



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Instituto Nacional do Seguro Social

2023

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Ministério da Previdência Social**

Unidade Auditada: **Instituto Nacional do Seguro Social**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **1360686**

Missão

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

Avaliação

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

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Foi realizada avaliação do Sistema Meu INSS, canal virtual disponibilizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, sob o ponto de vista da usabilidade e da funcionalidade; do suporte ao usuário; do acesso por procuração; dos níveis de segurança para acesso aos serviços; dos critérios para alocação dos canais de atendimento; e das taxas de deferimento dos pedidos nos diversos canais.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O Sistema Meu INSS constitui o principal canal de acesso aos serviços prestados pelo INSS, disponibilizando mais de cem serviços ao cidadão, incluindo o requerimento de benefícios previdenciários e assistenciais. Em 2023, contou com mais de 832 milhões de acessos (69 milhões/mês), o que representa um crescimento aproximado de 72% em relação ao ano anterior (40 milhões/mês). Assim, a realização do trabalho decorre da relevância desse Sistema como forma prioritária de acesso aos serviços prestados pela Autarquia.

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

Identificaram-se deficiências relacionadas aos aspectos da usabilidade e da funcionalidade do Meu INSS, segundo relatos dos usuários, corroborados por testes de execução realizados pela equipe de auditoria; ao limitado suporte ao usuário do Meu INSS; à ausência de mecanismo de procuração próprio do Meu INSS, bem como complexidade da atual procuração constante do Gov.br; à restrição das medidas de segurança adicionais a alguns serviços; e à divergência nas taxas de deferimento entre os canais de atendimento.

Foram emitidas recomendações voltadas à/ao:

- i) sistematização da coleta e tratamento das manifestações e avaliações dos usuários;
- ii) revisão das regras de negócios para viabilizar o requerimento de serviços quando houver divergência dos dados entre as bases da RFB e do CNIS;
- iii) aperfeiçoamento do processo de inserção de arquivos;
- iv) implementação de funcionalidade para salvar e recuperar dados inseridos pelo usuário;
- v) melhoria do suporte prestado aos usuários do Meu INSS nos diferentes canais de atendimento; e
- vi) avaliação da possibilidade de implementação de mecanismo próprio de procuração no Meu INSS.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACT	Acordo de Cooperação Técnica
APS	Agência da Previdência Social
BG Tarefas	Base de Gestão INSS Tarefas
CGAUT	Coordenação Geral de Sistemas e Automação do INSS
CGU	Controladoria-Geral da União
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
Dataprev	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DIRBEN	Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão
DTI	Diretoria de Tecnologia da Informação
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Funpresp	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público da União
IEC	<i>International Electrotechnical Commission</i>
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
PLN	Processamento de Linguagem Natural
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RFB	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SGD	Secretaria de Governo Digital
SUIBE	Sistema Único de Informações de Benefícios
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Oportunidades de aperfeiçoamento quanto à usabilidade, à funcionalidade e à estruturação de informações relativas ao Meu INSS.	8
2. Limitado suporte ao usuário do Meu INSS.	12
3. Limitações relacionadas a mecanismo que permita a autorização de acesso de terceiros a funcionalidades do Meu INSS sem que seja necessário o compartilhamento de senha pessoal.	14
4. Serviços disponibilizados no Meu INSS podem necessitar de medidas extras de segurança.	15
5. Divergência na taxa de indeferimento por canal de atendimento do INSS.	16
RECOMENDAÇÕES	20
CONCLUSÃO	21
ANEXOS	23

INTRODUÇÃO

Versa o presente relatório sobre os resultados da avaliação do Meu INSS, canal virtual disponibilizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para requerimento de serviços, cujo objetivo é facilitar o acesso do cidadão, podendo ser utilizado pelo computador ou pelo aparelho celular.

O INSS – autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social por força do Decreto nº 11.356, de 01.01.2023 – possui a Missão Institucional de “Garantir a proteção social aos cidadãos por meio do reconhecimento de direitos.” Compete ao INSS o reconhecimento do direito, a manutenção de benefícios e o pagamento dos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS); dos benefícios assistenciais; e dos encargos previdenciários da União.

O Sistema entrou em operação em 2018, como uma ferramenta de digitalização dos serviços, e, no ano seguinte, já disponibilizava noventa serviços, como resultado do Projeto de Transformação Digital do INSS. Desde então, o Meu INSS passou por melhorias contínuas e incorporou novas funções e serviços, sendo que a utilização desse sistema aumentou entre os anos de 2020 e 2022, em especial considerando o contexto da pandemia de Covid-19 (2020 e 2021), quando, em 2020, o atendimento presencial nas Agências da Previdência Social (APS) foi reduzido e até suspenso. No ano de 2022, contava com uma média de 40 milhões de acessos mensais, e em 2023 essa média foi superior a 69 milhões. É o principal canal de atendimento do INSS, e disponibiliza cerca de cem serviços em ambiente web e por meio de aplicativos para celulares.

Quando comparado aos outros canais de atendimento do INSS, o Meu INSS contou com mais de 50% dos requerimentos de benefícios em 2022. Apesar dessa relevância e alcance, é importante considerar questões relacionadas ao uso das plataformas digitais por parte da população, principalmente porque uma parte significativa dos segurados do INSS é composta por idosos e segurados rurais, que muitas vezes podem possuir limitações relacionadas ao uso de tecnologias digitais.

A auditoria teve como objetivo avaliar os seguintes temas: usabilidade e funcionalidade do Meu INSS, suporte aos usuários, acesso ao sistema por meio de procuração, níveis de segurança para acesso aos serviços disponibilizados, e disponibilização de canais alternativos de atendimento de acordo com perfil do público-alvo.

Os critérios utilizados para a análise foram a Lei nº 13.709 (Lei Geral de Proteção de Dados), de 14.08.2018; a Lei nº 13.460 (que dispõe sobre direitos dos usuários de serviços públicos), de 26.06.2017; a Lei nº 14.129 (Lei do Governo Digital), de 29.03.2021; o Decreto nº 9.094 (que regulamenta a Lei nº 13.460/2017), de 17.07.2017; o Decreto nº 8.936 (que Institui a Plataforma Gov.br), de 19.12.2016; a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128 (que define regras, procedimentos e rotinas do INSS), de 28.03.2022; e a norma ABNT NBR ISO/IEC 25030 - Engenharia de software - Requisitos e Avaliação da Qualidade de Produto de Software (SQuaRE) - Requisitos de qualidade. Não fazem parte do escopo do trabalho a avaliação dos seguintes temas: (i) atividades executadas no âmbito do INSS a partir do registro de requerimentos no Meu INSS; (ii) ferramentas tecnológicas que sustentam o Meu INSS e outros sistemas corporativos do Instituto, considerando que esse trabalho não trata do aparato tecnológico que envolve o sistema; (iii) regras de negócio definidas para o acatamento dos

requerimentos via Meu INSS, considerando que decisões negociais que não envolvam a usabilidade e a funcionalidade sob o ponto de vista do usuário não são tratadas; (iv) governança do Meu INSS, pois não se trata de abordar todas as responsabilidades dos atores e, sim, exclusivamente, da qualidade, o que engloba a usabilidade e a funcionalidade do sistema; e (v) origem e qualidade dos dados inseridos no Meu INSS, pois não serão tratadas as informações inseridas pelos usuários.

