não são uniformes. Por exemplo, enquanto em março de 2018 a quantidade de tarefas cadastrada aumentou de 86% na Gerência-Executiva de Aracaju, na Gerência-Executiva de Maceió ela reduziu 5%.

198. Essa grande variação de demandas judiciais também foi observada dentro de uma mesma GEX, como foi o caso da Gerência-Executiva de Fortaleza que foi a GEX que teve a maior quantidade de tarefas cadastradas em 2018 (85.809 tarefas). Em abril foram cadastradas 5.853 tarefas nessa GEX e em agosto foram 9.169, um aumento de 57%, que, por sua vez, foi seguido por uma redução de 18% para o mês de setembro com 7.492 tarefas cadastradas.

199. No que tange ao volume e variação na quantidade de demandas judiciais, vale ressaltar que já foram propostas medidas para mitigar os fatores que contribuem para a judicialização de benefícios do INSS por meio do TC 022.354/2017-4.

200. Considerando que o aumento do estoque de tarefas pendentes, tratado na presente subseção (item 6.1), e o tempo para cumprimento das tarefas judiciais, tratado na próxima subseção (item 6.2), são perspectivas diferentes para um mesmo problema, optou-se por apresentar as propostas de encaminhamento e os benefícios esperados conjuntamente no final da próxima subseção.

## 6.2 GEX com prazo excedido para cumprimento de tarefas judiciais

201. Ao analisar a base de dados do E-tarefas, foi constatado que em todas as GEXs havia tarefas pendentes relacionadas a processos judiciais cujo prazo para cumprimento havia sido superado em mais de um ano. Foi analisado o tempo necessário para encerramento dessas tarefas, tendo como principal critério os padrões previstos no Manual de Atendimento de Demandas Judiciais do INSS.

202. O Manual de Atendimento de Demandas Judiciais, que foi aprovado na forma de anexo da Resolução 496, de 22 de setembro de 2015 da Presidência do INSS, estabelece os procedimentos internos a serem observados ao efetuarem o atendimento de demandas judiciais. Nesse manual ficou definido que o prazo para atendimento de demandas judiciais, em regra, é de cinco dias, conforme art. 185 da Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil anterior).

203. Vale ressaltar que na Lei 13.105, de 26 de março de 2015 (Código de Processo Civil atual), o art. 218 manteve este prazo de cinco dias. Todavia, o manual cita a possibilidade de convencionar um prazo superior localmente com o Poder Judiciário.

204. Para analisar se o INSS cumpre tempestivamente as demandas judiciais, foram identificadas as tarefas cumpridas fora do prazo pelo INSS. Além disso, foram calculadas as medianas do tempo que o INSS levou para cumprir as tarefas e do tempo que excedeu o prazo para cumprimento.

205. Vale pontuar que, em breve síntese, a mediana é calculada ordenando-se os dados e escolhendo o valor que está no centro (ou, se houver dois números no centro calcula-se a média desses dois números). Também se pode dizer que mediana é o valor que divide os dados de um universo ou amostra em dois grupos do mesmo tamanho.

206. Ao analisar a variação de tarefas encerradas no ano de 2018, verificou-se que 33% das tarefas foram encerradas fora do prazo estabelecido, conforme se verifica na tabela a seguir:

*Tabela 5 - Tarefas encerradas em 2018*

| <i>Tarefas Encerradas</i> | <i>Quantidade</i> | <i>Percentual</i> |
|---------------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Fora do prazo</i>      | 672.865           | 33%               |
| <i>Dentro do prazo</i>    | 1.374.241         | 67%               |
| <i>Total</i>              | 2.047.106         |                   |

*Fonte: Base de dados do E-tarefas*

207. Outra análise realizada foi a avaliação de tempos de todas as tarefas encerradas independentemente se foram encerradas dentro ou fora do prazo.

208. Nessa análise das tarefas encerradas no ano de 2018 por GEX, constatou-se que em 78 das 104 (75%) GEXs do INSS a mediana do tempo para cumprimento das tarefas superou cinco dias. Portanto, considerando as propriedades da mediana, é possível afirmar que metade das tarefas dessas 78 GEXs foram encerradas em tempo superior a cinco dias no ano de 2018, o que supera o prazo estipulado, em regra, pelo Código de Processo Civil.

209. Considerando que há casos em que foi convencionado prazo para cumprimento das decisões judiciais de 20 dias com Poder Judiciário local, conforme permitido pelo Manual de Atendimento de Demandas Judiciais, foi verificado que em 11 das 104 (11%) das GEXs do INSS a mediana do tempo para cumprimento das tarefas superou vinte dias. Diante disso, considerando as propriedades da mediana, é possível afirmar que metade das tarefas dessas 11 GEXs foram encerradas em tempo superior a vinte dias no ano de 2018.

210. Com relação às tarefas pendentes cujo prazo para atendimento da demanda estava excedido em janeiro de 2018, verificou-se que em 101 das 104 (97%) GEXs a mediana do tempo de atraso das tarefas pendentes era superior a 43 dias, portanto, em mais da metade das tarefas pendentes o atraso excedia 43 dias. Ainda nessa análise, constatou-se que em 78 das 104 (75%) das GEXs metade das tarefas pendentes ultrapassava 100 dias.