Para nortear os trabalhos, foram definidas questões de auditoria, como segue:

- 1- O Sistema Meu INSS, na perspectiva dos usuários, oferece serviços digitais de qualidade, em relação aos aspectos da usabilidade e da funcionalidade?
- 2- Os mecanismos existentes no Meu INSS proporcionam segurança razoável aos usuários no acesso aos serviços disponibilizados por este sistema?
- 3- O INSS disponibiliza canais alternativos ao Meu INSS a partir de estudos acerca do público-alvo da Autarquia?

As citadas questões contemplam subquestões que foram tratadas no decorrer deste relatório.

As análises foram realizadas no período de 19.06.2023 a 21.12.2023, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal e à legislação pertinente, com utilização dos seguintes dados: requerimentos registrados nos diversos canais de atendimento do INSS; reclamações dos usuários registradas no Sistema Fala.BR; e avaliações dos serviços pelos usuários registradas pela Secretaria de Governo Digital (SGD); todas registradas no período de 01.01.2022 a 31.12.2022.

A metodologia utilizada contemplou testes no sistema, análise de documentos, estudos estatísticos e cotejamento de dados com bases governamentais. Foram realizadas reuniões periódicas com a Coordenação Geral de Sistemas e Automação (CGAUT), pertencente à Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do INSS, para coleta de informações, bem como foram emitidas Solicitações de Auditoria (SA) para obtenção de evidências acerca de assuntos específicos tratados nessas reuniões.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Oportunidades de aperfeiçoamento quanto à usabilidade, à funcionalidade e à estruturação de informações relativas ao Meu INSS.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) elaborou a Norma Brasileira (NBR) ISO/IEC 25030:2008, que estabelece os requisitos de qualidade de um *software*. Segundo a referida norma, a usabilidade está relacionada à capacidade de um produto de *software* ou aplicativo ser compreendido, aprendido, usado e atraente ao usuário; enquanto a funcionalidade é a capacidade desse produto de fornecer funções que satisfaçam as necessidades implícitas e explícitas do usuário.

Nesse contexto, foram analisadas manifestações¹ relacionadas ao Meu INSS referentes a esses requisitos e apresentadas no ano de 2022, constantes da plataforma Fala.BR², assim como os resultados de testes realizados no próprio sistema. Quanto a esses testes, o escopo foi delimitado considerando a inexistência de ambiente de testes no Meu INSS o que poderia permitir a reexecução de solicitações. No contexto da avaliação da qualidade de um software, a existência desse ambiente permite melhor conhecer, bem como confirmar eventuais dificuldades apontadas pelos usuários ou identificar outros problemas.

Ainda, buscou-se avaliar a implementação de ferramenta de pesquisa de satisfação dos usuários dos serviços, previsto no artigo 20³ do Decreto nº 9.094/2017. Os resultados dos referidos testes estão dispostos a seguir.

1.1 Deficiências relativas à usabilidade e à funcionalidade do Meu INSS dificultam o uso do sistema

A partir das manifestações apresentadas no Fala.BR, as dificuldades mais comumente identificadas estão relacionadas ao acesso à plataforma e à lentidão/instabilidade no sistema, com cidadãos relatando problemas e/ou dificuldades no acesso a partir do login único do Gov.br⁴, erros no acesso e erros de processamento.

¹ Preliminarmente, foi prevista a avaliação da usabilidade e da funcionalidade do Sistema Meu INSS por meio de entrevistas e questionários junto aos segurados do INSS. Contudo, durante a execução da auditoria, foi apresentado o resultado do trabalho de consultoria realizado pela empresa KPMG, no âmbito do Projeto BRA/20/004 – “Modernização, Inovação e Fortalecimento Institucional do INSS” do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no âmbito do qual foi realizada análise dos canais de atendimento do INSS, incluindo o Meu INSS, com a aplicação de questionários junto aos segurados do RGPS, de forma presencial e remota.

² Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal, por meio da qual são enviados pedidos de acesso à informação e manifestações de Ouvidoria (denúncias, elogios, reclamações, sugestões e solicitações) aos órgãos e entidades. Fonte: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/falabr#:~:text=O%20Fala.BR%20%C3%A9%20a,Conhe%C3%A7a%20e%20utilize%20a%20plataforma!>.

Consulta em: 28.11.2023.

³ “Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal utilizarão ferramenta de pesquisa de satisfação dos usuários dos seus serviços, disponível no endereço eletrônico www.gov.br/governodigital e os dados obtidos subsidiarão a reorientação e o ajuste da prestação dos serviços”.

⁴ O login único é um meio de acesso do usuário aos serviços públicos digitais do governo federal, conforme disposto no Decreto nº 8.936/2016.

Referente ao acesso inicial, o INSS informou que ocorrem situações nas quais o usuário consegue entrar no sistema, mas não pode utilizá-lo por haver divergência entre os dados registrados nas bases da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), usadas no login único do Gov.br, e os que constam do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), usado pela Autarquia para validar as informações do usuário. Conforme mapeamento realizado em 2022 pelo INSS, essa foi uma das principais dificuldades dos usuários do sistema, cuja situação enseja o deslocamento do cidadão ao atendimento presencial ou a necessidade de ligação para a Central 135, para verificar e corrigir a divergência, gerando insatisfação no uso do sistema.

Segundo a Autarquia, houve um protótipo de pesquisa para o cidadão indicar qual o dado estaria correto, se o da RFB ou o do CNIS, bem como para orientá-lo sobre como solucionar o problema a depender da escolha mencionada, com o intuito de mitigar a problemática. Entretanto, devido à complexidade reportada pela Autarquia a respeito dos sistemas envolvidos, o projeto não foi adiante.

Quanto ao acesso por meio do login único do Gov.br, cabe registrar que a Plataforma de Autenticação Digital do Cidadão foi objeto de auditoria da CGU⁵. Não obstante, as dificuldades relatadas pelos cidadãos devem ser consideradas pela Autarquia, pois influenciam diretamente na experiência do usuário do Meu INSS já no contato inicial com o sistema.

No que diz respeito à lentidão e à instabilidade, o Meu INSS funciona como uma interface de agregação de serviços que dependem de respostas de vários sistemas, os quais podem apresentar inconsistências ou estarem inoperantes quando da solicitação do serviço.

Em que pese essa lentidão estar associada a outros sistemas, o fato de o Meu INSS não possuir funcionalidade que permita ao usuário salvar as interações até o ponto em que estava, gera a necessidade de refazer todas as etapas anteriormente realizadas no caso de eventual falha ou instabilidade desse conjunto de sistemas. A Autarquia informou que essa fragilidade foi identificada em outros processos e que está sendo tratada no projeto do “novo fluxo do benefício por incapacidade” com possibilidade de expansão para os demais serviços prestados pelo INSS, o que poderá mitigar tal problemática.

Outro aspecto associado à dimensão da funcionalidade que prejudica a jornada do cidadão e está relacionado à lentidão ou à instabilidade do sistema é referente ao processo de anexar arquivos. A análise das manifestações na plataforma Fala.BR revelou que há reclamações e sugestões relacionadas a esse processo. Isso demonstra que, em muitas situações, os usuários enfrentam dificuldade para salvar os arquivos enviados, além de sugestão para revisão do limite de tamanho dos anexos. Tais fatos prejudicam a usabilidade do sistema pelo cidadão, especialmente quando combinados com a falta de uma funcionalidade que permita a recuperação de informações e documentos já preenchidos, em caso de falha do sistema, conforme mencionado anteriormente.

Também foi evidenciado que há carência de informações e de orientações quanto ao procedimento de anexar arquivos no sistema, pois a orientação do sistema se limita a informar o tamanho total do arquivo, o qual não pode ultrapassar o tamanho de 50 *megabytes* (MB). Faltam informações mais claras a respeito do procedimento, de modo a facilitar e tornar o processo mais intuitivo para o cidadão, como, por exemplo: esclarecimentos de como dividir

⁵ Relatório nº 1093033, disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1175608>. Consulta em 21.01.2024.

os arquivos, indicação de *software* para tal divisão, entre outras. Tais aprimoramentos podem contribuir com a melhoria da percepção dos usuários quanto à usabilidade e à funcionalidade do sistema.

Esses apontamentos são corroborados pelos resultados apresentados pela consultoria da KPMG por meio de análise heurística⁶, que indicaram que o Meu INSS apresenta usabilidade adequada, embora haja necessidades de melhoria nas funcionalidades e nos mecanismos de controle de erros pelo próprio usuário. A partir de questionários *online* respondidos por 2.830 usuários do Meu INSS, identificou-se satisfação dos usuários com relação à naveabilidade, ao tempo de resposta, ao *design* e aos formulários de preenchimento do sistema, bem como insatisfação em relação ao suporte oferecido. Ainda, as principais dificuldades apontadas foram: a) falta de clareza nos requisitos necessários (25%); b) dificuldades em encontrar os serviços (22%); c) dificuldade com criação da senha de acesso (20%); d) lentidão/instabilidade no sistema (17%); e) dificuldade em anexar arquivos (11%), f) dificuldade na conectividade (2%) e g) dificuldade de acesso por problemas nos equipamentos (2%).

1.2 Deficiências relacionadas à estruturação das informações com vistas a avaliar a qualidade dos serviços oferecidos

Conforme previsto no Decreto nº 9.094/2017, o INSS disponibilizou ferramenta de pesquisa de satisfação dos usuários dos seus serviços no Meu INSS, cujo desenvolvimento é responsabilidade da SGD. A solução fornece avaliação de dimensões da qualidade referentes à “Clareza das informações”, “Disponibilidade do serviço”, “Facilidade de uso” e “Qualidade dos canais de comunicação”, os quais constam como opção de escolha para avaliação ao final de cada serviço e que podem fornecer insumos para análise pelo INSS.

Entretanto, ao se avaliar as opções de resposta disponíveis nessa ferramenta, a partir da execução de teste no Meu INSS, identificou-se haver limitação na mencionada pesquisa de satisfação, pois, se o cidadão optar por avaliar mais de uma dimensão, apenas uma última opção de classificação é apresentada, conforme apresentado na Figura 3 abaixo.

⁶ Segundo Nielsen e Molich (1990), análise heurística é um método onde um avaliador procura problemas de usabilidade em uma interface através da análise e interpretação de um conjunto de princípios ou heurísticas. Fonte: <https://brapci.inf.br/index.php/res/download/98406>. Consulta em 23.11.2023. Quanto a esse teste, a KPMG informa não ter realizado teste assistido com os usuários, tendo em vista a limitação de tempo, conforme registrado em relatório.

Figura 3 – Tela de avaliação do serviço solicitado no Meu INSS

09:56
MeuINSS
avaliacao.servicos.gov.br

Explique sua avaliação, marque quantas opções quiser.

Clareza das informações
Custo ou esforço para obtenção do serviço
Disponibilidade do serviço
Eficácia
Facilidade de uso
Qualidade dos canais de comunicação
Tempo para obtenção do serviço

Considerei adequado o tempo para finalização do serviço.

Enviar avaliação

Fonte: Simulação de Avaliação de Serviço no Meu INSS executado pela equipe de auditoria, em 22.08.2023

Conforme evidenciado na simulação acima, a avaliação do serviço fica prejudicada, pois não permite ao usuário avaliar cada dimensão selecionada, podendo ocasionar a concentração de respostas em alguns itens.

Ainda, no que tange à possibilidade de utilização das manifestações reportadas na plataforma Fala.BR para identificação dos principais problemas e sugestões, verificou-se não haver sistematização dessas informações por meio de sua organização e classificação, sendo o objetivo principal da ferramenta a resposta ao cidadão. Atualmente, a Autarquia informou sobre a elaboração de planilhas das reclamações mais recorrentes sobre esse sistema, além de estar em implementação a utilização de *tags* ou etiquetas para identificar e classificar os problemas mais comumente relatados.

Apesar de terem sido identificadas possibilidades de aprimoramento quanto à usabilidade, funcionalidade e estruturação de informações, destacam-se as iniciativas de melhoria do Meu INSS que estão em implementação pela Autarquia: i) projeto entre a SGD e a Universidade de Brasília (UnB) sobre a análise da experiência do usuário com relação ao requerimento de aposentadoria por tempo de contribuição para melhoria do fluxo desse serviço (o que atende ao disciplinado no artigo 24, inciso VIII, da Lei nº 14.129/2021); e ii) desenvolvimento de “novo fluxo para o benefício por incapacidade” junto com a Dataprev. Tais iniciativas demonstram a preocupação da Autarquia em melhorar a experiência no uso do sistema a partir da visão do usuário.

Os fatos relatados demonstram que o INSS, no geral, possui conhecimento dos problemas e dificuldades dos usuários, e que tem apresentado ideias e iniciativas de aprimoramento do sistema, algumas em implementação e outras que não avançaram. Muitas dessas ações não

foram adiante em virtude da concorrência com outros processos e projetos, tendo em vista algumas causas já abordadas no Relatório de Avaliação nº 1205147⁷, tais como: carência de servidores, tanto em número quanto em conhecimento técnico, para exercerem as atividades relacionadas ao Meu INSS; grande quantidade de *backlog*⁸ de demandas junto à Dataprev para suporte dos sistemas previdenciários.

Logo, com base nos dados levantados, identificou-se que, apesar de o Meu INSS apresentar usabilidade e funcionalidade adequadas na percepção dos usuários, de maneira geral, também apresenta pontos de gargalo e de melhorias, conforme manifestações e principais pontos de dificuldades relatados pelos próprios usuários, tanto na plataforma Fala.BR quanto no trabalho executado pela KPMG, cujos pontos merecem avaliação pelo INSS, tendo em vista a melhoria da prestação de serviços ao cidadão.

2. Limitado suporte ao usuário do Meu INSS.

A Lei nº 14.129/2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital, define, em seu art. 14, que a “prestação digital dos serviços públicos deverá ocorrer por meio de tecnologias de amplo acesso pela população”, preferencialmente por meio do autosserviço, ou seja, sem necessidade de mediação humana. Nesse sentido, buscou-se avaliar as ferramentas disponíveis para auxiliar o requerente em caso de dificuldades e dúvidas.

Para o Meu INSS, atualmente os mecanismos de suporte disponíveis são: i) Assistente Virtual Helô; ii) Central 135; e iii) Agência da Previdência Social (APS). A seguir as análises da situação encontrada em cada um dos canais de suporte ao Meu INSS.

2.1 Assistente Virtual Helô

A Assistente Virtual Helô é um *chatbot*, isto é, uma inteligência artificial projetada para comunicar-se com o usuário e responder perguntas deste. De janeiro de 2022 a maio de 2023, apresentou uma média de dois milhões de usuários por mês.