211. Considerando o tempo das GEXs para realização das tarefas, bem como a aplicação ao INSS de multas cominatórias impostas pelos magistrados em razão de demora no cumprimento das

*decisões judiciais, a manutenção ou aumento do tempo para cumprimento das tarefas vinculadas às decisões judiciais pode levar a um aumento na aplicação de multas ao INSS em razão do não atendimento tempestivo das decisões judiciais.*

*212. Diante do exposto neste capítulo, propõe-se determinação para que o INSS envie plano de ação para reduzir o estoque das tarefas com prazo excedido e o tempo para implantação das decisões judiciais.*

*213. Espera-se, com isso, obter a economia de recursos do INSS no pagamento de multas por demora no cumprimento das decisões judiciais, bem como tornar mais célere o atendimento a essas demandas judiciais.*

#### *7. Análise dos comentários dos gestores*

*214. A versão preliminar deste relatório foi encaminhada aos gestores da Procuradoria Geral Federal e do INSS por meio dos ofícios de requisição 06-436/2018 e 07-437/2018-TCU-SecexPrevidência, respectivamente (peças 48 e 49). Os comentários foram enviados por meio dos ofícios 027/2019/PGF/AGU, de 21/6/2019, e 638/Gabpre/INSS, de 18/7/2019 (peças 52 e 54).*

*215. A PGF manifestou ciência quanto ao relatório preliminar e informou já ter iniciado a adoção de medidas para superar as deficiências de controle identificadas no trabalho, não enviando outras considerações que pudessem alterar o conteúdo deste relatório. O INSS encaminhou cópias do relatório preliminar para a Diretoria de Benefícios e para Procuradoria Federal Especializada.*

*216. A PFE/INSS manifestou-se quanto a afirmação de que ‘em regra, o INSS não está autorizado a cobrar o ressarcimento de benefícios pagos por decisão judicial reformada posteriormente’, presente nos itens 4.1, 4.2 e 4.3 do relatório. Para a autarquia, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça estaria cristalizada no sentido de que há o dever de devolução pelo beneficiário em tais casos (peça 54, p. 11-12).*

*217. Além disso, a Medida Provisória 871/2019 deixaria claro que os valores auferidos em decorrência de tutela provisória posteriormente revogada se inserem no conceito de pagamento indevido, podendo inclusive ser inscritos em dívida ativa, segundo os gestores.*

*218. No entanto os próprios gestores informam que o Termo Repetitivo 692, jurisprudência que estabelece desde 2015 a obrigação de devolução desses valores, encontra-se sob reavaliação pelo STJ.*

*219. Nas entrevistas realizadas durante esse trabalho e no âmbito do TC 022.354/2017-4 (levantamento sobre judicialização no INSS), os gestores entrevistados também foram claros no sentido de que a recuperação desses valores não ocorre com frequência, por exemplo, porque a própria decisão judicial que revoga a tutela também determina a não devolução pelo segurado.*

*220. Assim, foi efetuado um ajuste na redação contestada, nos seguintes termos: ‘embora a jurisprudência estabeleça a devolução de valores recebidos por decisão judicial reformada posteriormente, tal ressarcimento não ocorre com frequência, segundo os gestores entrevistados’.*

*221. A PFE/INSS informa ainda que orientou gerentes de unidades de atendimento de demandas judiciais sobre a necessidade de cumprir as tarefas do tipo ‘cessar ou suspender benefícios’ (peça 54, p. 16).*

*222. A Divisão de Manutenção de Direitos do INSS, por sua vez, manifestou-se quanto à proposta de encaminhamento ‘j.4’, referente aos itens 5.3 e 5.4 do relatório, sobre a realização de batimento entre os dados cadastrais do titular do benefício e os dados da parte autora da ação judicial.*

*223. Informam os gestores que foi criado grupo de trabalho para qualificar os dados da folha de pagamento de benefícios (Maciça), mas que não dispõe ainda de base de dados judiciais para realizar os batimentos propostos (peça 54, p. 20). Assim, permanece a necessidade de realizar os batimentos propostos, razão pela qual não foram efetuadas alterações no texto do relatório.*

#### *8. Conclusão*

*224. As análises desenvolvidas no presente relatório tiveram por objetivo avaliar a implementação de decisões judiciais pelo INSS, quanto ao risco de pagamentos duplicados, à*

efetividade no cumprimento de decisões favoráveis à autarquia, à regularidade da implantação de benefícios e à tempestividade de seu atendimento, bem como verificar se os procedimentos de controle são adequados.

225. Foi constatado risco de pagamentos em duplicidade de valores referentes a benefícios inacumuláveis, por meio de Requisições de Pequeno Valor. Embora tenha sido identificado risco em 49.501 'pares de pagamentos', a probabilidade e o impacto desse tipo de erro se mostrou maior em 5.379 casos. Testes substantivos realizados em onze casos desse universo (5.379) identificaram dois casos nos quais as evidências apontam para a ocorrência de pagamento duplicado.