A análise realizada pela equipe de auditoria durante os testes da Assistente Virtual Helô apontou uma padronização significativa nas perguntas e respostas fornecidas, restringindo as opções do cidadão para esclarecer situações e obter informações adicionais para o serviço desejado. Nesse sentido, não se identificaram soluções tecnológicas que poderiam atenuar as limitações dessa assistente virtual, como o Processamento de Linguagem Natural (PLN).

Adicionalmente, a assistente também não apresenta opção para o cidadão solicitar o atendimento humano, o que corrobora a limitação do *chatbot* em entender as necessidades dos usuários e apresentar uma solução satisfatória.

Acrescenta-se que, de acordo com os resultados dos estudos conduzidos pela KPMG⁹, o uso da assistente entre os usuários do Meu INSS (site e aplicativo) é de 4%. Esse estudo também sugeriu que a solução de suporte virtual poderia ser mais bem aproveitada e explorada para

⁷ Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1205418>. Consulta em 19.12.2023. Trata de avaliação do processo de análise automática para concessão de benefícios do INSS.

⁸ O termo backlog tem o significado de trabalho em atraso, ou seja, uma lista ou histórico de projetos e atividades que precisam ser finalizados. Fonte: <https://www.pontotel.com.br/backlog/>. Consulta em 13.11.2023

⁹ Fonte: KPMG – Projeto BRA/20/004 – “Modernização, Inovação e Fortalecimento Institucional do INSS/2023”. Resposta à Solicitação de Auditoria nº 03.

“atender às necessidades dos usuários de forma mais abrangente e eficiente”. Ainda segundo os estudos referenciados, 9% dos usuários do Meu INSS fazem uso dos serviços de orientação e informações nas APS e 44% do suporte da Central 135, o que evidencia a preferência dos usuários pelo suporte humano, ou da limitada resolutividade da ferramenta Assistente Virtual.

2.2 Central 135

O suporte da Central 135 se materializa por meio de roteiros específicos para cidadãos que buscam atendimento telefônico. No caso do Meu INSS, os roteiros contemplam informações sobre o “Acesso ao Meu INSS”; “Como utilizar o Meu INSS”; “Como anexar documentos pelo Meu INSS”; e “Carteira do Beneficiário Meu INSS”.

Em relação aos roteiros da Central 135 específicos para auxiliar no uso do Meu INSS, identificou-se que estes, apesar de apresentarem informações pertinentes, também demonstram algumas fragilidades. Os principais problemas verificados foram: i) roteiro com orientações gerais quanto ao acesso e utilização do Meu INSS, o que não auxilia no atendimento de casos concretos; e ii) atendentes da Central 135 não especializados neste tipo de atendimento e sem acesso ao Meu INSS quando do atendimento ao cidadão, o que limita a capacidade de suporte ofertado.

Com relação aos roteiros, a Autarquia informou que estão sendo realizados questionários junto aos servidores para levantar as principais queixas recebidas dos usuários, tendo em vista o aperfeiçoamento dos roteiros da Central 135.

2.3 Agência da Previdência Social

Quanto ao suporte ao Meu INSS prestado nas APS, identificou-se uma experiência-piloto de autoatendimento gerenciada pela Gerência Executiva de Porto Alegre/RS (GEXPOA), na qual são disponibilizados aparelho telefônico para o cidadão ligar para a Central 135 e terminais de autoatendimento que podem ser utilizados para acesso ao Meu INSS em Agência. Durante o atendimento, o cidadão é orientado por um estagiário, desde a emissão da senha Gov.br até como requerer serviços. Os terminais também possibilitam o agendamento para atendimento na Agência por servidor do INSS. Entretanto, não foi identificada a existência de atendimento especializado com esse objetivo de modo geral.

No mais, identificou-se que existem Acordos de Cooperação Técnica (ACT)¹⁰ firmados pela Autarquia com entidades conveniadas, que preveem auxílio aos cidadãos na utilização do Meu INSS, o que contribui para o aumento da capilaridade do atendimento do INSS.

Diante dos resultados apresentados, verifica-se que o suporte do Meu INSS para atender aos cidadãos é limitado, levando-os a buscar outros canais, tanto para concluir o atendimento não obtido pelo Meu INSS, quanto para esclarecer dúvidas no uso do sistema, havendo oportunidades de melhoria no suporte aos usuários do Meu INSS.

¹⁰ Sobre os ACT firmados pelo INSS, o resultado de avaliação feita pela CGU consta do Relatório nº 826377, disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1318859>. Consulta em 10.01.2024.

3. Limitações relacionadas a mecanismo que permita a autorização de acesso de terceiros a funcionalidades do Meu INSS sem que seja necessário o compartilhamento de senha pessoal.

O uso do Meu INSS, conforme já relatado na análise da usabilidade do aplicativo, pode se apresentar como um desafio para alguns cidadãos. Nesse sentido, ocorrem situações em que o segurado solicita auxílio a terceiros para o manuseio do sistema. Esse auxílio pode ocorrer por meio do compartilhamento da senha do Gov.br com terceiros, gerando riscos de utilização indevida, pois essa senha permite acessar diversos outros serviços.

Em que pese a cessão da senha pelo próprio cidadão para um terceiro estar fora da alcada do INSS, a ABNT NBR ISO/IEC 27002 - Tecnologia da informação — Técnicas de segurança — Código de prática para controles de segurança da informação, em seu item 9.3.1, recomenda “que todos os usuários sejam informados para [...] manter a confidencialidade da informação de autenticação secreta, garantindo que ela não seja divulgada para quaisquer outras partes”. Ainda, com vistas a preservar a segurança das informações do segurado, é importante identificar medidas que visem mitigar esse risco.

Nesse contexto, apesar de a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28.03.2022, prever a outorga de procuração em nome de terceiro (Seção III), a Autarquia informou não haver essa funcionalidade no Meu INSS, haja vista limitações relacionadas a aspectos técnicos da ferramenta desenvolvida.

A conta Gov.br permite a inclusão de procuração digital diretamente no sistema, desde que o usuário já tenha uma senha própria e em nível de segurança que permita a utilização desse serviço.

Para o registro de procuração digital por meio do Gov.br há necessidade de o usuário possuir a conta no Nível Prata¹¹; no entanto, a maioria dos requerimentos realizados pelo Meu INSS podem ser registrados por cidadãos que não preenchem os requisitos para obter tal nível de conta, de forma que o atual sistema de procuração pode excluir grande parte dos segurados do INSS.

Nesse contexto, o segurado do INSS que pretenda incluir uma procuração digital para acesso ao Meu INSS tem de, no mínimo, usar *internet banking* dos bancos conveniados, ou ser servidor público da União, ou possuir Carteira Nacional de Habilitação. Assim, por vezes, a solução adotada é o fornecimento da própria senha a terceiros.

No âmbito deste trabalho, foi verificado que há iniciativas na SGD para que o cidadão autorize, pela conta Gov.br, que uma terceira pessoa o represente, ao sinalizar os órgãos e serviços que poderão ser acessados por seu representante, de forma menos onerosa para o usuário. Apesar de a implementação do novo processo de procuração no portal Gov.br beneficiar um

¹¹ Nível Prata de segurança e acesso à conta do Gov.br - Login único para um grande número de serviços digitais; Acesso completo a todas as funcionalidades do aplicativo Gov.br. Conta com nível alto de segurança, com acesso a serviços que exigem reconhecimento facial ou acesso a bancos credenciados. Fonte: Portal do Gov.Br. Disponível em https://faq-login-unico.servicos.gov.br/en/latest/_perguntasdafaq/obtermaisconfiabilidadenacontadeacesso.html, e <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/conta-gov-br>. Consulta em 27.10.2023.

número maior de cidadãos, pode ser uma solução que não atenda a todos os segurados do INSS.