226. Foram encontrados 2.913 benefícios ativos associados a comunicações ou tarefas 'cessar benefício' ou a decisões favoráveis ao INSS. Testes substantivos realizados em amostra não representativa de 41 desses casos identificaram seis casos com evidências de decisão favorável ao INSS que deveria reduzir a despesa da autarquia, além de outros três benefícios já cessados, mas cujo cumprimento ocorreu entre dois e oito meses após a decisão.

227. Foi identificada alguma inconsistência cadastral em 24.197 (5,8%) benefícios implantados por decisão judicial, em um universo de 437.110 benefícios judiciais concedidos em 2018 e que constavam da folha de pagamentos do INSS de janeiro de 2019. As análises realizadas permitem concluir que a maior parte desses casos decorreram de falhas formais de cadastramento, mas alguns casos podem representar concessões irregulares, o que demanda sua revisão por parte do INSS.

228. Entre 2017 e 2018, o estoque de tarefas judiciais pendentes de cumprimento aumentou em 87 das 104 Gerências Executivas do INSS, sendo que o total de tarefas pendentes aumentou 72%, de 171.618 tarefas, em 12/2017, para 295.545 tarefas, em 12/2018. Em dezoito Gerências Executivas, mais da metade das tarefas pendentes estavam com prazo de cumprimento excedido havia mais de seis meses.

229. Quanto às tarefas encerradas, 33% das tarefas judiciais foram concluídas fora do prazo registrado em 2018, o que representa 672.865 demandas judiciais com atraso. Em onze Gerências Executivas, a mediana do tempo de cumprimento das tarefas foi superior a vinte dias, independentemente se a tarefa foi atendida dentro ou fora do prazo, enquanto o CPC estabelece um prazo padrão de cinco dias para atendimento das demandas.

230. Diante dessas constatações, duas principais linhas de atuação são consignadas por meio dos encaminhamentos finais. Para o passado, determinar que INSS e AGU avaliem e revisem, caso necessário, os benefícios ou pagamentos com indício de irregularidade. Para o futuro, recomendações de aperfeiçoamento dos procedimentos de controle, de acordo com cada situação constatada.

231. Propõe-se que o INSS e a AGU, conjuntamente, avaliem quais dos benefícios identificados precisam ser cessados ou revisados, adotando as medidas necessárias conforme cada situação apontada e informem o TCU sobre os resultados dessa análise.

232. Em relação aos pagamentos em duplicidade por meio de RPV, propõe-se que a AGU envie plano de ação com medidas de controles que permitam identificar tempestivamente a ocorrência de litispendência e analise a viabilidade de revisar os pagamentos identificados nesse trabalho, tendo em vista o risco de que o custo do processo de recuperação possa ser superior ao valor do pagamento irregular, em determinados casos. A opção pela elaboração de um plano de ação, nesse caso, decorre da complexidade desse tipo de medida, que pode necessitar de articulação com o Poder Judiciário.

233. Com o objetivo de mitigar o risco de ocorrência de futuras irregularidades, é oportuno, ainda, propor que AGU e INSS criem controles capazes de tornar mais assertivas as comunicações de decisões favoráveis ao INSS, bem como aperfeiçoem o cadastro de ações judiciais nas quais o INSS seja parte e que tenham potencial para criar ou alterar benefícios previdenciários.

234. Também é proposto que o INSS envie plano de ação com medidas para reduzir o estoque de tarefas judiciais pendentes de cumprimento e o tempo médio de cumprimento das decisões judiciais nas GEX identificadas nesse trabalho (planilha na peça 46 dos autos), medida que tem por objetivo aumentar a eficiência e melhorar o atendimento da autarquia nesse tipo de serviço.

235. *Espera-se, com isso, obter economia de recursos do INSS com a cessação de benefícios indevidos e reduzir a ocorrência das irregularidades constatadas, bem como tornar mais célere e seguro o atendimento às demandas judiciais.*

*9. Proposta de encaminhamento*

236. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

*I) determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Advocacia Geral da União que, conjuntamente, no prazo de 180 dias:*

*a) analisem os benefícios abaixo listados, que apresentam indícios de que decisões favoráveis ao INSS não foram implementadas (item 4 do relatório) e providenciem a implementação da decisão judicial favorável ao INSS, quando for o caso:*

*a.1) 427 benefícios ativos (planilha na peça 38 dos autos), associados a ações judiciais que apresentam comunicações do tipo ‘cessar/suspender benefício’ no Sistema Sapiens (item 0 do relatório);*

*a.2) 2.464 benefícios ativos (planilha na peça 39 dos autos), associados a ações judiciais tramitadas na segunda ou terceira instâncias e com registro de atividade ‘aposição de sentença favorável’ ou ‘aposição de acórdão favorável’ no Sapiens (item 0 do relatório);*

*a.3) dezessete benefícios ativos (planilha na peça 40 dos autos) relacionados a tarefas pendentes de cumprimento e com prazo expirado, do tipo ‘cessar benefício’ ou ‘suspender benefício’, no sistema E-tarefas (item 0 do relatório);*

*b) analisem os benefícios abaixo listados, que apresentam inconsistências no cadastro de ações judiciais (item 4 do relatório), verifiquem se há ação judicial válida associada a cada benefício e respectivo beneficiário e adotem medidas para corrigir eventuais irregularidades, caso sejam encontradas:*

*b.1) 698 benefícios (planilha na peça 41 dos autos) implantados sem ação cadastrada no sistema SUB/Cadjud (item 0 do relatório);*

*b.2) 561 benefícios (planilha na peça 42 dos autos) para os quais não foi identificada ação válida (item 0 do relatório);*

*b.3) 1.192 benefícios (planilha na peça 43 dos autos) cujas ações judiciais não foram localizadas nas bases de ações judiciais (item 0 do relatório);*

*b.4) 629 benefícios (planilha na peça 44 dos autos) que apresentaram divergências de cadastro entre os dados do beneficiário e da parte na ação judicial (item 0 do relatório);*

*c) analisem a conveniência e oportunidade de verificar a ocorrência de pagamentos em duplicidade nos 5.379 casos com maior risco, identificados nessa fiscalização (planilha na peça 37 dos autos), e a viabilidade de promover a recuperação dos recursos pagos indevidamente, considerando o custo/benefício do processo de ressarcimento (item 0 do relatório);*

*II) recomendar, nos termos do art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Advocacia Geral da União que, conjuntamente:*

*a) identifiquem as razões pelas quais vinte benefícios (planilha na peça 45 dos autos) não constam da base de dados de ações judiciais cadastradas no SUB/Cadjud e proponham medidas de controle que mitiguem o risco desse tipo de ocorrência (item 0 do relatório);*

*b) aperfeiçoem os mecanismos de controle das atividades de cumprimento de decisões judiciais, adotando medidas como:*

*b.1) tornar mais assertivas as comunicações de decisões favoráveis ao INSS, de maneira a reduzir o risco de sua não implementação por tempo indeterminado (itens 0, 0 e 0 do relatório);*

*b.2) não permitir a implantação de benefícios por decisão judicial sem o cadastro prévio no SUB/Cadjud (ou sistema equivalente) e o batimento com a ação judicial cadastrada, mesmo em benefícios concedidos pelo Sibe (item 0 do relatório);*

*b.3) atualizar as regras do campo ‘número da ação judicial’ no Sistema SUB/Cadjud (ou sistema equivalente) para que aceite apenas números válidos, criando controles de alçada ou níveis de acesso para a inserção excepcional de números inválidos (item 0 do relatório);*

b.4) realizar batimento entre os dados cadastrais do titular do benefício e os dados da parte autora da ação judicial que embasou a implantação do benefício, oriundos de outras bases de dados ou decorrentes de cadastro pelo próprio INSS (itens 0 e 0 do relatório);

b.5) segregar funções entre quem cadastra a ação e quem concede o benefício, nos casos em que os dados da parte autora sejam cadastrados pelo próprio INSS (itens 0 e 0 do relatório).

III) determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Advocacia Geral da União que, conjuntamente, no prazo de 90 dias, encaminhem plano de ação a este Tribunal, definindo prazos, responsáveis e medidas a serem implementadas:

a) que possibilitem identificar tempestivamente a ocorrência de litispendência e prevenir pagamentos em duplicidade por meio de Requisições de Pequeno Valor (item 0 do relatório);

b) pelas GEXs (planilha na peça 46 dos autos) para reduzir o estoque de tarefas pendentes com prazo excedido e o tempo médio de cumprimento das decisões judiciais (item 0 do relatório);

c) para atender às determinações e recomendações dos itens I e II.

IV) levantar o sigilo deste relatório, dos seus anexos e peças (exceto aquelas classificadas individualmente como sigilosas);

V) encaminhar cópia deste relatório, do voto e do acórdão que vier a ser adotado ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Advocacia Geral da União e à Procuradoria-Geral Federal, bem como as planilhas das peças 37 a 46;

VI) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

3. Por seu turno, os dirigentes da SecexPrevidência concordaram com a aludida proposta do auditor federal (Peças 56 e 57), tendo o titular da unidade técnica emitido o seguinte pronunciamento:

“(…) De acordo com a proposta elaborada pela equipe de auditoria à peça 55 e que obteve a concordância do titular da DPrev/SecexPrevidência (peça 56).