4. Serviços disponibilizados no Meu INSS podem necessitar de medidas extras de segurança.

A Autarquia disponibiliza os serviços do Meu INSS de acordo com níveis de segurança da conta do Gov.br: Bronze, Prata e Ouro, além de disponibilizar acesso a determinados serviços sem a necessidade da utilização do login único do Gov.BR, como estipulado pela Portaria DIRBEN/INSS nº 993, de 28.03.2022, que trata dos procedimentos em matéria de benefícios. A Portaria esclarece que “A Conta de Acesso fornece um nível de segurança compatível com o grau de exigência, natureza e criticidade dos dados e das informações pertinentes ao serviço público solicitado.”

Além da segurança observada em cada nível de conta do Gov.br, houve a implementação de mecanismos de segurança adicionais, próprios do Meu INSS, para os serviços “Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado” e “Alterar Local ou Forma de Pagamento”. Em que pese o primeiro serviço citado permita o bloqueio e o desbloqueio, a segurança extra é somente para casos de desbloqueio.

Conforme disciplinado pelo artigo 2º da Portaria Conjunta DTI/DIRBEN/INSS nº 1, de 28.07.2023, os referidos serviços, aos serem solicitados via Meu INSS, são submetidos às seguintes verificações:

- I. nível de confiabilidade da conta gov.br (bronze, prata ou ouro), utilizada pela pessoa para se autenticar no Meu INSS;
- II. procedimento de verificação de vivacidade, que é um método de detecção de vida, através do reconhecimento facial da pessoa autenticada na plataforma; e
- III. batimento da imagem capturada com as contidas nos bancos de dados disponíveis, se comprovada a vivacidade.

§1º Estas verificações não se aplicam quando a pessoa solicitar o bloqueio do benefício para empréstimo consignado.

Frise-se que a primeira medida corresponde à verificação, pelo Meu INSS, se o usuário que solicita determinado serviço possui o nível de conta Gov.br necessário para o registro no sistema. Essa confirmação só é necessária quando o sistema exige os níveis Prata ou Ouro para o serviço selecionado.

Em análise à Carta de Serviços do INSS, a qual registra a disponibilização de cem serviços para o cidadão, foram identificados outros serviços que, da mesma forma que os dois tratados com segurança extra, possuem potencial de gerar prejuízos financeiros ao segurado ou ao INSS, como por exemplo: “Solicitar Certidão para Saque de PIS/PASEP/FGTS”; “Solicitar Desistência/Encerramento/Renúncia de Benefício”; “Solicitar Transferência de Benefício para Recebimento em Banco no Exterior - Acordo Internacional” e “Solicitar Transferência de Benefício de Residente no Exterior para Receber em Banco Brasileiro – Acordo Internacional”.

A “Solicitação de Certidão para Saque de PIS/PASEP/FGTS” é o serviço para pedir o documento para saque de valores do PIS, do PASEP e do FGTS que ainda não foram pagos. A necessidade de reforço na segurança desse serviço se justifica pelos possíveis valores que poderão ser sacados.

Por sua vez, a “Solicitação de Desistência/Encerramento/Renúncia de Benefício” é o Serviço para informar a desistência e pedir cancelamento de um benefício, desde que a pessoa não tenha recebido o primeiro pagamento, nem feito o saque do PIS, do PASEP, ou do FGTS; encerrar o benefício em virtude do falecimento do titular do benefício; e cessar a cota/benefícios de pensão por morte ou auxílio-reclusão. A criticidade se justifica diante da possibilidade de prejuízos para o segurado, se ele vier a ter o benefício suspenso indevidamente.

Em relação aos serviços “Solicitar Transferência de Benefício para Recebimento em Banco no Exterior - Acordo Internacional” e “Solicitar Transferência de Benefício de Residente no Exterior para Receber em Banco Brasileiro – Acordo Internacional”, apresentam riscos semelhantes ao serviço “Alterar Local ou Forma de pagamento”, tratado pela Portaria Conjunta DTI/DIRBEN/INSS nº 1/2023; e, caso realizados indevidamente, também podem causar prejuízos ao segurado, que deixaria de receber o benefício e, também, ao INSS, visto que pagaria indevidamente valores para outro cidadão que não o destinatário legal do benefício.

Portanto, conclui-se que as medidas de segurança próprias do Meu INSS, implementadas internamente para os serviços de “Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado” e “Alterar Local ou Forma de Pagamento”, estão alinhadas com o que determina o art. 56 da Portaria DIRBEN/INSS nº 993/2022. Verifica-se, ainda, que existem outros serviços que podem apresentar grau de criticidade semelhante a esses dois, considerando que o uso indevido destes pode resultar em prejuízos financeiros aos beneficiários e ao próprio INSS, e que, assim, demandariam o mesmo tipo de verificação para acesso.

5. Divergência na taxa de indeferimento por canal de atendimento do INSS.

O Decreto nº 8.936, de 19.12.2016, que dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais no âmbito da administração pública federal direta, estabelece, em seu art. 5º, que a existência de canal de atendimento digital não substitui outros meios de atendimento, sendo necessário manter outras formas de prestação dos serviços que sejam adequadas a seu público-alvo. Nesse contexto, a Lei nº 13.460, de 26.06.2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, apresenta como diretriz a ser seguida pelos agentes públicos a “igualdade no tratamento aos usuários, vedado qualquer tipo de discriminação”, pressupondo, assim, que a prestação do serviço não deveria ser impactada em consequência da forma de acesso a ele.

5.1 Análise das taxas de indeferimento por canal de atendimento

Com o objetivo de avaliar se o canal de requerimento do benefício impacta o resultado das análises do INSS, foram realizados procedimentos analíticos que permitiram evidenciar a relação entre a decisão proferida e os canais disponibilizados pela Autarquia. Os dados de requerimentos referem-se ao período de 01.01.2022 a 31.12.2022, e foram extraídos dos seguintes sistemas do INSS: Base de Gestão INSS Tarefas (BG Tarefas) e Sistema Único de Informações de Benefícios (SUIBE).

Registra-se que, para o presente trabalho, foram analisadas as decisões de requerimentos relacionados às espécies passíveis de análise automática em 2022¹², de modo a isolar o efeito dessa modalidade de reconhecimento de direitos. Nesse contexto, para o cálculo das taxas de indeferimento, foram considerados somente os requerimentos analisados pelo INSS, excluindo-se os que estão na fila de análise. Os resultados podem ser observados na Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 – Requerimentos analisados e indeferidos por canal de atendimento do INSS
Ano 2022

Canal de Atendimento	Requerimentos Analisados (qtde)	Requerimentos Indeferidos (qtde)	Taxa de Indeferimento
Central de Serviços – Internet (Meu INSS)	1.921.428	1.073.194	55,9%
Entidade Conveniada (ACT)	775.096	475.964	61,4%
Central de Serviços – Central 135	606.864	363.281	59,9%
Central de Serviços – Intranet (APS)	78.775	39.951	50,7%
Módulo de Tarefas	6.992	3.871	55,4%
Total	3.389.155	1.956.261	-

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com base nos dados do BG Tarefas e do SUIBE.

A partir das informações que constam da Tabela 1, verifica-se que a taxa de indeferimento dos requerimentos realizados pelo Meu INSS é inferior aos realizados por meio de Entidades Conveniadas e da Central 135, mas superior aos feitos nas Agências. Em que pesem essas diferenças, não necessariamente revelam que as análises sejam feitas de maneiras distintas.

A maior taxa de indeferimento registrada no canal Entidade Conveniada pode estar associada ao elevado número de requerimentos rurais, como Aposentadoria por Idade Rural e o Salário Maternidade Rural. Na outra extremidade, a menor taxa de indeferimento referente a requerimentos realizados presencialmente nas APS pode ser decorrente da existência de melhores orientações feitas ao cidadão, como no que se refere à elegibilidade ao benefício pretendido, à necessidade e às formas de obtenção de documentos específicos, aos passos subsequentes para obtenção do benefício previdenciário, entre outras informações relevantes.

Com exceção da Entidade Conveniada, que possui particularidades tratadas acima, os dados mostram que os dois canais remotos disponíveis possuem as maiores taxas de indeferimento, e isso pode estar relacionado a uma possível qualidade inferior da comunicação com o cidadão, tanto no Meu INSS quanto na Central 135, se comparada com aquela da Agência.

O trabalho realizado pela KPMG demonstrou que a utilização dos canais de atendimento difere de acordo com o perfil dos requerentes. Nesse sentido, as bases de dados disponibilizadas para a análise não fornecem informações sobre as características sociais dos usuários do Meu INSS, bem como não foi evidenciado que o INSS tenha essa informação, a

¹² Foram analisadas as espécies: Aposentadoria por idade, Aposentadoria por tempo de contribuição, Benefício de Prestação Continuada ao idoso, Benefício de Prestação Continuada à pessoa com deficiência e Salário maternidade. O total de requerimentos dessas espécies de benefícios em 2022, excluídos os por incapacidade, foi de 5.148.476. A referida amostra, por sua vez, continha 4.301.306 requerimentos, equivalente a 83,5% dos benefícios previdenciários e assistenciais (excluídos os por incapacidade).

qual poderia auxiliar na compreensão do perfil dos requerentes, bem como auxiliar na definição de estratégias de melhoria do canal.

5.2 Análise das solicitações (revisão e novo requerimento) de segurados com pedido inicial indeferido

Considerando a existência de percentuais de indeferimento diferentes por canal de atendimento, buscou-se avaliar a possibilidade de os segurados estarem realizando novos requerimentos por meio de canais de atendimento diversos daquele do pedido inicial com vistas a aumentar a probabilidade de deferimento.

Primeiramente, avaliou-se a ocorrência de múltiplos requerimentos por uma mesma pessoa, bem como as decisões proferidas. Os resultados podem ser observados na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Quantidade de requerentes e tipo de decisão proferida pelo INSS em 2022

(a) Requerentes que tiveram requerimento indeferido	1.708.285 ¹³
(b) Requerentes que tiveram requerimento indeferido e fizeram mais de um requerimento	446.408
(c) Requerentes que tiveram requerimento indeferido, mas que tiveram benefício concedido após registro de novo requerimento	121.409
(d) Requerentes que tiveram requerimento deferido após revisão do indeferimento	39.406

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com base nos dados do BG Tarefas disponibilizados via Ofício SEI nº 317/2023/DIGOV-INSS, em 09.10.2023, e do SUIBE (Dados obtidos no âmbito do trabalho de Avaliação da Concessão Automática de benefícios pelo INSS; Relatório nº 1205147).

Do total de 1.708.285 requerentes que tiveram seu requerimento indeferido, 26,1% realizaram ao menos mais um requerimento e, entre esses, 121.409 (27,2%) obtiveram concessão de benefício após registro de novo requerimento. Ainda, em 39.406 casos houve a revisão da decisão, sendo concedido o benefício. Observa-se que 160.815 segurados (c+d) tiveram requerimento deferido após uma negativa. Ou seja, do total de indeferimentos, 9,4% foram deferidos após uma negativa inicial, o que já foi apontado em resultados de análises do Supertec¹⁴.

Em seguida, avaliou-se o canal utilizado pelos segurados que tiveram requerimento deferido após uma negativa (linhas c e d da Tabela 2), conforme Tabela 3 a seguir.

Tabela 3 – Segurados com requerimento concedido após indeferimento inicial, em 2022, e canais de requerimento

Registro do Requerimento	Quantidade de Requerentes	Percentual
Mesmo canal	123.194	76,6%
Diferentes canais	31.889	19,8%
Indeferimento em mais de um canal ¹⁵	5.732	3,6%
Total	160.815	100,0%

¹³ Esses requerentes estão relacionados aos 1.956.261 requerimentos indeferidos informados na Tabela 1.

¹⁴ Resultados apresentados no Relatório de Auditoria nº 1205146, demonstram que 51,8% dos 15.537 indeferimentos analisados pelo Programa de Supervisão Técnica de Benefícios (Supertec) do INSS não foram ratificados. Relatório disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1253737>; consulta realizada em 15.01.2024.

¹⁵ Na amostra analisada, 5.732 pessoas tiveram requerimentos indeferidos em mais de um canal, sendo que em um deles, houve o deferimento.

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com base nos dados do BG Tarefas disponibilizados via Ofício SEI nº 317/2023/DIGOV-INSS, em 09.10.2023, e do SUIBE (Dados obtidos no âmbito do trabalho de Avaliação da Concessão Automática de benefícios pelo INSS; Relatório nº 1205147).

Assim, entre os requerimentos que tiveram mudança na decisão, 31.889 (19,8%) mudaram o canal de requerimento.

Conforme disposto na Tabela 4, a seguir, o principal canal utilizado após o indeferimento inicial foi o Meu INSS (74,7% quando o requerimento indeferido foi feito pela Central 135, 65,4% nas APS, e 86,6% em entidades conveniadas).

Esse cenário indica a possibilidade de haver diferença na probabilidade de concessão de acordo com o canal utilizado para requerimento, seja pela maior facilidade de utilização de determinada ferramenta, seja por haver situações que facilitem a concessão por este canal.

Tabela 4 – Quantidade de segurados com requerimento concedido após indeferimento inicial, por canal de atendimento, em 2022

Canal do Requerimento Inicial	Canal do Requerimento Concedido					
	Central 135	Meu INSS	APS	Entidade Conveniada	Módulo de Tarefas	Total Geral
Central 135	-	11.225	1.391	2.345	62	15.023
Meu INSS	4.350	-	1.935	4.609	110	11.004
APS	227	813	-	187	17	1.244
Entidade Conveniada	347	3.814	212	-	30	4.403
Módulo de Tarefas	23	82	81	29	-	215
Total Geral	4.947	15.934	3.619	7.170	219	31.889

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com base nos dados do BG Tarefas disponibilizados via Ofício SEI nº 317/2023/DIGOV-INSS, em 09.10.2023, e do SUIBE (Dados obtidos no âmbito do trabalho de Avaliação da Concessão Automática de benefícios pelo INSS; Relatório nº 1205147).