2. Apenas no intuito de complementar o trabalho realizado e dar uma dimensão mais apurada do tamanho do problema que representa a judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais no Brasil atualmente, apresento abaixo quadro comparativo entre a agência norte-americana que trata dessa questão (The United States Social Security Administration - SSA) e o INSS:

| INSS (Brasil)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | SSA (EUA)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>•Benefícios</li> <li>•RGPS</li> <li>•BPC</li> <li>•Beneficiários: 35 milhões</li> <li>•Despesa: R\$ 600 bi</li> <li>•Funcionários: 25 mil</li> <li>•Pagamentos indevidos: R\$ 2 bi (&gt;0,5%)</li> <li>•Estimativa pagamentos indevidos: 11% a 30%</li> <li>•Ações judiciais: 1,5 milhão</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Benefícios</li> <li>•OASI (RGPS, exceto incapacidade)</li> <li>•DI (incapacidade)</li> <li>•SSI (BPC)</li> <li>•Beneficiários: 70 milhões</li> <li>•Despesa: USD 1 tri</li> <li>•Funcionários: 60 mil</li> <li>•Estimativa Pagamentos indevidos: USD 10 bi (1%)</li> <li>•Ações judiciais: 18 mil</li> </ul> |

3. Fica patente o fato de o trabalho de duas instituições similares, que administram dezenas de milhões de benefícios por mês, resulta numa quantidade completamente desproporcional de ações judiciais, além de haver diferença significativa na estimativa de pagamentos indevidos, muitos decorrentes também de decisões judiciais.



*Tendo feito esse destaque, encaminho os autos ao Gabinete do Ministro Relator.”*

É o Relatório.

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de auditoria operacional realizada sobre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entre 29/10/2018 e 30/4/2019, com o objetivo de avaliar as atividades de controle sobre os procedimentos de implementação das decisões judiciais.

2. O presente trabalho de fiscalização foi empreendido a partir da autorização dada no bojo do TC 034.552/2018-9.

3. Como visto, a presente auditoria abordou os seguintes pontos:

- (a) tempestividade do INSS em atender as demandas judiciais (prestação de informações, implantação e cessação de benefícios, entre outras);
- (b) efetividade do INSS em cessar os benefícios em atendimento a determinações judiciais;
- (c) risco de pagamentos em duplicidade por meio de Requisições de Pequeno Valor (RPV);
- (d) regularidade na implantação de benefícios em atendimento a determinações judiciais; e
- (e) adequação dos controles do INSS para a implantação de decisões judiciais.

4. No âmbito do TCU, outros trabalhos anteriores tiveram o objetivo de avaliar os diferentes aspectos atinentes a benefícios do INSS e a pagamentos de precatórios e de RPV, destacando os seguintes processos:

(a) o TC 001.961/2017-9 tratou de auditoria nos pagamentos de precatórios e RPV administrados pela Justiça Federal, tendo sido apreciado pelo Acórdão 2.732/2017-Plenário sob a relatoria do Ministro Benjamin Zimler; e

(b) o TC 022.354/2017-4 cuidou de levantamento realizado para identificar os riscos relacionados com a judicialização dos benefícios do INSS, tendo sido apreciado pelo Acórdão 2.894/2018-Plenário sob a relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

5. O presente relatório de auditoria assinalou, contudo, que a ausência ou a indisponibilidade de informações, seja pela sua inexistência, seja pela impossibilidade de obter os dados dentro do prazo de execução da auditoria, teria configurado a principal limitação ao desenvolvimento dos trabalhos de fiscalização.

6. Sob esse ângulo, a análise técnica teria sofrido limitação sobre os seguintes aspectos principais:

(a) indisponibilidade, por parte da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), de informações sobre a quantidade de servidores habilitados a registrar ações judiciais no Sistema de Cadastramento de Ação Judicial (SUB-CadJud).

(b) ausência de informações sobre algumas ações judiciais pela Procuradoria-Geral Federal (PGF);

(c) indisponibilidade de algumas peças dos processos judiciais sob a modalidade de consulta pública; e

(d) impossibilidade de verificar se a ação foi provida em favor do INSS ou do segurado, ante a indisponibilidade de algumas peças dos processos judiciais.

7. Por outro ângulo, a equipe de auditoria teria verificado os seguintes achados de auditoria:

- (a) pagamentos em duplicidade;
- (b) não cumprimento de decisões favoráveis ao INSS;
- (c) inconsistências no cadastro de ações judiciais; e
- (d) intempestividade no cumprimento das decisões judiciais.

8. Esses principais achados de auditoria devem passar, pois, a ser analisados individualmente.

## I – Dos pagamentos em duplicidade.

9. A presente avaliação abordou o risco de pagamentos em duplicidade por meio de Requisições de Pequeno Valor (RPV) nos processos sobre benefícios do INSS com o valor da dívida inferior a 60 salários mínimos, ao passo que o levantamento sobre a judicialização do INSS realizado no bojo do TC 022.354/2017-4 teria identificado a possibilidade de pagamentos de RPV referentes a períodos simultâneos e a benefícios não acumuláveis.

10. O pagamento de RPV em duplicidade estaria, em suma, associado à ocorrência de litispendência, ante a autuação de processos judiciais sobre assuntos (causa de pedir) e objetos (pedidos) semelhantes, com a abrangência, ainda, das mesmas partes, ressaltando que a probabilidade de litispendência seria maior em tribunais, seções ou subseções judiciárias diferentes.

11. Foram analisados os dados sobre os pagamentos do INSS por meio de RPV, no período de 2014 a 2018, e identificado o volume de 49.501 casos, com pares de pagamentos ao mesmo beneficiário, provenientes de ações judiciais diferentes para assunto não correspondente a benefícios acumuláveis, de tal modo que, desse total, teria sido identificado o volume de 5.379 casos com maior impacto e probabilidade de pagamento irregular.

12. O TCU deve determinar, assim, que o INSS e a AGU elaborem o devido plano de ação com vistas a possibilitar a tempestiva identificação da ocorrência de litispendência, além de prevenir a ocorrência de pagamentos em duplicidade por meio de Requisições de Pequeno Valor e, principalmente, nos processos com o INSS, como parte, promovendo a verificação sobre a ocorrência de pagamentos em duplicidade nos 5.379 casos com maior risco e sobre a viabilidade de promover a recuperação dos recursos indevidamente pagos, em face do custo-benefício do subjacente processo de ressarcimento.

## II – Do não cumprimento de decisões favoráveis ao INSS.

13. O relatório de auditoria assinalou, nesse achado, que o principal objetivo consistiria em avaliar o risco de as decisões judiciais favoráveis ao INSS não serem cumpridas, considerando, assim, o risco de os benefícios concedidos pelo Poder Judiciário, como tutela antecipada ou como decisão de 1ª instância, serem revertidos posteriormente, mas não serem cessados pelo INSS.

14. O relatório de auditoria indicou aí que os benefícios do INSS implementados por decisão judicial deveriam permanecer ativos apenas durante a validade e a eficácia da respectiva decisão judicial, ao passo que a decisão judicial favorável ao INSS no sentido de não mais reconhecer o direito do segurado ao benefício ou de reduzir o valor a ser pago deveria ser comunicada pelo Judiciário diretamente ou indiretamente, por intermédio da PGF, ao INSS para ser implementada.

15. As causas para os benefícios continuarem ativos, após as decisões para a cessação, decorreriam, contudo, das falhas na comunicação dessas decisões judiciais entre o Poder Judiciário, o INSS e a Advocacia Geral da União, quando favoráveis ao INSS.

16. Inobstante a jurisprudência judicial até estabeleça a devolução de valores recebidos ante a posterior reforma da respectiva decisão judicial, esse ressarcimento não ocorreria com a almejada frequência, até porque várias decisões judiciais firmariam a expressa determinação para os segurados do RGPS não serem obrigados a devolver os valores supostamente percebidos de boa-fé.

17. A equipe de auditoria indicou, ainda, que o INSS levaria, em média, cerca de dez meses para implementar a decisão favorável determinada pelo Poder Judiciário, tendo, nos casos estudados, o estimado dispêndio total totalizado a importância de aproximadamente R\$ 300 mil, ante a não implementação das correspondentes decisões judiciais, ao passo que o dispêndio estimado total decorrente da cessação do benefício após o prazo estipulado pela Justiça superaria o valor de R\$ 260 mil, ressaltando que a jurisprudência teria se firmado no sentido de o INSS não poder cobrar os valores pagos a maior até a data da efetiva cessação do benefício, e, dessa forma, seria alto o risco de esses dispêndios resultarem em efetivo prejuízo aos cofres do RGPS.

18. Por esse prisma, o TCU deve determinar, então, que, em conjunto com a AGU, o INSS verifique os casos apontados na presente auditoria, providenciando a pronta implementação das decisões judiciais favoráveis ao INSS, além do desenvolvimento de controles para tornar mais assertivas as comunicações dessas decisões favoráveis, evitando, com isso, a ausência de implementação por tempo indeterminado em prejuízo ao INSS.

### III – Das inconsistências no cadastro de ações judiciais.

19. A equipe de auditoria promoveu a análise sobre a consistência das informações inseridas no Sistema SUB-Cadjud, com as outras bases de dados, inclusive, das ações judiciais, destacando que o registro no SUB-Cadjud seria o principal controle via sistemas de informação sobre o processo de implantação de benefícios por decisão judicial e estaria previsto pelo item 4.1 do Manual de Atendimento de Demandas Judiciais (Resolução INSS-Pres n.º 496, de 22 de setembro de 2015).

20. A equipe de auditoria detectou algumas inconsistências nesse sistema e, notadamente, sobre a impossibilidade de verificar as ações judiciais justificadoras da concessão de determinado benefício, já que, para a consulta, ou seriam verificados todos os benefícios de determinada agência da Previdência Social ou seria necessário saber o número da ação, ressaltando que o INSS não possuiria o controle para registrar todas as ações judiciais em trâmite contra a autarquia.

21. Também não teria sido identificada a necessária segregação de funções entre o servidor promotor do cadastro no SUB-Cadjud e o servidor implantador do benefício, nem o sistema criticaria o formato do número da ação judicial, permitindo, por exemplo, a inserção de números inválidos ou até mesmo de sequências de letras.

22. Estaria adequada, então, a proposta da unidade técnica para o TCU prolar a determinação no sentido de o INSS identificar as razões para alguns benefícios não constarem da base de dados das ações judiciais cadastradas no SUB-Cadjud e a subsistência de benefícios implantados a partir de número de ação inválido, cabendo, também, à referida autarquia realizar os ajustes necessários para o sistema não permitir a implantação de benefícios por decisão judicial sem o prévio cadastro no SUB-Cadjud e a vinculação do benefício à respectiva ação judicial cadastrada, buscando o aperfeiçoamento dos controles sobre os sistemas de concessão de benefícios, em face da implantação por determinação judicial, e a correção de eventuais irregularidades, sem prejuízo da possível cessação dos pagamentos irregulares.