Diante do exposto, verifica-se que as taxas de indeferimento entre os canais não são equivalentes, com destaque para os canais de modalidade remota, que apresentam maiores níveis de indeferimento do pedido. Ainda, os resultados das análises evidenciam que mais da metade dos requerimentos registrados no INSS são indeferidos, e que o cidadão busca o reconhecimento dos seus direitos, seja por meio de pedido de revisão ou pela realização de requerimentos semelhantes nos diversos canais de atendimento. Ressalta-se que não foram considerados nesta análise os pedidos de recurso junto ao Conselho de Recursos da Previdência Social, nem as ações judiciais.

RECOMENDAÇÕES

1. Sistematizar os dados relativos às manifestações e às avaliações dos cidadãos quanto ao Meu INSS registradas no Fala.BR e em outros canais, a fim de utilizar tais informações como insumos para subsidiar as decisões de melhoria do sistema.

Achado nº 1.

2. Revisar as regras de negócio relativas às negativas de acesso por divergência entre as bases da RFB e do CNIS de modo a permitir que o cidadão realize requerimentos no âmbito do Meu INSS, orientando-o sobre a existência de divergência e a maneira de regularizá-la.

Achado nº 1.

3. Aperfeiçoar o processo de inserção de arquivos digitais, apresentando alternativas que facilitem a jornada do usuário.

Achado nº 1.

4. Implementar funcionalidade no Meu INSS que permita ao usuário salvar as informações preenchidas ou os documentos anexados durante o uso do sistema para recuperar em caso de eventual falha (Recuperação de Dados), considerando a possibilidade de implementar o salvamento automático das informações em intervalos regulares (*Autosave*).

Achado nº 1.

5. Implementar medidas/ações de melhoria do suporte prestado aos usuários do Meu INSS nos diferentes canais de atendimento do INSS, a exemplo do aperfeiçoamento dos roteiros da Central 135, da capacitação de atendentes nas APS e do menu “Ajuda” no próprio sistema.

Achados nº 2 e nº 5.

6. Avaliar a possibilidade de implementar mecanismo de procuração no Meu INSS, considerando níveis de segurança exigidos para cada serviço a ser outorgado, bem como os riscos relacionados.

Achado nº 3.

7. Analisar a possibilidade de revisar os serviços que apresentam medidas de segurança adicional no Meu INSS, de modo a incluir novos serviços em que essas medidas estejam previstas, a depender do nível de criticidade considerado pela Autarquia.

Achado nº 4

CONCLUSÃO

A presente auditoria avaliou o Sistema Meu INSS sob os aspectos da usabilidade e da funcionalidade, assim como foram analisados a adequação do suporte ao Meu INSS oferecido nos diferentes canais de atendimento; os mecanismos de acesso por procuração; os níveis de segurança associados aos serviços disponibilizados; a disponibilização de canais alternativos ao Meu INSS; e as taxas de deferimento dos pedidos realizados pelos diferentes canais de atendimento.

Os resultados das análises indicam fragilidades, deficiências e oportunidades de melhoria, conforme relatado a seguir.

Foram identificadas deficiências nos aspectos de usabilidade e de funcionalidade do Meu INSS, segundo relatos dos usuários, corroborados por testes de execução realizados pela equipe de auditoria, com destaque para: i) dificuldade no acesso à plataforma e lentidão/instabilidade no sistema; ii) divergência de dados cadastrais entre a base da RFB e a do CNIS, resultando em não autorização de acesso ao sistema; iii) ausência de pontos de salvamento das tarefas executadas pelos usuários; e iv) dificuldade em anexar arquivos. Ainda, foi identificado limitado suporte ao usuário do Meu INSS.

Quanto aos meios de acesso ao sistema, destaca-se a ausência de mecanismo de procuração próprio do Meu INSS e a complexidade da atual procuração constante do Gov.br.

Identificou-se, também, que as medidas de segurança adicionais do Meu INSS são restritas aos serviços “Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado” e “Alterar Local ou Forma de Pagamento”, existindo outros serviços cujo grau de criticidade poderia ensejar a adoção de medidas de segurança.

Observou-se taxa de indeferimento superior nos pedidos iniciados por meio dos canais de atendimento remoto (Central 135 e Meu INSS) quando comparado com os requerimentos realizados em APS, sendo que 19,8% dos requerimentos em que o pedido é acolhido após uma negativa inicial ocorrem a partir de canal distinto daquele em que o pedido efetuado foi indeferido. Isso revela que a aprovação do requerimento pode depender do canal utilizado. A ausência de estudos sobre os perfis dos usuários atendidos pelo INSS, para a disponibilização dos canais de atendimento atualmente existentes, limita a compreensão da Autarquia sobre as necessidades dos cidadãos.

Nesse sentido, foram emitidas recomendações ao INSS visando aprimorar o Meu INSS e contribuir com a melhoria da experiência, e, por conseguinte, com a percepção dos usuários, voltadas à/ao: i) sistematização e utilização dos dados relativos às manifestações e às avaliações dos cidadãos quanto ao Meu INSS registradas no Fala.BR e em outros canais; ii) revisão das regras de negócio que impedem o requerimento em virtude da divergência de dados entre as bases da RFB e do CNIS; iii) aperfeiçoamento do processo de inserção de arquivos digitais; iv) implementação de funcionalidade que permita o salvamento e a recuperação de informações preenchidas ou de documentos anexados; v) melhoria do suporte prestado aos usuários do Meu INSS; e vi) possibilidade de implementação de procuração no Meu INSS.

Vale destacar, no contexto das melhorias relacionadas ao Meu INSS, que foram identificadas as seguintes iniciativas em implementação pela Autarquia: i) projeto com a SGD e a UnB

relacionado à análise da experiência do usuário com relação ao requerimento de aposentadoria por tempo de contribuição para melhoria do fluxo desse serviço; e ii) desenvolvimento de “novo fluxo para o benefício por incapacidade” junto com a Dataprev.

Conclui-se que o Meu INSS desempenha um importante papel no acesso aos serviços oferecidos pelo INSS para os cidadãos que possuem condições de utilizar ferramentas tecnológicas, e que há oportunidades de melhoria nesse sistema, naquilo que diz respeito à sua usabilidade e funcionalidades. A implementação das recomendações propostas pode contribuir com o aperfeiçoamento desse sistema, resultando em benefícios aos usuários, em função da oportunidade de solicitar serviços sem a necessidade de comparecimento presencial, possuindo especial relevância em locais não abrangidos por Agências do INSS.

ANEXO

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

O Instituto Nacional do Seguro Social se manifestou acerca do Relatório Preliminar nº 1360686 por meio da Nota Técnica nº 12/2024/CGAUT/DTI-INSS, de 26.02.2024, enviada pelo OFÍCIO SEI nº 192/2024/DIGOV-INSS, de 28.02.2024.

Com relação aos achados, o INSS se manifestou como segue:

Achado nº 1

Manifestação da unidade examinada:

“Esclarecemos que o cidadão pode requerer o serviço **Atualizar cadastro e/ou benefício** por meio da Central 135, não tendo que, necessariamente, se deslocar até uma agência do INSS.”

Análise da equipe de auditoria:

Em atendimento à manifestação, ajustou-se o trecho do relatório preliminar incluindo previsão de atendimento por meio da Central 135 nos casos em que houver divergência entre dados da RFB e do CNIS que impossibilite a utilização do Meu INSS.

Recomendações

Por meio do Relatório Preliminar, foram encaminhadas ao INSS sete Recomendações, as quais foram discutidas com o gestor em Reunião de Busca Conjunta de Soluções. Seis recomendações foram mantidas e uma foi considerada atendida, conforme detalhado a seguir.

Recomendação nº 1

Manifestação da unidade examinada:

“No que tange à atuação desta Coordenação-Geral, a avaliação de qualidade do Meu INSS pelos usuários observa o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017 e a Portaria SGD/ME nº 548, de 24 de janeiro de 2022. Assim, o INSS se utiliza da avaliação adotada pela Secretaria de Governo Digital – SGD do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.”

Análise da equipe de auditoria:

A Autarquia argumentou que faz uso da avaliação da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, sem apresentar outras informações acerca da utilização de informações do Fala.BR, objeto da recomendação.

No entanto, a Recomendação foi emitida no sentido de organizar as informações relativas a opiniões de cidadãos sobre o Meu INSS para melhorar o controle da utilização desses insumos, tendo em vista a melhoria do sistema a partir da visão dos usuários. Durante o trabalho, foi constatado que o INSS possui diversas informações disponíveis sobre os problemas desse sistema, mas não implementou mudanças e soluções a partir dessas informações devido à ausência de um processo contínuo de análise desses insumos, com posterior adoção de providências práticas.

Conforme mencionado no Achado 1, a ferramenta de avaliação da SGD apresenta dados sobre a pesquisa de satisfação em relação ao serviço utilizado, mas apresenta fragilidades que

podem ser tratadas, tendo em vista o melhor aproveitamento da informação registrada pelo usuário do Meu INSS. As manifestações dos cidadãos no sistema Fala.BR tratam de desafios enfrentados pelos usuários no uso do sistema e são insumos para possíveis melhorias. Há, também, os comentários de usuários em lojas de aplicativos que também podem ser úteis para a melhoria do Meu INSS.

Durante o trabalho, foi informado que a área responsável realiza eventuais levantamentos de informações sobre os principais problemas e insere em planilhas. No entanto, isso ocorre sem procedimento normatizado.

Diante disso, as providências adotadas em relação à recomendação serão acompanhadas por meio do sistema de monitoramento da CGU, considerando que na avaliação foi evidenciado que há oportunidade de melhor aproveitamento da opinião dos usuários para o aprimoramento do Meu INSS.

Recomendação nº 2

Manifestação da unidade examinada:

“O comparativo mencionado entre as bases da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) representa um importante mecanismo de segurança. Ao acessar o Meu INSS, os usuários são expostos a uma ampla gama de informações sensíveis, incluindo dados pessoais, histórico de contribuições, detalhes sobre o pagamento de benefícios e valores recebidos, entre outros.

Embora o Meu INSS seja apenas um dos canais de atendimento disponíveis, não havendo assim restrição ao direito do cidadão, que pode realizar seu pedido de benefício ou serviço através de outros meios, como a Central 135, esta Coordenação-Geral reconhece a importância de promover aprimoramentos. Nesse sentido, a CGAUT está trabalhando em conjunto com a área responsável pelo CNIS (Coordenação-Geral de Administração de Informações do Segurado – CGAIS, da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão - DIRBEN) para identificar soluções que melhorem essas ocorrências.”

Análise da equipe de auditoria:

O INSS argumentou que há ações em andamento para identificar soluções para tratar as negativas de acesso ao sistema decorrentes da divergência entre as bases da RFB e do CNIS. Assim, as providências adotadas em relação à recomendação serão acompanhadas por meio do sistema de monitoramento da CGU.

Recomendação nº 3

Manifestação da unidade examinada:

“A esse respeito, a CGAUT avaliará aprimoramentos junto à Dataprev, inclusive com apropriação de melhorias do novo Benefício por Incapacidade que estão em desenvolvimento.”

Análise da equipe de auditoria:

No que se refere à inserção de arquivos digitais no Sistema Meu INSS, a Autarquia argumentou que avaliará ações para a implementação da recomendação juntamente com a Dataprev, inclusive com melhorias advindas da reformulação do serviço Benefício por Incapacidade que está em andamento. Assim, as providências adotadas em relação à recomendação serão acompanhadas por meio do sistema de monitoramento da CGU.

Recomendação nº 4

Manifestação da unidade examinada:

“A referida funcionalidade estará disponível no novo Benefício por Incapacidade. Após a implementação desse novo serviço, ela será estendida aos demais serviços fornecidos.”

Análise da equipe de auditoria:

A Autarquia informou que a funcionalidade de salvamento automático estará disponível para o serviço Benefício por Incapacidade e que, posteriormente, será incorporada nos demais serviços disponibilizados pelo Meu INSS. Assim, as providências adotadas em relação à recomendação serão acompanhadas por meio do sistema de monitoramento da CGU.

Recomendação nº 5

Manifestação da unidade examinada:

“No que compete a esta Coordenação-Geral, enfatizamos que o Meu INSS já conta com assistente virtual Helô, que tem por objetivo auxiliar o cidadão na navegação e consumo de serviços no Meu INSS. Ainda assim, esta unidade estudará outras formas de prover suporte aos usuários.”

Análise da equipe de auditoria:

Conforme tratado no Relatório, a assistente virtual Helô e os outros meios de suporte existentes podem ser aprimorados; e, nesse sentido, a unidade auditada argumentou que adotará providências para aprimorar o suporte ao Meu INSS. Assim, as providências adotadas em relação à recomendação serão acompanhadas por meio do sistema de monitoramento da CGU.

Recomendação nº 6

Manifestação da unidade examinada:

“A CGAUT vai apurar o andamento da implementação da procuração eletrônica no Gov.br que está sendo desenvolvida à SGD para incluí-la no Meu INSS.”

Análise da equipe de auditoria:

O INSS argumentou que está em andamento na SGD a implementação de procuração eletrônica no Gov.br e que irá promover a inclusão do Meu INSS no projeto. Assim, as providências adotadas em relação à recomendação serão acompanhadas por meio do sistema de monitoramento da CGU.

Recomendação nº 7

Manifestação da unidade examinada:

“Essa análise de oportunidade é ato contínuo desta unidade. Inclusive, ressaltamos que o INSS inicialmente disponibilizou, por iniciativa própria, dois serviços para autenticação por biometria (Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado e Alterar Local ou Forma de Pagamento). Posteriormente, a biometria foi implementada também no serviço Bloqueio/desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa ou Sindicato.”

Análise da equipe de auditoria:

A unidade auditada informou que realiza, de maneira contínua, a análise dos serviços existentes para incluí-los no rol de serviços com segurança adicional, caso necessário.

Registrhou, ainda, que adicionou segurança adicional, por biometria, ao serviço “Bloqueio/desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa ou Sindicato”, após a emissão do Relatório Preliminar deste trabalho. Em que pese a mencionada evolução, considerando a necessidade de verificação da pertinência de implementar esse nível de segurança em outros serviços, as providências adotadas em relação à recomendação serão acompanhadas por meio do sistema de monitoramento da CGU.

Por fim, acerca das manifestações apresentadas pelo INSS, que tiveram como foco as recomendações apresentadas na versão preliminar deste Relatório e discutidas em Reunião de Busca Conjunta de Soluções, observa-se que o Instituto demonstra reconhecer a relevância dos Achados de Auditoria e a necessidade de atendimento das recomendações para o aprimoramento do Sistema Meu INSS. Nesse sentido, as providências para atendimento das recomendações expedidas por meio deste relatório serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.