### IV – Da intempestividade no cumprimento das decisões judiciais.

23. O relatório de auditoria identificou, nesse ponto, que o E-Tarefas corresponderia ao sistema, com a criação de tarefas, para dar o efetivo cumprimento à cada decisão judicial demandante da equivalente ação do INSS, a exemplo das ações para conceder, cessar, revisar parâmetros de benefícios e prestar informações tendentes a subsidiar o processo judicial.

24. Ao analisar, assim, a base de dados do E-tarefas, a equipe constatou que, em todas as Gerências-Executivas (GEX), subsistiria a ocorrência de tarefas pendentes em processos judiciais com o prazo para o cumprimento superado em mais de um ano, tendo sido também analisado o tempo necessário para o encerramento dessas tarefas, a partir do principal critério fixado nos padrões previstos pelo Manual de Atendimento de Demandas Judiciais do INSS, ao estabelecer que o prazo para o atendimento de demandas judiciais deveria ser, em regra, de cinco dias, nos termos do então vigente art. 185 da Lei n.º 5.869 (antigo Código de Processo Civil), de 11 de janeiro de 1973.

25. Já, ao analisar, por exemplo, as tarefas encerradas no ano de 2018, a equipe de auditoria constatou que, em 78 das 104 GEX (75%), a mediana do tempo para o cumprimento das tarefas teria superado o prazo de cinco dias, tendo sido possível afirmar que metade das tarefas nessas 78 GEX teriam sido encerradas em tempo superior ao prazo de cinco dias, no ano de 2018, e teria, assim, superado o prazo estipulado, em regra, pelo então Código de Processo Civil.

26. Em face, então, do tempo das GEX para a realização das tarefas, além da aplicação em desfavor do INSS das multas impostas pelos magistrados diante da demora no cumprimento das decisões judiciais, a equipe de auditoria alertou que a manutenção ou o aumento do tempo para o cumprimento das tarefas vinculadas às decisões judiciais poderia resultar no indesejado aumento na aplicação dessas multas ao INSS diante do não atendimento tempestivo às decisões judiciais.

27. O TCU também deve determinar, pois, que o INSS envie o devido plano de ação para reduzir o estoque das tarefas, com o prazo excedido, e o tempo para a implantação das correspondentes decisões judiciais.

#### V – Das considerações finais.

28. Como visto, a avaliação das atividades de controle associadas aos procedimentos de implementação de decisões judiciais compreendeu o possível risco de pagamentos duplicados, a efetividade no cumprimento das decisões favoráveis à autarquia, a regularidade na implantação de benefícios e a tempestividade do seu atendimento, além de ter verificado a adequação dos procedimentos de controle pelo INSS.

29. A partir, assim, do correspondente cruzamento de dados, a equipe de fiscalização identificou a presença do risco de pagamentos em duplicidade para os valores referentes a benefícios não acumuláveis, por meio de Requisições de Pequeno Valor, e algumas inconsistências cadastrais em benefícios implantados por decisão judicial, ressaltando que a maior parte desses casos decorreria de falhas formais no cadastramento, mas alguns casos poderiam corresponder a concessões irregulares, demandando a pronta revisão por parte do INSS.

30. Também foi evidenciada a subsistência de tarefas pendentes, com o prazo de cumprimento excedido, por parte das Gerências Executivas do INSS, além da subsistência de benefícios ainda ativos, após a prolação de decisões judiciais para a respectiva cessação, configurando o elevado risco de prejuízo ao erário em decorrência da ausência do tempestivo cumprimento das decisões judiciais favoráveis ao INSS.

31. Ao incorporar, portanto, os aludidos pareceres da unidade técnica a estas razões de decidir, o TCU deve promover todas as medidas ora anunciadas.

Ante o exposto, ao enaltecer o valoroso trabalho de fiscalização conduzido pelos Auditores federais da SecexPrevidência (Marcel Azevedo Coutinho de Freitas, Marcos Lima de Matos e Jorge Mendes de Oliveira Castro Neto) sob a coordenação do Diretor-Substituto Pietro de Oliveira Costa, com a supervisão do Secretário-Substituto Eduardo Favero, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de dezembro de 2019.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2960/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.179/2018-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e Assistência Social (SecexPrevidência).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada sobre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entre 29/10/2018 e 30/4/2019, com o objetivo de avaliar as atividades de controle sobre os procedimentos de implementação das decisões judiciais;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência desta deliberação, em conjunto com a Advocacia Geral da União (AGU), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) adote as medidas necessárias para a efetiva implementação de solução para todas as falhas detectadas no presente processo e, especialmente, para contemplar a adoção das seguintes medidas:

9.1.1. analise os benefícios tendente a apresentar os indícios de as decisões favoráveis ao INSS não terem sido implementadas e, especialmente, providencie a implementação da decisão judicial favorável ao INSS, se necessário, para os seguintes benefícios:

9.1.1.1. o volume de 427 benefícios ativos e associados a ações judiciais ante as comunicações sob o tipo de “cessar/suspender benefício” no Sistema Sapiens (item 4.1 do relatório);

9.1.1.2. o volume de 2.464 benefícios ativos e associados a ações judiciais tramitadas na 2ª ou 3ª instâncias ante o registro de atividade como “aposição de sentença favorável” ou “aposição de acórdão favorável” no Sapiens (item 4.2 do relatório);

9.1.1.3. o volume de 17 benefícios ativos para tarefas pendentes de cumprimento ante o prazo expirado sob o tipo como “cessar benefício” ou “suspender benefício” no sistema E-tarefas (item 4.3 do relatório);

9.1.2. analise os benefícios tendentes a apresentar as inconsistências no cadastro de ações judiciais e verifique se subsistiria a ação judicial válida associada a cada benefício e ao respectivo beneficiário, além de adotar as medidas para corrigir as eventuais irregularidades nos seguintes benefícios:

9.1.2.1. o volume de 698 benefícios implantados sem a ação cadastrada no sistema SUB-Cadjud (item 5.1 do relatório);

9.1.2.2. o volume de 561 benefícios sem a necessária identificadora de ação válida (item 5.2 do relatório);

9.1.2.3. o volume de 1.192 benefícios sem as ações judiciais terem sido localizadas nas bases de ações judiciais (item 5.3 do relatório);

9.1.2.4. o volume de 629 benefícios tendente a apresentar as divergências de cadastro entre os dados do beneficiário e os dados da parte na ação judicial (item 5.4 do relatório);

9.1.3. promova a verificação sobre a ocorrência de pagamentos em duplicidade nos 5.379 casos, com maior risco, identificados na presente fiscalização e sobre a viabilidade de promover a

recuperação dos recursos pagos indevidamente, em face do custo-benefício do correspondente processo de ressarcimento (item 3.1 do relatório);

9.2. recomendar, nos termos do art. 43, I, da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que, em conjunto com a Advocacia Geral da União (AGU), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) adote as seguintes medidas:

9.2.1. identifique as razões para os 20 benefícios não constarem da base de dados de ações judiciais cadastradas no SUB-Cadjud e proponha a adoção de medidas de controle tendentes a mitigar o risco desse tipo de falha (item 5.1 do relatório);

9.2.2. aperfeiçoe os mecanismos de controle sobre as atividades de cumprimento de decisões judiciais, adotando as medidas cabíveis e, especialmente, as seguintes providências:

9.2.2.1. tornar mais assertivas as comunicações de decisões favoráveis ao INSS, com vistas a reduzir o risco de não implementação por tempo indeterminado (itens 4.1, 4.2 e 4.3 do relatório);

9.2.2.2. não permitir a implantação de benefícios por decisão judicial sem o prévio cadastro no SUB-Cadjud (ou sistema equivalente) e o batimento com a ação judicial cadastrada, ainda que em benefícios concedidos pelo Sibe (item 5.1 do relatório);

9.2.2.3. atualizar as regras do campo intitulado como “número da ação judicial” no Sistema SUB-Cadjud (ou sistema equivalente) para que aceite apenas os números válidos, criando os controles de alçada ou os níveis de acesso para a excepcional inserção de números paramétricos distintos (item 5.2 do relatório);

9.2.2.4. realizar o batimento entre os dados cadastrais do titular do benefício e os dados da parte autora da ação judicial fundamentadora da implantação do benefício ante a proveniência de outras bases de dados ou de cadastros do próprio INSS (itens 5.3 e 5.4 do relatório);

9.2.2.5. segregar as funções entre o cadastrador da ação e o concedente do benefício, quando os dados da parte autora forem cadastrados pelo próprio INSS;

9.3. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência desta deliberação, , em conjunto com a Advocacia Geral da União (AGU), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) apresente o devido plano de ação, com a identificação de cada ação e dos respectivos responsáveis e prazos, entre outras informações necessárias, para a efetiva implementação de medidas tendente a identificar tempestivamente a ocorrência de litispendência, a prevenir pagamentos em duplicidade, por meio de Requisições de Pequeno Valor e a reduzir o estoque de tarefas pendentes com o prazo excedido e o tempo médio de cumprimento das decisões judiciais com vistas ao efetivo cumprimento de todas as determinações e recomendações prolatadas neste Acórdão;

9.4. determinar que a SecexProvidência adote as seguintes medidas:

9.4.1. retire o sigilo do presente processo, com os seus anexos e peças, à exceção das peças já classificadas como sigilosas;

9.4.2. envie a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Advocacia Geral da União, à Procuradoria Federal especializada junto ao INSS e ao Conselho Nacional de Justiça, para ciência e adoção das providências cabíveis, além do envio à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, para ciência; e

9.4.3. archive o presente processo, sem prejuízo de promover o monitoramento das medidas anunciadas pelos itens 9.1 até 9.3 deste Acórdão.

10. Ata nº 47/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/12/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2960-47/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**JOSÉ MUCIO MONTEIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral