



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
Controladoria-Geral da União
Secretaria Federal de Controle Interno



RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE
PROGRAMAS DE GOVERNO Nº 40
COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 – Brasília-DF
cgu@cgu.gov.br

Valdir Moysés Simão

Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União

Carlos Higino Ribeiro de Alencar

Secretário-Executivo

Francisco Eduardo de Holanda Bessa

Secretário Federal de Controle Interno

Luís Henrique Fanan

Ouvidor-Geral da União

Waldir João Ferreira da Silva Júnior

Corregedor-Geral da União

Patricia Souto Audi

Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção

Equipe responsável pela elaboração:

Diretoria de Auditoria de Pessoal, Previdência e Trabalho – SFC

Ronald da Silva Balbe (Diretor)

Carlos Alberto dos Santos Silva (Coordenador-Geral)

Paulo Roberto Alves Cavendish

Marcial Ramão Peres

Gustavo Longo

Milton Marcelo Fernandes Ferreira

Equipe responsável pela revisão:

Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle – SFC

Renilda de Almeida Moura (Diretora)

Bruno de Oliveira Barbosa (Coordenador-Geral)

Ralf Araújo Ruas

Geórgia Patricia Pinto Lins

Brasília, setembro/2015.

Competência da CGU

Assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

Avaliação da Execução de Programas de Governo

Em atendimento ao disposto no Art. 74 da Constituição Federal, a CGU realiza ações de controle com o objetivo de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos Programas de Governo e dos Orçamentos da União.

A escolha do Programa de Governo para avaliação de sua execução se dá por um processo de hierarquização de todos os programas constantes da Lei Orçamentária Anual, utilizando-se para esse fim critérios de relevância, materialidade e criticidade.

A partir de então, são geradas ações de controle com o fito de avaliar a efetiva aplicação dos recursos destinados ao cumprimento da finalidade constante da ação governamental.

As constatações identificadas nas ações de controle são consignadas em relatórios específicos que são encaminhados ao gestor do programa para conhecimento e implementação das medidas nele recomendadas.

Cada uma das medidas é acompanhada e monitorada pela CGU até a certificação de sua efetiva implementação.

Sumário-Executivo

Objetivo do Programa

O programa 206 I – Previdência Social - está associado a três objetivos:

- 0250: Promover ações de inclusão e permanência no sistema previdenciário, conhecendo o perfil do cidadão e fortalecendo a educação previdenciária;
- 0251: Promover a melhoria da qualidade dos serviços previdenciários e o reconhecimento automático de direito;
- 0252: Fomentar políticas e ações de sustentabilidade dos regimes previdenciários, com foco em supervisão, controle e gestão de riscos.

Para cada um dos objetivos são relacionadas iniciativas e, para cada uma dessas, ações orçamentárias.

A ação orçamentária 009W – Compensação Previdenciária, objeto deste trabalho, está vinculada ao objetivo 0251.

Finalidade da Ação

A ação 009W – Compensação Previdenciária – tem como objetivo operacionalizar a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadorias e pensões, visando atender à Lei 9.796, de 5 de maio de 1999, e regulamentação posterior.

Como acontece

Os critérios para a compensação financeira foram estabelecidos com a publicação da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999. Foi definido que o **regime instituidor** tem direito de receber de cada **regime de origem** a devida compensação financeira. O regime instituidor é o regime previdenciário responsável pela concessão e pagamento de benefício de aposentadoria ou pensão dela decorrente, seja este o RGPS ou um RPPS. Cada regime previdenciário ao qual o segurado ou servidor público esteve vinculado sem que dele receba aposentadoria ou tenha gerado pensão a seus dependentes é denominado regime de origem.

O fluxo do processo de compensação previdenciária, para fins didáticos, está dividido em: assinatura do convênio, requisição da compensação e encontro de contas.

Assinatura do Convênio

Para que seja operacionalizada a compensação previdenciária, é necessário que cada regime próprio celebre convênio com o Ministério da Previdência Social. Tendo em vista que somente os regimes próprios de previdência social previamente cadastrados podem requerer compensação previdenciária, o Ministério da Previdência Social, por meio do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público (DRPSP), da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), mantém o cadastro atualizado dos regimes próprios de previdência social de cada ente da federação. Depois de requerido, pelo administrador de cada RPPS, e verificada, pelo DRPSP, a regularidade do cadastro, é celebrado convênio com o Ministério da Previdência Social.

Requisição da Compensação

Nas situações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) tenha concedido benefício de aposentadoria a trabalhadores com Certidões de Tempo de Serviço (CTS) ou Certidões de Tempo de Contribuição (CTC) emitidas por regimes próprios de previdência social e averbadas para efeito da concessão, caberá ao INSS, como regime instituidor, adotar medidas de forma a solicitar ao regime de origem uma indenização pelo tempo em que o segurado, enquanto trabalhador vinculado àquele ente, contribuiu para o respectivo instituto de previdência social. Recebida a requisição, o RPPS deverá analisar a exatidão dos dados referentes ao período e ao valor da compensação financeira e emitir parecer final (deferimento ou indeferimento) sobre o pedido.

Quando os Regimes Próprios de Previdência Social tenham concedido benefício de aposentadoria a trabalhadores com Certidões de Tempo de Serviço (CTS) ou Certidões de Tempo de Contribuição (CTC) emitidas pelo INSS e averbadas para efeito da concessão, caberá ao RPPS, como regime instituidor, adotar medidas de forma a solicitar ao INSS uma indenização pelo tempo em que o segurado, enquanto trabalhador vinculado ao RGPS, contribuiu para o respectivo regime. Para operacionalizar o processo, o RPPS deve firmar convênio com o MPS.

Recebida a requisição, o RGPS (INSS) deverá analisar a exatidão dos dados referentes a período e valor da compensação financeira e adequabilidade da concessão e emitir parecer final (deferimento ou indeferimento) sobre o pedido de compensação financeira.

Encontro de Contas

Mensalmente o INSS efetua a totalização dos valores devidos a cada regime próprio de previdência social, bem como o montante por eles devido, isoladamente, ao RGPS a título de compensação financeira e pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias / sociais devidas ao RGPS, no prazo legal, pela administração direta e indireta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Apurados os valores devidos pelos regimes de origem, deverão ser observados os seguintes procedimentos:

a) se o RPPS for credor, o INSS emitirá relatório de informação até o dia trinta de cada mês, devendo efetuar o pagamento até o quinto dia útil do mês subsequente;

b) se o RGPS for credor, o INSS emitirá relatório de informação até o dia trinta de cada mês, devendo o regime próprio de previdência social efetuar o pagamento até o quinto dia útil do mês subsequente.

Volumes de Recursos Envolvidos

Exercício	Autorizado (R\$)	Liquidado (R\$)	Execução da meta
2008	612.248.756	612.248.756	100,00%
2009	1.275.516.148	1.246.161.330	97,70%
2010	1.383.429.958	1.303.469.944	94,22%
2011	1.412.565.060	1.392.870.827	98,61%
2012	1.543.910.854	1.485.149.342	96,19%
2013	2.020.945.000	2.020.945.000	100,00%
2014	2.377.692.052	2.177.692.052	91,58%

Fonte: SIGPlan e SIOF

Questões Estratégicas

Com o propósito de verificar se a compensação financeira entre o RGPS e os RPPS da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadorias e pensões, está sendo realizada a partir de mecanismos e instrumentos de controle que possibilitem garantir a conformidade com o disposto na Lei nº 9.796/1999 e demais normativos vigentes, a execução da ação de governo 009W foi avaliada a partir das seguintes questões estratégicas:

1. O INSS, quando o RGPS é o regime instituidor, está, nas situações previstas, encaminhando aos RPPS os requerimentos de compensação financeira dos valores por eles devidos?

2. As contribuições previdenciárias devidas pelos Entes são descontadas quando do processo de compensação financeira?

3. O INSS possui instrumentos que garantam a reciprocidade na análise dos requerimentos de compensação financeira?

4. O processo de seleção dos requerimentos de compensação financeira feitos pelos RPPS a serem analisados pelo INSS é realizado com base em critérios institucionalmente definidos e claramente estabelecidos?

Conclusões e Recomendações

Nos trabalhos da CGU, realizados entre 2008 e 2014, foram evidenciados gargalos no processo gerencial de compensação previdenciária. As falhas identificadas resultam na falta de compensação financeira de valores devidos pelos RPPS ao RGPS, no pagamento de valores indevidos pelo RGPS aos RPPS e na falta de transparência dos procedimentos operacionais adotados. De forma resumida, foi constatado o seguinte:

I. O INSS, quando o RGPS é o regime instituidor, está, nas situações previstas, encaminhando aos RPPS os requerimentos de compensação financeira dos valores por eles devidos?

Verificou-se que, até agosto de 2013, existiam 68.458 requerimentos de compensação financeira devidos ao RGPS. Em decorrência de falta de celebração de convênio entre o MPS e o RPPS para a operacionalização e concessão de acesso aos sistemas que possibilitam a compensação previdenciária dos requerimentos apresentados, estima-se que o INSS deixava de compensar mensalmente o valor de R\$ 9 milhões. Levando-se em consideração a soma dos valores atrasados, estima-se um montante acumulado de cerca de R\$ 900 milhões não compensados em decorrência da falta de assinatura de convênios entre os RPPS e o MPS. Deve-se ressaltar que a maioria dos requerimentos está vinculada a órgãos do Poder Executivo da Administração Pública Federal. Conclui-se, portanto, que o INSS, quando o RGPS era o regime instituidor, não estava, em todas as situações previstas, encaminhando ao RPPS os requerimentos de compensação financeira dos valores por eles devidos.

Diante da situação identificada e considerando o montante envolvido, foi recomendado ao gestor, ainda no exercício de 2009, o estabelecimento de mecanismos e instrumentos com vistas ao recebimento dos requerimentos de compensação financeira, onde o INSS configura-se como regime instituidor, para os RPPS que não procederam à celebração de convênio junto ao MPS.

2. As contribuições previdenciárias devidas pelos Entes são descontadas quando do processo de compensação financeira?

Em apuração realizada, em agosto de 2008, foi verificado que 85% dos RPPS de entes estaduais para os quais foram realizados pagamentos a título de compensação previdenciária possuíam débitos previdenciários. Sendo que para 96% desses entes estaduais, o montante da dívida era maior que os valores transferidos pelo INSS no ano. O que deveria ter resultado no recolhimento para a União de contribuições previdenciárias – no caso dos estados e do Distrito Federal, de cerca de R\$ 185 milhões. Conclui-se, portanto, que as contribuições previdenciárias devidas pelos entes não estavam sendo devidamente descontadas quando do processo de compensação financeira. Verificou-se, ainda, ausência de integração entre os diversos sistemas informatizados utilizados como suporte às atividades executadas no processo de compensação previdenciária.

Assim, foi recomendada aos gestores do INSS a operacionalização, junto aos órgãos competentes, de consulta sobre a existência de débitos previdenciários, permitindo com isso a compensação destes débitos com os créditos relativos à compensação previdenciária. Foi recomendado também, a integração do Sistema de Compensação Previdenciária (COMPREV) aos sistemas da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), além da implementação de funcionalidades que permitam que as referidas consultas se deem por meio do COMPREV, facilitando o referido procedimento de consulta e concedendo a devida transparência às atividades executadas. E por fim, foi recomendada a integração entre o COMPREV e o Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV), de modo a evitar a necessidade de indicação mensal, e de forma manual, da existência de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) para pagamento da compensação financeira.

3. O INSS possui instrumentos que garantam a reciprocidade na análise dos requerimentos de compensação financeira?

A primeira avaliação realizada, tendo como referência a situação em agosto de 2008, apontou que o INSS havia decidido 74% dos requerimentos de compensação financeira apresentados pelos RPPS, enquanto estes haviam decidido apenas 17% dos requerimentos apresentados pelo INSS. Procedida a nova avaliação, tendo como referência a situação em dezembro de 2012, verificou-se que o INSS havia decidido 81% dos requerimentos apresentados pelos RPPS, enquanto estes haviam decidido apenas 35% dos requerimentos apresentados pelo INSS.

Estima-se que o INSS deixou de compensar, mensalmente, o montante de R\$ 5,5 milhões, devido à falta de tempestividade dos RPPS na decisão de requerimentos de compensação previdenciária apresentados pelo INSS. Conclui-se, assim, que o INSS não possui instrumentos que garantam a reciprocidade na análise dos requerimentos de compensação financeira.

Recomendou-se ao gestor adotar medidas que estabeleçam procedimentos que garantam a reciprocidade de atuação dos RPPS no processo de análise dos requerimentos, de tal sorte que seja garantido não só o tratamento isonômico entre os diversos RPPS, mas também a devida compensação financeira de seus respectivos requerimentos.

4.O processo de seleção dos requerimentos de compensação financeira feitos pelos RPPS a serem analisados pelo INSS é realizado com base em critérios institucionalmente definidos e claramente estabelecidos?

Verificou-se, em agosto de 2008, ausência de operacionalização no sistema COMPREV, mesmo com a edição de ato normativo regulamentar, de padrões e regras para a seleção dos requerimentos de compensação financeira encaminhados pelos regimes próprios de previdência social. A inexistência de um regramento para análise dos requerimentos pelos agentes do INSS expõe a entidade ao risco de manipulação, direcionamento e fraudes na execução do referido processo.

Conclui-se, portanto, que o processo de seleção dos requerimentos de compensação financeira feitos pelos RPPS não eram realizados com base em critérios institucionalmente definidos e claramente estabelecidos. Nesse sentido, o estabelecimento de critérios, institucionalmente definidos e efetivamente utilizados, para a seleção e deferimento dos requerimentos de compensação previdenciária, além de padronizar e conceder maior transparência aos procedimentos, reduz o cometimento, pelos agentes responsáveis, por dolo ou culpa, de inadequações quando da execução do procedimento.

A esse respeito, recomendou-se ao gestor, já em 2009, adotar medidas saneadoras, em especial quanto ao estabelecimento de regras mais transparentes para o procedimento de seleção de requerimentos, e a implantação do monitoramento das atividades vinculadas ao referido processo, baseada em indicadores que permitam, além da avaliação de desempenho, o acompanhamento e a supervisão das atividades, bem como a correção dos desvios eventualmente identificados.

Benefícios obtidos

No sentido de reduzir / eliminar as ocorrências identificadas e em atendimento às recomendações emitidas pela CGU, os gestores do INSS adotaram, entre 2009 e 2013, uma série de medidas para melhoria do referido processo gerencial, tais como:

- Definição de que a falta de celebração do convênio dos RPPS com o MPS não prejudica o direito de o INSS encaminhar os requerimentos de compensação financeira relativos aos benefícios por ele concedidos e de exigir do regime devedor, ou do respectivo ente instituidor, conforme o caso, os créditos do RGPS¹.
- Determinação para o INSS acionar o órgão da Procuradoria-Geral Federal responsável por sua inscrição na Dívida Ativa do INSS para efetuar a cobrança amigável ou judicial, caso o regime ou o ente instituidor não efetue o pagamento do débito resultante da compensação².
- Definição de que o repasse do fluxo mensal de compensação financeira entre regimes poderá ser suspenso quando o credor deixar de decidir ou decidir processos em quantidade proporcionalmente inferior aos decididos pelo devedor, considerando-se os requerimentos protocolados há mais de noventa dias³.
- Determinação de que os requerimentos de compensação previdenciária apresentados pelos regimes instituidores serão analisados pelo INSS, em cada Gerência-Executiva, observando-se a ordem cronológica de apresentação⁴.
- Definição de fluxo para efetuar a dedução dos débitos exigíveis perante a SRFB e a PGFN dos respectivos valores de compensação previdenciária⁵.

1 Incluído na Portaria MPAS 6.209, de 16 de dezembro de 1999, pela Portaria MPS 287, de 5 de novembro de 2009

2 Alterado na Portaria MPAS nº 6.209, de 16 de dezembro de 1999, pela Portaria nº 378, de 27 de julho de 2010

3 Alterado na Portaria MPAS nº 6.209, de 16 de dezembro de 1999, pela Portaria MPS nº 288, de 30 de junho de 2015

4 Portaria Interministerial MPS/MF 410, em 29 de julho de 2009

5 Portaria Conjunta PGFN/RFB/INSS 01, de 21 de março de 2013

- Desenvolvimento do novo Sistema de Compensação Previdenciária – COMPREV, contemplando ajustes e implementação de funcionalidades com vistas a conceder maior eficiência na execução das atividades operacionais e melhorar o gerenciamento do processo de compensação previdenciária.
- Determinação de que qualquer ação que venha a constituir-se em exceção à regra segundo a qual os requerimentos de compensação previdenciária apresentados pelos RPPS devem ser analisados, em cada GEX, observando-se a ordem cronológica de apresentação (Portaria Interministerial MPS/MF 410/2009) só pode ser realizada por expressa determinação do Presidente do INSS⁶.

Merece registro que, com base nos dados encaminhados pelo gestor, como resultado efetivo da implementação do fluxo para inclusão dos débitos previdenciários no cálculo do montante a ser compensado pelo INSS no processo de compensação previdenciária, no período de março a junho de 2013, verificou-se que o INSS suspendeu ou descontou um total de R\$ 39.441.750,70 relativos a contribuições previdenciárias não recolhidas.

6 Portaria 805/PRES/INSS, de 09 de julho de 2014

Sumário

1. Introdução.....	12
2. Objetivos e abordagem.....	16
2.1. Objetivos.....	16
2.2. Questões Estratégicas.....	17
3. Escopo da avaliação.....	17
4. Resultados.....	18
4.1 O INSS, quando o RGPS é o regime instituidor, está, nas situações previstas, encaminhando aos RPPS os requerimentos de compensação financeira dos valores por eles devidos?.....	19
4.2 As contribuições previdenciárias devidas pelos Entes são descontadas quando do processo de compensação financeira?.....	24
4.3 O INSS possui instrumentos que garantam a reciprocidade na análise dos requerimentos de compensação financeira?.....	28
4.4 O processo de seleção dos requerimentos de compensação financeira feitos pelos RPPS a serem analisados pelo INSS é realizado com base em critérios institucionalmente definidos e claramente estabelecidos?.....	37
5. Conclusão.....	39

I. Introdução

O tema compensação financeira entre os regimes de previdência geral e próprio foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 1998. Foi incluído no artigo 201 da Constituição Federal o dispositivo de que para efeito de aposentadoria é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente.

Os critérios para essa compensação foram estabelecidos no ano seguinte, com a publicação da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999. Foi definido que o **regime instituidor** tem direito de receber de cada **regime de origem** a devida compensação financeira. O regime instituidor é o regime previdenciário responsável pela concessão e pagamento de benefício de aposentadoria ou pensão dela decorrente, seja este o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou um Regime Próprio de Previdência de Servidor Público (RPPS). Cada regime previdenciário ao qual o segurado ou servidor público esteve vinculado sem que dele receba aposentadoria ou tenha gerado pensão a seus dependentes é denominado regime de origem.

Para operacionalização da compensação financeira entre o RGPS e os RPPS da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadorias e pensões, há uma ação orçamentária, do tipo operação especial (009W – Compensação Previdenciária), que esteve vinculada ao programa 0083 – Previdência Social até 2011. A partir do orçamento da seguridade social do exercício de 2012, a ação passou a fazer parte do programa 2061 – Previdência Social.

Dentre os atores envolvidos na execução da ação 009W destacam-se:

- O Ministério da Previdência Social, por meio do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público (DRPSP) da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), responsável por manter o cadastro atualizado do regime próprio de previdência social de cada ente e celebrar convênios com os mesmos;
- O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), responsável pelo estabelecimento de diretrizes gerais para o desenvolvimento de planos, programas e metas, inclusive de capacitação, das atividades de compensação previdenciária, bem como por normatizar, orientar, uniformizar e operacionalizar os procedimentos de compensação previdenciária. Ao INSS também foi atribuída a prerrogativa de manter o cadastro atualizado de todos os benefícios objeto de compensação financeira. O cadastro é utilizado para totalizar o quanto o RGPS deve para cada regime próprio de previdência dos servidores da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como o montante devido por cada um deles ao

RGPS como compensação financeira e pelo não recolhimento no prazo legal de contribuições previdenciárias / sociais devidos ao RGPS⁷.

- A Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), as quais, acionadas pelo INSS, verificarão as dívidas previdenciárias dos Entes, comunicando-os do valor apurado e informando ao INSS os valores, por CNPJ, das dívidas dos Entes a serem compensadas com os créditos existentes em seu favor; e
- A PGFN, à qual compete também, no caso de o regime ou o ente instituidor não efetuar o pagamento do débito resultante da compensação financeira no prazo estabelecido, a sua inscrição na Dívida Ativa do INSS para efetuar a cobrança amigável ou judicial.

Para operacionalizar a compensação financeira entre os regimes, o Ministério da Previdência Social publicou a Portaria nº 6.209, de 1º de dezembro de 1999, na qual estabelece:

- criação do Sistema de Compensação Previdenciária – COMPREV, com o cadastro de todos os benefícios objeto de compensação financeira de cada regime próprio de previdência;
- determinação de que somente os regimes próprios de previdência social cadastrados junto ao Ministério da Previdência Social, por meio do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público da Secretaria de Políticas de Previdência Social, poderão requerer compensação previdenciária;
- previsão de celebração de convênio entre o ente instituidor de cada regime próprio de previdência social e o Ministério da Previdência Social, visando: a fiel observância da legislação pertinente; requerer e receber transmissão de dados da Certidão de Tempo de Contribuição - CTC ou Certidão do Tempo de Serviço – CTS entre os regimes de previdência; e utilizar o COMPREV e o Sistema de Óbitos – SISOB.

Ao longo dos últimos anos, o desenho da ação foi aprimorado em decorrência dos trabalhos de avaliação da Controladoria-Geral da União iniciados em 2008. Ainda que grande parte das alterações na operacionalização do programa demandem uma evolução dos recursos de Tecnologia da Informação do INSS, o marco legal foi sensivelmente melhorado desde então. O fluxo do processo de compensação previdenciária, já contemplando as melhorias mencionadas, pode ser dividido em três etapas, conforme descrito a seguir:

Assinatura do Convênio

Para que seja operacionalizada a compensação previdenciária, é necessário que cada regime próprio celebre acordo de cooperação técnica com o Ministério da Previdência Social. Tendo em vista que somente os regimes próprios de previdência social previamente cadastrados podem requerer compensação previdenciária, o Ministério da Previdência Social, por meio do

7 O Decreto nº 3.112, de 6 de julho de 1999 determinou que os desembolsos pelos regimes de origem só serão feitos para os regimes instituidores que se mostrarem credores no cômputo da compensação financeira devida de lado a lado, incluindo neste cálculo os débitos, inclusive os parcelados, provenientes do não recolhimento de contribuições previdenciárias no prazo legal pela administração direta e indireta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios

DRPSP, da SPPS, mantém o cadastro atualizado dos regimes próprios de previdência social de cada ente da Federação. Depois de requerido, pelo administrador de cada RPPS, e verificada, pelo DRPSP, a regularidade do cadastro, é celebrado o convênio com o Ministério da Previdência Social.

A falta de celebração do convênio não prejudica o direito de o INSS encaminhar os requerimentos de compensação financeira relativos aos benefícios por ele concedidos e de exigir do regime devedor, ou do respectivo Ente instituidor, conforme o caso, os valores a título de compensação devidos ao RGPS⁸.

Requisição da Compensação

INSS Instituidor - Nas situações em que o INSS tenha concedido benefício de aposentadoria a trabalhadores com Certidões de Tempo de Serviço (CTS) ou Certidões de Tempo de Contribuição (CTC) emitidas por regimes próprios de previdência social e averbadas para efeito da concessão, caberá ao INSS, como regime instituidor, adotar medidas de forma a solicitar ao regime de origem uma indenização pelo tempo em que o segurado, enquanto trabalhador vinculado àquele ente, contribuiu para o respectivo instituto de previdência social. Recebida a requisição, o RPPS deverá analisar a exatidão dos dados referentes ao período e ao valor da compensação financeira e emitir parecer final (deferimento ou indeferimento) sobre o pedido.

RPPS Instituidor - Nas situações em que os Regimes Próprios de Previdência Social tenham concedido benefício de aposentadoria a trabalhadores com Certidões de Tempo de Serviço (CTS) ou Certidões de Tempo de Contribuição (CTC) emitidas pelo INSS e averbadas para efeito da concessão, caberá ao RPPS, como regime instituidor, adotar medidas de forma a solicitar ao INSS uma indenização pelo tempo em que o segurado, enquanto trabalhador vinculado ao RGPS, contribuiu para o respectivo regime. Para operacionalizar o processo, o RPPS deve firmar convênio com o MPS.

Recebida a requisição, o RGPS (INSS) deverá analisar a exatidão dos dados referentes a período e valor da compensação financeira e adequabilidade da concessão e emitir parecer final (deferimento ou indeferimento) sobre o pedido de compensação financeira. Os requerimentos de compensação previdenciária apresentados pelos regimes instituidores serão analisados pelo INSS, em cada Gerência-Executiva, observando-se a ordem cronológica de apresentação⁹.

Compensação Financeira (Encontro de Contas)

Mensalmente o INSS efetua a totalização dos valores devidos a cada regime próprio de previdência social, bem como o montante por eles devido, isoladamente, ao RGPS a título de compensação financeira e pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias / sociais devidas ao RGPS, no prazo legal, pela administração direta e indireta da União, dos Estados,

8 Portaria MPS nº 287, de 5 de novembro de 2009

9 Portaria Interministerial MPS/MF nº 410, de 29 de julho de 2009

do Distrito Federal e dos Municípios. Apurados os valores devidos pelos regimes de origem, deverão ser observados os seguintes procedimentos:

- a) se o RPPS for credor, o INSS emitirá relatório de informação até o dia trinta de cada mês, devendo efetuar o pagamento até o quinto dia útil do mês subsequente;
- b) se o RGPS for credor, o INSS emitirá relatório de informação até o dia trinta de cada mês, devendo o regime próprio de previdência social efetuar o pagamento até o quinto dia útil do mês subsequente.

O pagamento dos valores decorrentes de compensação financeira somente será realizado, para os entes instituidores devedores de contribuições previdenciárias, depois de efetuada a compensação dos valores de **estoque** e de **fluxo** com os respectivos débitos exigíveis perante a SRFB e a PGFN¹⁰. Os valores de estoque correspondem ao montante de compensação devidos no período de 5 de outubro de 1988 a 5 de maio de 1999 e os valores de fluxo ao montante de compensações atrasados, devidos a partir de 6 de maio de 1999.

Em 2001, por meio do Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, foi instituído, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, instrumento fornecido pelo Ministério da Previdência Social que atesta o cumprimento dos critérios e exigências para organização e funcionamento dos RPPS, estabelecidas na Lei nº 9.717/1998. De acordo com o texto legal, o CRP é necessário ao pagamento dos valores devidos pelo RGPS a título de compensação financeira.

O pagamento dos valores mensais pode ser suspenso pelo devedor quando o credor decidir processos em quantidade proporcionalmente inferior ao decidido pelo devedor, não prevenindo, entretanto, a suspensão na análise dos requerimentos¹¹.

Toda comunicação entre os Regimes Próprios de Previdência e o INSS é realizada pela Internet. Assim, a operacionalização das compensações entre o regime de origem e o regime instituidor ocorre por meio do sistema COMPREV, que se propõe a viabilizar o processo de compensação previdenciária de forma totalmente virtual. No referido sistema, implantado desde 2000, os entes, devidamente conveniados, e o próprio INSS podem requerer as compensações, digitalizar e controlar os documentos de cada processo de compensação, bem como realizar consultas para acompanhamento das situações dos referidos processos.

Caso o regime ou o Ente instituidor não efetue o pagamento do débito resultante da compensação financeira no prazo estabelecido, o INSS acionará o órgão da Procuradoria-Geral Federal responsável por sua inscrição na Dívida Ativa do INSS para efetuar a cobrança amigável ou judicial¹².

10 Portaria Conjunta PGFN/RFB/INSS nº 1, de 21 de março de 2013

11 Portaria MPAS nº 6.209, de 16 de novembro de 1999, alterada pela Portaria MPS nº 287/2009

12 Nova redação dada pela Portaria MPS 378, de 27 de julho de 2010, ao Artigo 19-A da Portaria nº 6.209/1999

2. Objetivos e abordagem

2.1. Objetivos

A metodologia de trabalho utilizada para Avaliação da Execução de Programas de Governo – AEPG consiste em estudar detalhadamente o processo de formulação, planejamento, controle e execução da Ação Governamental de forma a:

- Identificar a estratégia de atuação mais adequada
- Planejar as ações de controle (auditorias e fiscalizações)
- Executar, com o auxílio das unidades da CGU nos estados, as ações de controle planejadas
- Encaminhar, com fundamento na análise e consolidação dos trabalhos realizados, as recomendações de caráter institucional e pontual para adoção das medidas cabíveis
- Monitorar o atendimento das citadas recomendações pelas unidades responsáveis

Assim, foi selecionado o Programa 206I – Previdência Social para acompanhamento de suas ações tendo em vista o volume de recursos envolvidos, cerca de 99% do total de recursos alocados ao Ministério da Previdência Social e a identificação de fragilidades no principal agente executor das ações a ele vinculadas.

A Ação de Governo 009W – Compensação Previdenciária foi priorizada para ser avaliada, dentre as que integram o referido Programa, em razão do risco associado à adequabilidade dos mecanismos e instrumentos de controle interno, podendo resultar, inclusive, em prejuízos aos cofres públicos federais causados por falhas no processo de compensação financeira entre o RGPS e os RPPS.

O planejamento dos trabalhos envolveu a elaboração de uma estratégia específica para acompanhamento e avaliação da execução do Programa e da Ação em questão. A atuação da CGU ocorreu no âmbito do Órgão Central do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em Brasília/DF. O objetivo principal foi a avaliação da regularidade da compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

2.2. Questões Estratégicas

O objetivo foi verificar se a compensação financeira entre o RGPS e os RPPS da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadorias e pensões, está sendo realizada a partir de mecanismos e instrumentos de controle que possibilitem garantir a conformidade com o disposto na Lei nº 9.796/1999 e demais normativos vigentes. A execução da Ação de Governo 009W foi avaliada a partir das seguintes questões estratégicas:

- 1. O INSS, quando o RGPS é o regime instituidor, está, nas situações previstas, encaminhando aos RPPS os requerimentos de compensação financeira dos valores por eles devidos?**
- 2. As contribuições previdenciárias devidas pelos Entes são descontadas quando do processo de compensação financeira?**
- 3. O INSS possui instrumentos que garantam a reciprocidade na análise dos requerimentos de compensação financeira?**
- 4. O processo de seleção dos requerimentos de compensação financeira feitos pelos RPPS a serem analisados pelo INSS é realizado com base em critérios institucionalmente definidos e claramente estabelecidos?**

3. Escopo da avaliação

As ações de controle tiveram como objetivo o acompanhamento preventivo dos atos e fatos de gestão ocorridos no período de abrangência do trabalho, qual seja, os exercícios de 2008 a 2014, e contemplaram a análise da execução da ação de governo 009W – Compensação Previdenciária. O quadro I apresenta os valores planejados e realizados da ação de governo no período.

Quadro I - Planejado x Realizado

Exercício	Autorizado (R\$)	Liquidado (R\$)	Execução da meta
2008	612.248.756	612.248.756	100,00%
2009	1.275.516.148	1.246.161.330	97,70%
2010	1.383.429.958	1.303.469.944	94,22%
2011	1.412.565.060	1.392.870.827	98,61%
2012	1.543.910.854	1.485.149.342	96,19%
2013	2.020.945.000	2.020.945.000	100,00%
2014	2.377.692.052	2.177.692.052	91,58%

Fonte: SIGPlan e SIOF.

Conforme detalhado no quadro 2, para a execução dos trabalhos foram realizadas ações de controle no INSS contemplando a verificação e a análise dos processos gerenciais relacionados à execução da Ação 009W. Também foi realizado o acompanhamento, tendo por base as recomendações encaminhadas pela CGU, da implementação, pelos gestores, de medidas corretivas com vistas a sanar os gargalos gerenciais identificados.

Quadro 2 - Relação de ações de controle

Relatório	Tipo de Auditoria	Período de Realização
221261	Acompanhamento da Gestão - Exercício de 2008	1.12.2008 a 19.12.2008
224735	Auditoria Anual de Contas INSS - Exercício de 2008	2.4.2009 a 4.6.2009
244083	Auditoria Anual de Contas INSS - Exercício de 2009	5.4.2010 a 9.6.2010
255434	Acompanhamento da Gestão - Exercício de 2010	18.10.2010 a 22.12.2010
201108705	Auditoria Anual de Contas INSS - Exercício de 2010	17.3.2011 a 13.6.2011
201203153	Auditoria Anual de Contas INSS - Exercício de 2011	12.3.2012 a 28.6.2012
201305680	Auditoria Anual de Contas INSS - Exercício de 2012	18.2.2013 a 26.4.2013
201406276	Auditoria Anual de Contas INSS - Exercício de 2013	7.4.2014 a 16.5.2014

O presente relatório não foi atualizado com informações do COMPREV posteriores a agosto de 2013 devido à não disponibilização por parte do gestor de dados consistentes. Foi feita solicitação, pela CGU, de dados referentes aos requerimentos de compensação, estabelecendo o prazo de 20 de março de 2014 para o seu atendimento. A base, disponibilizada apenas em 29 de maio de 2014, não correspondia ao solicitado, visto que continha dados relativos apenas à uma unidade da federação. Um novo arquivo com os dados solicitados, entregue pelo INSS à CGU em 4 de junho de 2014, apresentava registros corrompidos, o que não permitia a utilização dos mesmos para qualquer tipo de análise.

4. Resultados

A partir dos exames realizados, obteve-se um conjunto de constatações que foram previamente submetidas e discutidas com os gestores responsáveis pela execução da Ação de Governo.

Para cada uma das constatações mantidas após discussão com os gestores dessa atividade, foram acordadas recomendações de caráter estruturante, com vistas ao aperfeiçoamento dos

controles internos, para as quais o gestor federal apresentou as providências que seriam adotadas, fixando, inclusive, prazo para implementação.

Cada uma das recomendações é monitorada pela CGU, de acordo com o cronograma para implementação estabelecido em acordo com o gestor, no sentido de certificar a sua implementação.

A seguir, apresentam-se registros dos resultados para cada uma das questões estratégicas objeto de avaliação.

4.1 O INSS, quando o RGPS é o regime instituidor, está, nas situações previstas, encaminhando aos RPPS os requerimentos de compensação financeira dos valores por eles devidos?

No processo de compensação previdenciária toda comunicação entre os Regimes Próprios de Previdência e o INSS é realizada pela Internet. A operacionalização das compensações entre o regime de origem e o regime instituidor ocorre por meio do sistema COMPREV, que se propõe a viabilizar o processo de compensação previdenciária de forma totalmente virtual. No referido sistema, implantado desde 2000, os entes, devidamente conveniados, e o próprio INSS podem requerer as compensações, digitalizar e controlar os documentos de cada processo de compensação, bem como realizar consultas para acompanhamento das situações dos referidos processos.

O início do processo de compensação previdenciária se dá pela assinatura do acordo de cooperação técnica entre o regime próprio de previdência social e o Ministério da Previdência Social. O procedimento é condição sine qua non para a operacionalização e concessão de acesso aos sistemas que possibilitam a compensação previdenciária, em especial o acesso ao sistema COMPREV.

Quando da análise, em 2009, dos dados disponibilizados pelos gestores do INSS, constatou-se que haviam sido realizados 43.665 requerimentos de compensação financeira pelo INSS, como regime instituidor, à RPPS que não haviam procedido à assinatura de acordo de cooperação técnica com o MPS. O tempo médio de cadastro dos requerimentos apurado era de dois anos e nove meses e a falta do procedimento de assinatura do citado acordo inviabilizava o processo de compensação financeira dos requerimentos.

Com o propósito de se obter uma estimativa do montante não compensado pelo INSS em 2009, procedeu-se ao cálculo utilizando-se o produto do valor médio das compensações deferidas pelo próprio INSS no período (R\$ 97,36) pela quantidade de requerimentos sobrestados sem análise pelos RPPS (43.665). Baseados na sistemática de cálculo adotada, foi verificado que o INSS deixava de compensar, mensalmente, o montante estimado de R\$ 4,25 milhões, ou R\$

51 milhões por ano. Merece destaque o fato de que a maioria dos requerimentos está vinculada a órgãos do Poder Executivo da Administração Pública Federal, ou seja, os próprios agentes pertencentes à mesma esfera de governo não cumprem os normativos existentes.

Em 2013, para obter uma percepção mais atual sobre o assunto, foram solicitados aos gestores do INSS os dados dos requerimentos não compensados por falta da assinatura do acordo de cooperação técnica entre o regime próprio de previdência social e o Ministério da Previdência Social.

Com base nos dados encaminhados, apurados em agosto/2013, constatou-se a existência de 68.458 benefícios nos quais o INSS, como regime instituidor, apesar de poder requerer ao RPPS a indenização pelo tempo em que o segurado contribuiu para o respectivo instituto de previdência, não conseguiu compensar os valores devido à falta de celebração do acordo de cooperação técnica entre o RPPS e o MPS.

Dessa forma, em decorrência dos procedimentos operacionais estabelecidos no processo de compensação previdenciária, parte dos requerimentos de indenização cadastrados no COMPREV não são analisados e, conseqüentemente, os valores devidos pelos RPPS não são recebidos pelo INSS.

São apresentadas a seguir estimativas do próprio INSS, com dados de agosto de 2013, de valores que estão deixando de ser compensados pelo RGPS em decorrência da falta de assinatura do convênio com os RPPS. As estimativas estão segmentadas para os RPPS de estados e municípios e para os regimes vinculados aos órgãos da administração pública federal.

Até agosto de 2013, existiam 25.861 requerimentos do INSS aos regimes próprios dos estados e municípios que não haviam celebrado convênio com o MPS. Sem a análise dos requerimentos, o INSS deixa de compensar mensalmente o valor estimado de R\$ 4 milhões. Levando-se em consideração o total acumulado de valores devidos, estima-se um montante de cerca de R\$ 367 milhões não compensados até agosto de 2013. A tabela I a seguir apresenta os resultados obtidos para os citados RPPS, consolidados por unidade da federação.

Tabela I - Estimativa de valores não compensados pelo
INSS – Apenas RPPS de estados e municípios

Ente Federativo (Estados e Municípios)	Quantidade de Requerimentos	Valores Estimados (R\$)*			
		Atrasados	Mensal (pró- rata)	Total	%
AC	3	27.724,56	170,15	27.894,71	0,01%
AL	531	11.248.279,56	108.418,39	11.356.697,95	3,09%
AM	69	827.575,73	9.455,07	837.030,80	0,23%
AP	1	56.755,62	329,40	57.085,02	0,02%
BA	458	7.163.068,26	63.761,05	7.226.829,31	1,97%
CE	1.887	27.290.063,45	263.549,45	27.553.612,90	7,50%
DF	403	3.454.086,59	32.451,25	3.486.537,84	0,95%

Ente Federativo (Estados e Municípios)	Quantidade de Requerimentos	Valores Estimados (R\$)*			
		Atrasados	Mensal (pró-rata)	Total	%
ES	316	3.984.278,46	39.569,87	4.023.848,33	1,10%
GO	450	7.449.816,67	83.050,39	7.532.867,06	2,05%
MA	249	3.901.178,48	35.449,50	3.936.627,98	1,07%
MG	7.546	117.123.429,94	1.409.274,59	118.532.704,53	32,28%
MS	234	4.357.752,06	47.636,88	4.405.388,94	1,20%
MT	54	661.051,79	8.004,07	669.055,86	0,18%
PA	668	8.890.794,14	115.421,45	9.006.215,59	2,45%
PB	919	9.888.423,17	145.152,34	10.033.575,51	2,73%
PE	773	16.822.040,29	181.401,10	17.003.441,39	4,63%
PI	485	5.997.048,39	62.882,47	6.059.930,86	1,65%
PR	2.175	25.627.285,85	306.286,65	25.933.572,50	7,06%
RJ	268	4.727.412,68	55.765,74	4.783.178,42	1,30%
RN	110	1.458.392,99	14.810,54	1.473.203,53	0,40%
RO	27	312.440,01	3.096,81	315.536,82	0,09%
RS	1.175	14.719.353,16	182.085,96	14.901.439,12	4,06%
SC	4.719	56.346.967,49	654.301,83	57.001.269,32	15,53%
SE	33	513.130,39	4.989,64	518.120,03	0,14%
SP	2.284	29.782.952,67	296.546,04	30.079.498,71	8,19%
TO	24	389.014,04	3.696,24	392.710,28	0,11%
TOTAL	25.861	363.020.316,44	4.127.556,87	67.147.873,31	100,00%

Fonte: COMPREV.

(*) Base de cálculo – expectativa de recebimento dos valores de compensação em agosto de 2013 com base na série histórica

Para os regimes próprios vinculados à administração pública federal, existiam, até agosto de 2013, 42.597 requerimentos do INSS cadastrados no COMPREV. O que representa um total de indenizações não compensadas no valor estimado de R\$ 4,8 milhões ao mês, e um montante acumulado estimado em cerca de R\$ 530 milhões. A tabela 2 apresenta os resultados obtidos.

Tabela 2 - Estimativa de valores não compensados pelo INSS -
Apenas RPPS de órgãos da Administração Pública Federal

Poder	Quantidade de Requerimentos	Valores Estimados (R\$)*			
		Atrasados	Mensal (pró-rata)	Total	%
Executivo	41.875	520.185.473,10	4.784.645,61	524.970.118,70	98,66%
Judiciário	578	5.933.255,47	62.550,12	5.995.805,60	1,13%
Legislativo	144	1109247,43	10.301,77	1.119.549,20	0,21%
TOTAL	42.597	527.227.976,00	4.857.497,50	532.085.473,50	100,00%

Fonte: COMPREV.

(*) Base de cálculo – expectativa de recebimento dos valores de compensação em agosto de 2013 com base na série histórica

Assim, até agosto/2013, constatou-se a existência de 68.458 benefícios para os quais o INSS deixou de compensar mensalmente o valor estimado de R\$ 9 milhões. Levando-se em consideração a soma dos valores atrasados, estima-se um montante acumulado de cerca de R\$ 900 milhões não compensados em decorrência da falta de assinatura do convênio entre os RPPS e o MPS.

Conclui-se, portanto, que o INSS, quando o RGPS é o regime instituidor, não estava, em todas as situações previstas, encaminhando aos RPPS os requerimentos de compensação financeira dos valores por eles devidos.

Apesar de ser um procedimento operacional previsto no fluxo do processo de compensação previdenciária, a assinatura do acordo de cooperação técnica entre o RPPS e o MPS não pode representar um fator impeditivo à solicitação e recebimento pelo INSS, como regime instituidor, da indenização devida pelo RPPS, como regime de origem, referente ao tempo em que o segurado, enquanto trabalhador vinculado a determinado ente, contribuiu para o respectivo instituto de previdência social.

Diante da situação identificada e considerando o montante envolvido, foi recomendado ao gestor, ainda no exercício de 2009, o estabelecimento de mecanismos e instrumentos com vistas ao recebimento dos requerimentos de compensação financeira, onde o INSS configurasse como regime instituidor, para os RPPS que não procederam à celebração de acordo de cooperação técnica junto ao MPS.

Inicialmente foi publicada a Portaria MPS nº 287, de 5 de novembro de 2009, alterando a Portaria MPAS nº 6.209, de 16 de dezembro de 1999, que dispõe sobre os procedimentos operacionais para a realização da compensação financeira na contagem recíproca entre o RGPS e os RPPS. Destaca-se a alteração procedida no Artigo 23:

“Art. 23. O administrador do ente instituidor de cada regime próprio de previdência social, tendo o administrador do respectivo regime como interveniente, celebrará convênio com o Ministério da Previdência Social visando: (Nova redação dada pela Portaria MPS nº 287, de 5.11.2009)

I - a fiel observância da legislação pertinente;

II - requerer e receber transmissão de dados da CTC ou CTS entre os regimes de previdência; e

III - utilizar o COMPREV e o Sistema de Óbitos - SISOB.

Parágrafo único. A falta de celebração do convênio de que trata o caput não prejudica o direito de o INSS encaminhar os requerimentos de compensação financeira relativos aos benefícios por ele concedidos e de exigir do regime devedor, ou do respectivo ente instituidor, conforme o caso, os créditos do RGPS, na forma do inciso III do art. 18. (Incluído pela Portaria MPS nº 287, de 5.11.2009)”

Vale registrar, ainda, a inclusão, por meio da Portaria MPS nº 378, de 27 de julho de 2010, das providências que devem ser tomadas pelo INSS em caso de descumprimento do referido dispositivo, conforme se verifica na transcrição do Artigo 19-A:

“Art. 19-A. No caso de o regime ou o ente instituidor não efetuar o pagamento do débito resultante da compensação financeira a que se refere o inciso III do § 5º do art. 18, ou da aplicação do disposto no parágrafo único do art. 23, no prazo estabelecido, o INSS acionará o órgão da Procuradoria-Geral Federal responsável por sua inscrição na Dívida Ativa do INSS para efetuar a cobrança amigável ou judicial.”

No sentido de viabilizar a execução pelo INSS do contido nos citados artigos, teve início, no exercício de 2010, o desenvolvimento de um novo módulo do **Sistema Monitor**. O Sistema, por meio do módulo de Cobrança Administrativa, permitirá o gerenciamento e a operacionalização do processo de cobrança dos referidos valores, contemplando desde a emissão de notificações de cobrança administrativa até o registro dos pagamentos efetuados, bem como na ausência desses, o encaminhamento dos débitos à Procuradoria-Geral Federal para sua inscrição em Dívida Ativa.

A previsão era que o novo módulo do Sistema Monitor teria a primeira versão para homologação em setembro de 2012, e estaria em produção no início de 2013. Conforme informações prestadas pelo gestor, apesar da previsão de conclusão para 2012, o referido sistema não foi implementado em razão de inconsistências e atrasos no seu processo de desenvolvimento, de falhas nos processos de homologação, bem como na execução dos pilotos.

Sobre a situação atual do citado módulo, de acordo com informações prestadas pelo INSS em fevereiro de 2015, esse ainda encontra-se em fase de desenvolvimento, não tendo sido feita menção a data de sua implantação definitiva. Quanto à adoção de procedimentos alternativos de cobranças dos valores devidos pelos RPPS não conveniados, o INSS esclareceu que, até a implementação da solução automatizada, a referida cobrança será feita de “forma manual” pelas Gerências Executivas, a partir da geração periódica pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV), de arquivos contendo os valores devidos pelos RPPS na condição de Regimes de Origem, registrando que tal procedimento ainda está pendente de implementação em função do não atendimento, desde abril de 2014, da solicitação feita à DATAPREV da extração dos dados contendo os citados valores.

A autarquia ressaltou que tal atividade implicará na elaboração de ofícios e notificações de cobrança aos entes, além de controles de prazos de defesas e recursos e que, a depender do volume de trabalho, deverá ser elaborado um plano de ação pelas Superintendências Regionais. De qualquer modo, verifica-se que o MPS vem se empenhando em incrementar o número de RPPS conveniados, chegando a 1831 no ano de 2014, contra 1368 observados ao final de 2009 (+34%).

Verifica-se, diante do fato constatado e levando em consideração as recomendações feitas pela CGU, a adoção de ações pelos gestores do INSS com vistas a viabilizar o recebimento dos créditos do RGPS relativos à compensação financeira devidos pelos RPPS que não assinaram o convênio com o Ministério da Previdência Social. As medidas implementadas, de maneira geral, estão relacionadas à adequação de normativos, de manuais, de orientações e de fluxos de atividades.

Conforme posicionamento dos gestores da entidade, a solução definitiva do problema está vinculada à conclusão e implantação do Módulo de Cobrança Administrativa do Sistema Monitor, que permitiria o gerenciamento e a operacionalização do processo de cobrança dos referidos valores. No entanto, mesmo sem a implantação do novo módulo, o INSS estabeleceu, em abril de 2014, procedimentos de cobrança dos valores devidos pelos RPPS que não celebraram convênio com o MPS. A rotina elaborada para cobrança dos valores devidos pelos RPPS será objeto de monitoramento por parte desta Controladoria-Geral da União.

No entanto, mesmo que a rotina criada pelo INSS seja efetiva, é essencial automatizar o processo de cobrança para minimizar o esforço das Gerências Executivas e otimizar os valores pagos pelos RPPS. Dessa forma, é indispensável que o gestor conceda maior celeridade na implantação do Módulo de Cobrança Administrativa do Sistema Monitor.

4.2 As contribuições previdenciárias devidas pelos Entes são descontadas quando do processo de compensação financeira?

É responsabilidade do INSS a manutenção do cadastro dos benefícios objeto de compensação financeira de forma que, mensalmente, sejam verificadas as prestações devedoras de um lado e de outro e seja promovido o balanceamento dos respectivos créditos. Dessa forma, a compensação financeira se dá pelo encontro periódico de contas em que, confrontados os valores a pagar com os valores a receber, o regime devedor faz o pagamento ao outro.

Além dos valores a pagar e a receber, constituem-se como elemento de cálculo do montante a ser compensado pelo INSS, como regime de origem, os valores referentes às contribuições previdenciárias não recolhidas pelos RPPS ou entes responsáveis dentro do prazo legal¹³.

Assim, os desembolsos pelo INSS, enquanto regime de origem, só serão feitos para os regimes instituidores que se mostrem credores no confronto dos valores a pagar e a receber, considerando-se nesse processo de acerto de contas tanto a compensação financeira devida de lado a lado quanto os valores referentes aos débitos, inclusive os parcelados, provenientes do não recolhimento de contribuições previdenciárias no prazo legal pela administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Contudo, em consulta realizada no Sistema de Informações Gerenciais da Arrecadação (INFORMAR), em agosto de 2008, constatou-se a existência de contribuições previdenciárias, não recolhidas no prazo, de entes federativos (estados, Distrito Federal e municípios) que receberam recursos do INSS a título de compensação previdenciária.

¹³ Lei 9.796, de 5 de maio de 1999 e Decreto 3.112, de 6 de julho de 1999

A tabela 3 apresenta a apuração realizada apenas para os estados e Distrito Federal do total de débitos previdenciários com a União e dos valores recebidos do INSS a título de compensação previdenciária em um ano com base nos valores pagos em agosto de 2008.

Tabela 3 - Valores recebidos do INSS X Créditos devidos

UF	Valor Pago Anualizado ref. 08/2008 (A)	Total de Débitos Previdenciários em 08/2008 (B)	Valor que poderia ter sido deduzido do valor pago pelo INSS
DF	41.519.213,43	347.233.908,47	41.519.213,43
AC	1.274.987,47	383.967.853,25	1.274.987,47
AL	6.325.054,80	112.612.418,40	6.325.054,80
AP	0	245.681.505,90	0
AM	110.056,91	387.469.462,60	110.056,91
BA	15.996.061,08	31.567.001,87	15.996.061,08
CE	3.929.092,10	8.394.399.941,54	3.929.092,10
ES	2.247.001,08	12.419.668,92	2.247.001,08
GO	682.925,13	2.634.564,11	682.925,13
MA	2.273.276,30	11.019,18	11.019,18
MG	21.737.183,95	5.776.484.047,20	21.737.183,95
MS	1.475.795,82	4.383.765,49	1.475.795,82
MT	639.241,39	150.977.030,49	639.241,39
PA	0	86.543.362,58	0
PB	5.039.327,11	8.284.500.462,70	5.039.327,11
PE	7.845.316,66	7.994.501,72	7.845.316,66
PI	1.280.400,33	119.367.715,63	1.280.400,33
PR	19.271.942,50	415.023.960,60	19.271.942,50
RJ	21.992.316,03	533.995.968,97	21.992.316,03
RN	0	0,00	0
RO	394.806,83	100.251.202,15	394.806,83
RR	0	186.760.052,52	0
RS	14.327.142,79	810.230.282,40	14.327.142,79
SC	7.210.010,72	446.920.021,52	7.210.010,72
SE	336.007,16	35.722.020,84	336.007,16
SP	11.396.876,10	1.381.559.903,80	11.396.876,10
TO	357.979,80	16.238.603,65	357.979,80
TOTAL	187.662.015,49	28.274.950.246,50	185.399.758,37

(A) Fonte sistema COMPREV

(B) Fonte sistema INFORMAR

Verifica-se que 26 dos 27 entes pesquisados possuíam débitos previdenciários no mês de referência – quase todos em montante maior que os valores transferidos pelo INSS no ano. Este fato deveria resultar na compensação de contribuições previdenciárias, no caso de 23 dos entes apresentados, de cerca de R\$ 185 milhões. Vale destacar que muitos dos débitos apresentados na tabela encontravam-se inscritos em Dívida Ativa.

Adicionalmente, verificou-se que a sistemática adotada para bloquear o pagamento de valores referentes à compensação financeira a entes que não dispõem do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) envolve a consulta manual, ente a ente, na internet, da situação relativa à regularidade previdenciária, a alimentação manual de planilha eletrônica de controle e a inserção do correspondente bloqueio (ou desbloqueio) dos pagamentos no sistema COMPREV. Estes procedimentos expõem o órgão ao risco de erros e incorreções típicas destas situações.

Concluiu-se, portanto, que as contribuições previdenciárias devidas pelos Entes não estavam sendo devidamente descontadas quando do processo de compensação financeira.

Com base nas análises realizadas, foi identificada como fator determinante para a ocorrência do fato citado a falta de operacionalização de consulta junto à SRFB e à PGFN sobre a existência de dívida previdenciária de responsabilidade do regime instituidor ou do ente político responsável pelo regime instituidor.

Assim, foi recomendada aos gestores do INSS a operacionalização, junto aos órgãos competentes, de consulta sobre a existência de débitos previdenciários, permitindo com isso a compensação destes débitos com os créditos relativos à compensação previdenciária. Foi recomendado também, a integração do sistema COMPREV aos sistemas da SRFB e PGFN, além da implementação de funcionalidades que permitam que as referidas consultas se deem por meio do COMPREV, facilitando o referido procedimento de consulta e concedendo a devida transparência às atividades executadas. E por fim, foi recomendada a integração entre os sistemas COMPREV e CADPREV (Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social), de modo a evitar a necessidade de indicação mensal, e de forma manual, da existência de CRP para pagamento da compensação financeira.

Foi publicada a Portaria Conjunta PGFN/RFB/INSS nº 1, de 21 de março de 2013, que determina que o pagamento dos valores decorrentes de compensação financeira somente será realizado, para os entes instituidores devedores de contribuições previdenciárias, depois de efetuada a compensação dos valores de estoque e de fluxo com os respectivos débitos exigíveis perante a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). A partir da publicação da referida Portaria, o fluxo operacional estabelecido para cumprimento do disposto no Artigo 6º da Lei nº 9.796/1999, e no Artigo 16 do Decreto nº 3.112/1999, pode, de maneira sintética, ser assim descrito:

1. Se no encontro de contas o RPPS for credor, anteriormente ao pagamento dos valores relacionados à compensação previdenciária, o INSS deverá verificar a regularidade do ente federativo perante a Fazenda Nacional, relativamente a débitos previdenciários.
2. A regularidade perante a Fazenda Nacional será realizada por meio da verificação da existência ou a possibilidade de emissão de Certidão Negativa de Débito (CND) ou Certidão Positiva de Débito com Efeito de Negativa (CPD-EN).
3. Comprovada a impossibilidade de emissão de CND ou CPD-EN para o ente federativo, o INSS encaminhará à PGFN e à RFB, por correio eletrônico institucional, relatório com a relação dos entes federativos em situação irregular perante a Fazenda Nacional, devendo

o pagamento ficar suspenso até que o RPPS regularize a sua situação perante a Fazenda Nacional.

4. Depois do recebimento do relatório, a PGFN e a SRFB indicarão os débitos exigíveis do ente federativo e lhe enviarão notificação requerendo autorização para realizar a compensação, informando os débitos selecionados para quitação ou amortização com os valores devidos decorrentes da compensação financeira entre o RGPS e o RPPS a ele vinculado.

5. O pagamento dos valores decorrentes de compensação financeira somente será realizado, para os entes instituidores devedores de contribuições previdenciárias, depois de efetuada a compensação dos valores de estoque e de fluxo com os respectivos débitos exigíveis perante a SRFB e a PGFN.

Verifica-se que os gestores do INSS conduziram um conjunto de ações, envolvendo inclusive a atuação de outros agentes públicos, com vistas a sanar as questões apontadas e implementar a recomendação encaminhada pela CGU.

Quanto à integração do sistema COMPREV com os sistemas da SRFB e da PGFN, e à implementação de funcionalidades que permitam que as consultas a esses órgãos se deem pelo sistema COMPREV, facilitando o procedimento de consulta e conferindo a devida transparência às atividades, apenas em 2014 a autarquia cadastrou demanda junto à DATAPREV com esse objetivo.

De forma semelhante, quanto à integração do sistema COMPREV com o Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV, de modo a evitar a necessidade de indicação mensal, de forma manual, da existência de CRP para pagamento da compensação financeira, em 2008 foi criada demanda junto à DATAPREV, com prioridade “alta”, para a criação, no sistema COMPREV, de funcionalidade para automatização dos bloqueios e desbloqueios de pagamento de compensação relacionados à ausência de CRP por parte dos entes credores. Em dezembro de 2012, porém, o Instituto informou que não fora possível contemplar na nova versão do sistema, implantada naquele mês, tal funcionalidade, acrescentando que o atendimento dos citados ajustes no COMPREV ocorreria “ainda em 2013”. Posteriormente, foi definida nova data para o atendimento da demanda, julho de 2013, prazo este não cumprido; estabelecida nova data, dezembro de 2013, novamente o atendimento não se concretizou. Em abril de 2014, a autarquia informou que a nova data apresentada pela DATAPREV para atendimento à demanda era julho de 2014, que foi novamente descumprida.

Apesar da ausência de integração do sistema COMPREV aos sistemas da SRFB e PGFN, o fluxo estabelecido operacionaliza o procedimento no qual as contribuições previdenciárias não recolhidas dentro do prazo legal sejam elementos de cálculo do montante a ser compensado pelo INSS no processo de compensação previdenciária.

Com base nos dados encaminhados pelo gestor, como resultado efetivo da implementação do citado fluxo, no período de março a junho de 2013, verificou-se que o INSS suspendeu ou descontou um total de R\$ 39.441.750,70 relativos a contribuições previdenciárias não recolhidas. No entanto, assim como na questão relacionada à automatização da cobrança dos valores de-

vidos pelos RPPS, é indispensável que o INSS otimize o processo de troca de informação entre os órgãos por meio melhorias em Sistemas. A integração do COMPREV com os sistemas da SRFB, da PGFN e do CADPREV é essencial para dar celeridade e garantir segurança ao processo de consulta sobre a existência de débitos previdenciários. As recomendações continuarão a ser monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

4.3 O INSS possui instrumentos que garantam a reciprocidade na análise dos requerimentos de compensação financeira?

Uma questão objeto de verificação nas ações de controle realizadas foi o processo de análise e decisão dos requerimentos de compensação financeira pelos regimes. Com base nas informações disponibilizadas, referentes a agosto de 2008, verificou-se que existiam na base do COMPREV 790.344 requerimentos de compensação previdenciária. Desses requerimentos, 560.310 haviam sido decididos (pelo deferimento ou indeferimento), conforme apresentado na tabela 4.

Tabela 4 - Situação dos requerimentos de compensação financeira em agosto de 2008

Instituidor	Ente	Requerimentos	Decididos		Em Análise
			Quantidade	%	
RPPS	Estados	512.904	392.289	76%	120.615
	Municípios	232.188	160.335	69%	71.853
	Total	745.092	552.624	74%	192.468
RGPS	Estados	34.338	5.566	16%	28.772
	Municípios	10.914	2.120	19%	8.794
	Total	45.252	7.686	17%	37.566
Total Geral		790.344	560.310	71%	230.034

Fonte: COMPREV

Procedida a nova avaliação da proporcionalidade dos RPPS no processo de decisão dos requerimentos de compensação financeira feitos pelo INSS, tendo como referência dezembro/2012, verificou-se que a situação identificada em 2008 ainda persistia: dos 133.238 requerimentos encaminhados pelo INSS, foram analisados pelos RPPS apenas 46.188 (34%); no entanto, o INSS havia analisado 939.432 (81%) dos 1.166.362 requerimentos feitos. A tabela 5 apresenta a consolidação da situação dos requerimentos apresentados até dezembro de 2012 por UF dos RPPS.

Tabela 5 - Situação da análise dos requerimentos de compensação financeira por UF em dezembro de 2012

UF	RPPS (Estados e Municípios)			RGPS			Dif.
	Recebidos	Decididos	%	Recebidos	Decididos	%	
AC	52	44	84,62%	6.227	5.522	88,68%	4,06%
AL	1.953	612	31,34%	18.476	15.797	85,50%	54,16%
AM	461	322	69,85%	6.111	4.175	68,32%	-1,53%
AP	26	8	30,77%	277	202	72,92%	42,15%
BA	1.930	345	17,88%	53.920	49.368	91,56%	73,68%
CE	3.589	2.024	56,39%	18.233	16.332	89,57%	33,18%
DF	808	297	36,76%	37.423	36.531	97,62%	60,86%
ES	2.512	1.501	59,75%	21.884	12.341	56,39%	-3,36%
GO	4.566	2.935	64,28%	28.136	24.645	87,59%	23,31%
MA	586	171	29,18%	9.489	9.241	97,39%	68,21%
MG	21.049	10.733	50,99%	61.711	38.263	62,00%	11,01%
MS	1.960	123	6,28%	8.987	7.698	85,66%	79,38%
MT	1.689	692	40,97%	11.440	10.574	92,43%	51,46%
PA	1.320	1.024	77,58%	7.402	5.032	67,98%	-9,59%
PB	2.540	1.023	40,28%	24.610	23.198	94,26%	53,99%
PE	2.576	1.640	63,66%	29.946	23.089	77,10%	13,44%
PI	1.251	192	15,35%	16.499	16.414	99,48%	84,14%
PR	11.414	6.166	54,02%	77.547	66.255	85,44%	31,42%
RJ	5.277	3.764	71,33%	197.688	137.203	69,40%	-1,92%
RN	819	9	1,10%	10.313	9.679	93,85%	92,75%
RO	183	153	83,61%	2.449	1.784	72,85%	-10,76%
RR	14	-	0,00%	45	1	2,22%	2,22%
RS	14.670	1.781	12,14%	130.194	106.790	82,02%	69,88%
SC	9.093	451	4,96%	35.883	31.132	86,76%	81,80%
SE	923	119	12,89%	5.592	3.922	70,14%	57,24%
SP	40.372	9.736	24,12%	344.986	283.551	82,19%	58,08%
TO	1.605	323	20,12%	894	723	80,87%	60,75%
TOTAL	133.238	46.188	34,67%	1.166.362	939.462	80,55%	45,88%

Fonte: COMPREV

Levando em consideração que cerca de 70% dos requerimentos encaminhados pelo INSS até dezembro de 2012 são de RPPS vinculados a entes estaduais, a questão será mais bem detalhada para os requerimentos mencionados. A Tabela 6 apresenta o detalhamento de reciprocidade na análise dos requerimentos de compensação financeira apenas para os regimes vinculados aos entes estaduais. No caso dos RPPS estaduais, verifica-se que, a despeito de o INSS ter analisado cerca de 80% dos requerimentos feitos pelos RPPS, esses decidiram apenas 37% da demanda do INSS. A grande diferença entre os quantitativos de requerimentos analisados pelos RGPS e os RPPS confirma a ausência de reciprocidade dos regimes próprios na execução do referido processo.

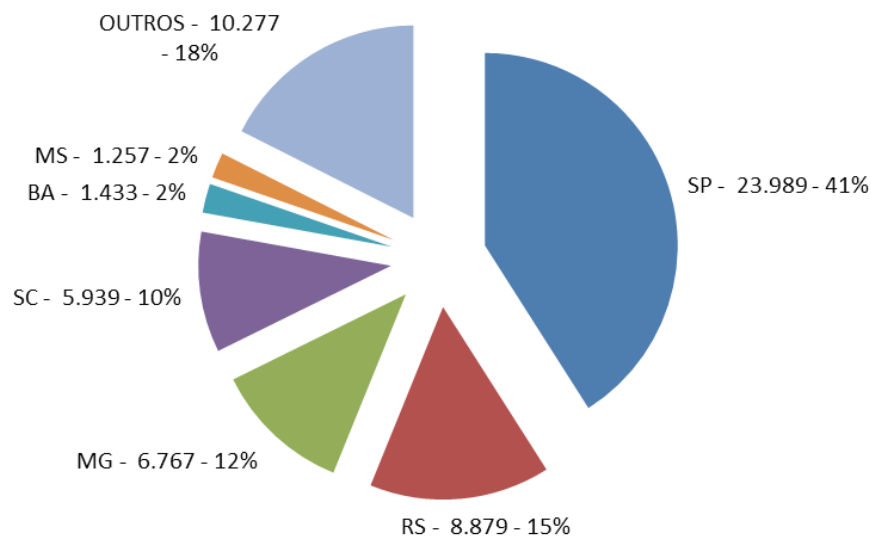
Tabela 6 - Análise dos requerimentos de compensação financeira (RPPS Estadual)

UF	RPPS (Estados e Municípios)			RGPS			Dif.
	Recebidos	Decididos	%	Recebidos	Decididos	%	
AL	1.807	611	33,81%	13.460	11.403	84,72%	50,91%
AM	398	315	79,15%	4.424	2.840	64,20%	-14,95%
AP	18	8	44,44%	34	4	11,76%	-32,68%
BA	1.604	171	10,66%	46.210	41.954	90,79%	80,13%
CE	1.705	1.145	67,16%	11.900	10.565	88,78%	21,62%
DF	808	297	36,76%	37.423	36.531	97,62%	60,86%
ES	1.982	1.429	72,10%	8.445	4.883	57,82%	-14,28%
GO	3.721	2.693	72,37%	9.582	8.790	91,73%	19,36%
MA	448	121	27,01%	7.954	7.792	97,96%	70,95%
MG	15.471	8.704	56,26%	37.085	21.625	58,31%	2,05%
MS	1.352	95	7,03%	6.194	5.777	93,27%	86,24%
MT	1.481	641	43,28%	8.325	7.946	95,45%	52,17%
PA	1.105	981	88,78%	5.098	3.016	59,16%	-29,62%
PB	1.602	882	55,06%	14.771	14.308	96,87%	41,81%
PE	1.637	1.558	95,17%	15.069	11.488	76,24%	-18,93%
PI	1.163	148	12,73%	11.902	11.863	99,67%	86,94%
PR	4.833	4.590	94,97%	42.719	35.344	82,74%	-12,23%
RJ	3.179	2.948	92,73%	116.364	69.707	59,90%	-32,83%
RN	758	8	1,06%	8.311	8.304	99,92%	98,86%
RO	159	152	95,60%	1.680	1.277	76,01%	-19,59%
RR	-	-	-	-	-	-	-
RS	8.886	7	0,08%	92.650	77.008	83,12%	83,04%
SC	5.955	16	0,27%	22.605	21.235	93,94%	93,67%
SE	813	57	7,01%	4.800	3.305	68,85%	61,84%
SP	30.094	6.105	20,29%	229.971	183.979	80,00%	59,71%
TO	1.560	320	20,51%	776	688	88,66%	68,15%
TOTAL	92.587	34.046	36,77%	763.979	607.154	79,47%	42,70%
TOTAL	133.238	46.188	34,67%	1.166.362	939.462	80,55%	45,88%

Fonte: COMPREV

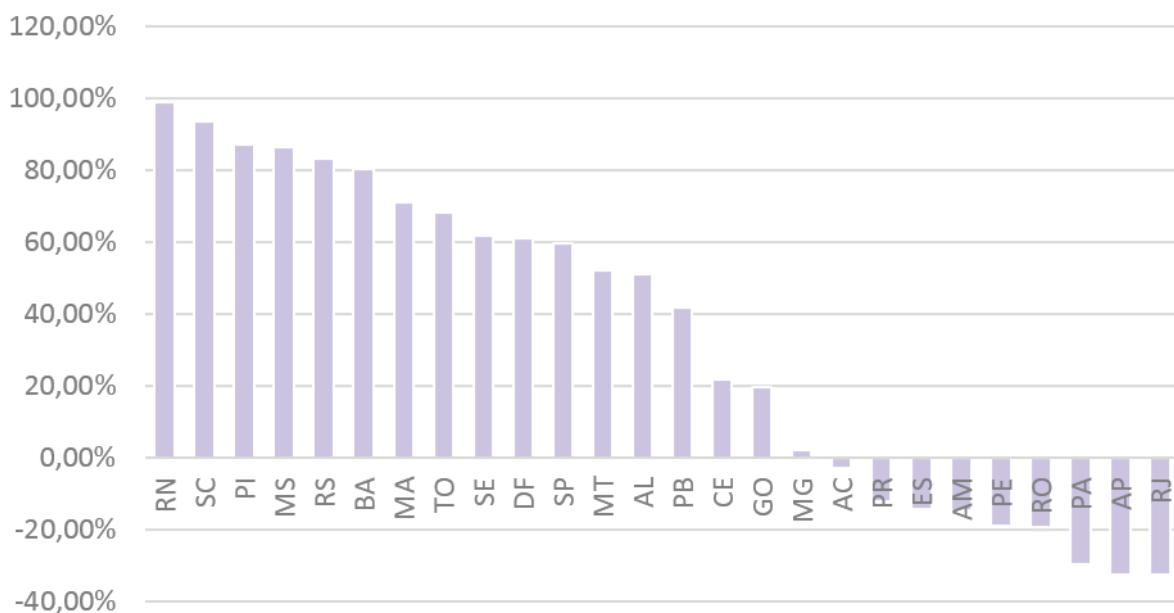
Merece destaque, pelo volume de requerimentos envolvidos, o RPPS do estado de São Paulo, com 23.989 requerimentos em análise, representando mais de 40% do total de requerimentos ainda não decididos pelos RPPS (58.541), conforme demonstrado no gráfico I. Em relação à reciprocidade de decisões, o INSS, proporcionalmente, analisou e decidiu quatro vezes mais requerimentos que o referido RPPS.

Gráfico I - Percentual de requerimentos em análise por RPPS



Registre-se também a situação dos RPPS dos estados de RN, SC, PI, MS, RS e BA, onde, conforme apresentado no gráfico 2, foram identificadas as maiores diferenças entre o percentual decidido pelo INSS e o percentual decidido pelo RPPS. Destaquem-se, ainda, os casos de RPPS céleres na análise dos requerimentos, tais como o RPPS vinculado ao estado do Rio de Janeiro, que possui percentual de decisão de requerimentos (92%) maior que o do INSS (60%).

Gráfico 2 - Diferença entre o percentual de decididos (INSS X RPPS)



Conclui-se, portanto, que o INSS não possui instrumentos que garantam a reciprocidade na análise dos requerimentos de compensação financeira.

A falta de reciprocidade dos RPPS na análise e, conseqüentemente, no deferimento dos reque-

imentos de compensação financeira feitos pelo RGPS, tem impacto no encontro de contas feito pelo INSS e representa a ausência de compensação de valores devidos pelos RPPS ao RGPS.

Assim, para obter uma estimativa do montante não compensado pelo INSS, que poderia ter sido compensado se todos os requerimentos tivessem sido analisados pelos RPPS, procedeu-se ao cálculo, a partir de informações encaminhadas pelo próprio INSS, da seguinte forma:

1. Com base na série histórica do percentual de requerimentos analisados e deferidos pelo RPPS, foi calculado o quantitativo dos requerimentos que deveriam ter sido deferidos pelo RPPS se todos os requerimentos tivessem sido analisados (coluna C da tabela 7).
2. Foi calculado, com base na série histórica das indenizações deferidas pelos RPPS, o valor médio a ser compensado pelos requerimentos que deveriam ter sido deferidos (coluna D da tabela 7);
3. Finalmente, o montante a ser compensado foi obtido pelo produto dos valores anteriormente identificados (coluna E da tabela 7).

Aplicada a sistemática estabelecida, verificou-se que o INSS deixou de compensar, mensalmente, o montante estimado de R\$ 5,5 milhões, devido à falta de tempestividade dos RPPS na decisão de requerimentos de compensação previdenciária feitos pelo INSS. A tabela 7 apresenta os resultados obtidos.

Tabela 7 - Valores de requerimentos de compensação financeira na situação “em análise” pelos entes - RPPS como regime instituidor

Ente Federativo (A)	Processos em análise (B)	Requerimentos que deveriam ter sido deferidos (C)	Média valor deferido por RPPS (R\$) (D)*	Valor dos requerimentos que deveriam ter sido deferidos (E)(R\$)
AL	926	389	273,38	106.346,22
AM	108	45	110,63	4.978,42
AP	18	8	147,87	1.182,96
BA	1.781	748	152,82	114.306,45
CE	1.737	730	146,07	106.632,79
DF	542	228	196,70	44.847,89
ES	1.058	444	116,33	51.651,97
GO	1.496	628	140,86	88.462,61
MA	437	184	141,29	25.997,94
MG	10.734	4.508	164,52	741.648,57
MS	1.884	791	196,10	155.114,43
MT	1.040	437	144,95	63.341,08
PA	307	129	179,56	23.162,64
PB	1.888	793	154,93	122.859,99
PE	976	410	158,19	64.857,31
PI	1.082	454	118,43	53.769,23
PR	5.263	2.210	152,46	336.947,42
RJ	1.472	618	156,35	96.622,58

Ente Federativo (A)	Processos em análise (B)	Requerimentos que deveriam ter sido deferidos (C)	Média valor deferido por RPPS (R\$) (D)*	Valor dos requerimentos que deveriam ter sido deferidos (E)(R\$)
RN	831	349	358,90	125.256,56
RO	29	12	159,51	1.914,16
RR	14	6	153,35	920,08
RS	12.922	5.427	155,77	845.375,83
SC	8.680	3.646	80,93	295.084,47
SE	830	349	188,20	65.681,97
SP	30.460	12.793	146,19	1.870.219,99
TO	1.143	480	256,19	122.970,33
Total Geral	87.667	36.820	-	5.532.418,84

Fonte: COMPREV

(*) Base de cálculo – expectativa de recebimento dos valores de compensação em agosto de 2013 com base na série histórica

Registre-se que os trabalhos de auditoria realizados em 2013 e 2014 pela CGU revelaram atos administrativos que ampliam a falta de reciprocidade na análise de requerimentos nos RPPS e o INSS. Com base nas análises feitas, foi identificada a existência de ações extraordinárias – esforços concentrados, grupos de trabalho, etc. – para a análise, pelo INSS, de requerimentos de compensação financeira apresentados por entes com baixos índices de reciprocidade na análise dos requerimentos de compensação previdenciária apresentados pelo INSS.

Neste sentido, tome-se como exemplo o ocorrido com o RPPS do estado de Santa Catarina. A análise de dados extraídos do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP, referentes ao período de jan/2009 a dez/2013, permitiu verificar que existiram ações de desrepresamento direcionadas ao Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (IPREV) nos anos de 2009 à 2013. No último trimestre de 2010, a CGU já questionara o INSS sobre a criação de grupo de trabalho ante a situação de desproporcionalidade no quantitativo de requerimentos analisados pelo RPPS de Santa Catarina frente ao que a autarquia, à época, já havia analisado: apenas 0,19% dos requerimentos decididos pelo RPPS de SC, ante 89,79% de requerimentos decididos pelo INSS. Em dez/2012, a situação permanecia praticamente inalterada – na verdade, o percentual de decisão de processos por parte do INSS fora ampliado, para 93,9%, enquanto o do RPPS de SC oscilava para 0,27%.

Outro exemplo diz respeito ao RPPS do estado do Rio Grande do Sul. Em dezembro de 2012 o índice de requerimentos analisados pelo estado, sendo o RGPS o regime instituidor, era de apenas 0,08% dos 8.886 processos protocolados, enquanto o INSS havia analisado 83,12% dos 92.650 requerimentos apresentados por aquele RPPS. Em julho de 2013 os requerimentos apresentados pelo RGPS já somavam 8.965, sem que houvesse nenhum progresso no número de requerimentos analisados, ou seja, os mesmos 7 processos – indeferidos – de dezembro de 2012.

De maneira semelhante, foi identificada a criação de um grupo de trabalho com três servidores para “agilizar a análise de requerimentos de compensação previdenciária do Estado da Bahia”, com atuação entre os dias 2.9.2013 e 13.12.2013.

Verificou-se também a criação de uma força-tarefa “para aceleração na análise de processos de compensação previdenciária” do Instituto de Previdência do Estado de Goiás – Goiasprev no período de abril a setembro de 2012. Neste caso, os números relativos à reciprocidade na análise de requerimentos de uma e de outra parte não são tão díspares quanto nos outros exemplos já citados: em dezembro de 2012 o índice de requerimentos analisados pelo RPPS estadual, sendo o RGPS o regime instituidor, era de 72,37%, enquanto o INSS havia analisado 91,73% dos requerimentos apresentados por aquele RPPS. Ainda assim, o percentual de análise de requerimentos pelo INSS é superior ao do RPPS estadual, de modo que não fazia sentido a criação da citada força-tarefa.

Em suma, foi evidenciado que o INSS atuou no sentido de dar celeridade às análises dos requerimentos de compensação previdenciária de determinados entes, inclusive com a criação de forças-tarefa com este objetivo, mesmo quando os respectivos RPPS apresentam baixos índices de reciprocidade. Assim, a constituição das referidas forças-tarefa, além de caracterizar influência indevida no processo, vai de encontro aos normativos vigentes.

Sobre o assunto, a autarquia posicionou-se, durante os trabalhos realizados, que “independentemente da análise ou não dos requerimentos do RGPS como regime instituidor, cabe ao INSS dar cumprimento à sua obrigação regimental de operacionalização da compensação previdenciária, não possuindo respaldo legal para a suspensão da análise de requerimentos encaminhados pelo RPPS quando estes decidirem em quantidade menor que aqueles decididos pelo RGPS”. A esse respeito, é importante trazer a norma que orienta o assunto, o artigo 19-B da Portaria MPAS nº 6.209/1999, alterada pela Portaria MPS nº 287/2009. O comando é expresso:

“Art. 19-B. O repasse do fluxo mensal de compensação financeira entre regimes poderá ser suspenso quando o credor deixar de decidir ou decidir processos em quantidade proporcionalmente inferior aos decididos pelo devedor, considerando-se os requerimentos protocolados há mais de noventa dias.”

Registre-se que não há qualquer ilegalidade na suspensão do pagamento. Quanto a suspender ou não as análises, essa é uma decisão que cabe tão somente à autarquia, e sobre a qual não cabem interferências. No entanto, a questão vai além: o INSS está realizando pagamentos a entes federativos que são, de fato, devedores do RGPS, caracterizando uma **arriscada e temerária gestão financeira** dos recursos do Fundo do RGPS. Dados do COMPREV de julho de 2013 apontam que o INSS havia decidido 81% dos requerimentos de compensação apresentados pelos RPPS, enquanto estes haviam decidido apenas 36% dos requerimentos apresentados pelo instituto.

A desproporção observada nos quantitativos de requerimentos analisados de uma e outra parte, além de ensejar a suspensão dos pagamentos por parte do INSS, também deveria inibir qualquer ação dentro da autarquia objetivando dar celeridade ou prioridade nas análises dos requerimentos de compensação formulados pela maioria dos RPPS dos estados. Há ainda mais contrariedade quando tais ações visam beneficiar regimes próprios que sequer analisaram 10%

dos requerimentos do RGPS na condição de regime instituidor de benefícios, como é o caso, conforme já citado, dos estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, evidenciando que não há coerência técnica nos critérios utilizados para se priorizar esse ou aquele regime próprio nas análises de requerimentos.

Cabe destacar ainda, a contratação, por RPPS de estados e municípios, de empresas de consultoria com alegada especialização em compensação previdenciária. Verificou-se casos, dentre outros, da oferta de serviços de agilização da análise dos requerimentos de compensação financeira feitas pelo INSS e regularização do CRP junto ao MPS.

Nesse contexto, a contratação de empresas de consultoria por entes responsáveis por RPPS, para a execução de serviços que, em tese, deveriam ser realizados pelos próprios servidores do ente, aliada ao fato de não haver procedimentos claros e determinados para dar fluxo às análises de requerimentos protocolados pelos RPPS nas Gerências-Executivas do INSS, completa o cenário de alto risco para a interferência externa nessa etapa do processo de compensação financeira entre regimes previdenciários.

Além disso, registre-se que, com base nos fatos descritos, restou caracterizada morosidade na adoção das providências há tanto recomendadas pela CGU, causando forte efeito negativo sobre o processo de compensação financeira entre regimes previdenciários. O contexto apresentado compõe um ambiente no qual a Entidade está sujeita ao risco de intervenção indevida, dolosa ou culposa, de agentes internos e externos no processo de compensação financeira entre regimes previdenciários.

Dessa forma, considerando os fatos descritos, foi recomendada aos gestores do INSS a adoção de medidas que estabeleçam procedimentos que garantam a reciprocidade de atuação dos RPPS no processo de análise dos requerimentos, de tal sorte que seja garantido não só o tratamento isonômico entre os diversos RPPS, mas também a devida compensação financeira de seus respectivos requerimentos.

As providências inicialmente adotadas – e que remontam a 2009 - convergem para o aprimoramento do marco regulatório da compensação previdenciária, em especial aos critérios de reciprocidade no acerto de contas entre os dois regimes, bem como às ações punitivas quando da ausência deste equilíbrio nas análises e decisões dos requerimentos de compensação.

Nessa linha, a Portaria MPS nº 287, de 5 de novembro de 2009, publicada no DOU de 6 de novembro de 2009, acrescentou à Portaria MPAS nº 6.209/1999 o artigo 19-B que estabelecia o seguinte:

“Art. 19-B. O repasse do fluxo mensal de compensação financeira entre regimes poderá ser suspenso quando o credor deixar de decidir ou decidir processos em quantidade proporcionalmente inferior aos decididos pelo devedor, considerando-se os requerimentos protocolados há mais de noventa dias.”

Não obstante a inovação legal, a funcionalidade para permitir a operacionalização do procedimento no sistema COMPREV havia sido prevista para implantação, segundo os gestores, apenas para o final de 2012.

Contudo, a despeito do comprometimento assumido, os gestores apresentaram, em 17 de dezembro de 2012, justificativa informando que não foi possível contemplar na nova versão do sistema as funcionalidades para operacionalização do procedimento previsto no Art. 19-B, da Portaria MPS nº 287/2009, acrescentando que o início do atendimento das demandas da Diretoria de Benefícios – DIRBEN para os citados ajustes no COMPREV ocorreria ainda em 2013. Segundo manifestação do gestor, em 14 de abril de 2014, conforme cronograma apresentado pela DATAPREV, a demanda em comento seria entregue ao INSS para homologação em 30 de julho de 2014.

Finalmente, registra-se que o processo automático de bloqueio da compensação foi regulado em 1.7.2015 - com efeitos retroativos à competência junho de 2015 - mediante a publicação da Portaria MPS nº 288, alterando o mesmo artigo 19-B da Portaria MPAS nº 6.209, a saber:

“Art. 19-B. O repasse do fluxo mensal de compensação financeira entre regimes poderá ser suspenso quando o credor deixar de decidir ou decidir processos em quantidade proporcionalmente inferior aos decididos pelo devedor, considerando-se os requerimentos protocolados há mais de noventa dias, ressalvados os casos em que o credor tiver decidido mais de oitenta por cento dos requerimentos protocolados há mais de noventa dias, ou quando a diferença proporcional em relação à quantidade de requerimentos decididos pelo devedor há mais de noventa dias for inferior a cinco pontos percentuais.”

Testes realizados pela CGU em 6 de julho último, e com base na nova redação da Portaria, evidenciaram o bloqueio do pagamento de compensação previdenciária para 1990 entes instituidores de RPPS.

Ressalte-se ainda, que o INSS publicou a Portaria nº 805/PRES/INSS, de 09 de julho de 2014 que estabeleceu que qualquer ação que venha a constituir-se em exceção à regra segundo a qual os requerimentos de compensação previdenciária apresentados pelos RPPS devem ser analisados, em cada GEX, observando-se a ordem cronológica de apresentação (Portaria Interministerial MPS/MF nº 410/2009) só pode ser realizada por expressa determinação do Presidente do INSS.

Diante do exposto, verifica-se que, a partir das recomendações feitas pela CGU em 2008, o INSS, por meio da publicação da Portaria MPS nº 287/2009, instituiu os procedimentos a serem adotados quando do repasse do fluxo mensal de compensação financeira entre regimes, com vistas a garantir a reciprocidade na análise dos requerimentos de compensação financeira entre o Regime Geral e Regime Próprio dos entes federativos.

Além disso, restou caracterizada a efetiva implementação da recomendação ante o bloqueio dos pagamentos a RPPS que, em junho último, não se enquadravam na regra da proporcionalidade. Desta forma, considera-se a recomendação atendida.

4.4 O processo de seleção dos requerimentos de compensação financeira feitos pelos RPPS a serem analisados pelo INSS é realizado com base em critérios institucionalmente definidos e claramente estabelecidos?

A Orientação Interna nº 02, de 20 de setembro de 2004, editada com o fim de “estabelecer e uniformizar procedimentos a serem adotados pelas Agências da Previdência Social – APS, para o requerimento da Compensação Previdenciária quando o RGPS for o regime instituidor ou o regime de origem”, não trazia a previsão de um regramento na seleção de requerimentos para análise das APS, na hipótese de o INSS ser o Regime de Origem.

Acerca do mesmo assunto, conforme informações prestadas pelo Chefe da Divisão de Compensação Previdenciária à época, os requerimentos são elencados no COMPREV pelo Número de Identificação do Trabalhador – NIT, em classificação crescente, e a seleção de requerimentos deveria se orientar por essa forma de apresentação. Contudo, na análise dos dados disponibilizados, a referida informação não foi evidenciada, ou seja, o processo de decisão dos requerimentos não obedecia à regra de seleção por ordem de NIT.

Também foi verificado que não existem procedimentos consistentes de acompanhamento e supervisão do citado processo, bem como os instrumentos de controle, em particular o sistema COMPREV, não concediam a devida transparência na execução dessas atividades. Destaca-se que o referido sistema não permitia a visualização da complexidade e dos sucessivos trâmites seguidos pelos citados requerimentos no processo de decisão dos mesmos.

Tendo em vista as fragilidades identificadas e considerando a quantidade de recursos envolvidos na compensação previdenciária, realizou-se pesquisa na Internet, na qual se identificaram algumas entidades com alegada “especialização” em compensação previdenciária – especificamente, consultoria para “constituir regimes próprios de previdência social” e “recebimento de valores devidos pelo INSS decorrentes de compensação financeira entre os regimes”. A partir dos elementos encontrados na pesquisa realizada, percebeu-se que a Compensação Previdenciária já surge como “oportunidade de negócios” para empresas de consultoria. Este fato, única e exclusivamente, já deve ser encarado como ponto crítico no processo de efetivação e operacionalização da mencionada compensação financeira.

Conclui-se, portanto, que o processo de seleção dos requerimentos de compensação financeira feitos pelos RPPS não são realizados com base em critérios institucionalmente definidos e claramente estabelecidos. Nesse sentido, o estabelecimento de critérios, institucionalmente definidos e efetivamente utilizados, para a seleção e deferimento dos requerimentos de compensação previdenciária, além de padronizar e conceder maior transparência aos procedimentos, reduz o cometimento, pelos agentes responsáveis, por dolo ou culpa, de inadequações quando da execução do procedimento.

Assim, apesar de não restar evidenciada a existência de favorecimento no processo de compensação previdenciária, é possível concluir que o alto grau de fragilidade dos mecanismos, agentes e instrumentos de controle interno torna viável a manipulação e o direcionamento do procedimento de seleção e análise de requerimentos de compensação financeira.

Dessa forma, as fragilidades identificadas, aliadas ao fato de a Compensação Previdenciária já estar sendo alvo da ação de intermediários e oportunistas, expõe a Entidade ao risco de ocorrência de fraudes e irregularidades no processo em questão.

Com base nos fatos identificados, foi recomendado ao INSS o estabelecimento de regras mais transparentes para o processo de seleção de requerimentos e a implantação do monitoramento das atividades vinculadas ao referido processo, baseada em indicadores que permitam, além da avaliação de desempenho, o acompanhamento e a supervisão das atividades, bem como a correção dos desvios eventualmente identificados.

Foi editada a Portaria Interministerial MPS/MF nº 410, em 29 de julho de 2009, que definiu em seu artigo 5º que os requerimentos de compensação previdenciária apresentados pelos regimes instituidores serão analisados pelo INSS, em cada Gerência-Executiva, observando-se a ordem cronológica de apresentação.

Adicionalmente, com o argumento de que a viabilidade da execução dos procedimentos previstos no citado normativo, pelo volume de dados envolvidos, dependeria da adequação do sistema COMPREV, foi criada demanda junto aos responsáveis pelo desenvolvimento e manutenção do referido sistema para a criação de funcionalidade que permitisse a operacionalização do procedimento, com previsão de conclusão no final de 2012.

Contudo, a despeito do comprometimento assumido, os gestores apresentaram, em 17 de dezembro de 2012, justificativa informando que não foi possível contemplar na nova versão do sistema as funcionalidades para operacionalização do procedimento previsto na Portaria Interministerial, acrescentando que o início do atendimento das demandas da DIRBEN para os citados ajustes no COMPREV ocorreria ainda em 2013. No entanto, segundo manifestação do INSS, em 14 de abril de 2014, não houve o cumprimento do compromisso pela DATAPREV, que apresentou novo cronograma para 30 de julho de 2014.

Em manifestação de fevereiro de 2015, o INSS informou que o procedimento de observação à ordem cronológica de apresentação de requerimentos de compensação foi disciplinado no Memorando Circular nº 09, de 2 de abril de 2014, e no Memorando Circular nº 38, de 19 de novembro de 2014, ambos da DIRBEN, este último, já baseado em nova funcionalidade do sistema COMPREV.

Considera-se a recomendação como atendida.

5. Conclusão

O Programa 2061 – Previdência Social concentra cerca de 99% do total de recursos alocados ao Ministério da Previdência Social. Dentre as diversas ações do programa, a ação de governo 009W – Compensação Previdenciária tem como objetivo operacionalizar a compensação financeira entre o RGPS e os RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadorias e pensões.

A ação foi priorizada para ser avaliada, dentre as que integram o referido Programa, em razão do risco associado à adequabilidade dos mecanismos e instrumentos de controle interno, podendo resultar, inclusive, em prejuízos aos cofres públicos federais causados por falhas no processo de compensação financeira entre o Regime Geral e os Regimes Próprios de Previdência Social.

Na primeira questão avaliada, constatou-se que o INSS, quando o RGPS era o regime instituidor, não estava, em todas as situações previstas, encaminhando ao RPPS os requerimentos de compensação financeira dos valores por eles devidos. Em decorrência de falta de celebração de convênio entre o MPS e o RPPS para a operacionalização e concessão de acesso aos sistemas que possibilitam a compensação previdenciária dos requerimentos apresentados, estima-se que o INSS deixava de compensar mensalmente o valor estimado de R\$ 9 milhões. Levando-se em consideração a soma dos valores atrasados, estima-se um montante acumulado de cerca de R\$ 900 milhões não compensados em decorrência da falta de assinatura de convênios entre os RPPS e o MPS.

Para sanar o problema foi definido que a falta de celebração do convênio dos RPPS com o MPS não prejudica o direito de o INSS encaminhar os requerimentos de compensação financeira relativos aos benefícios por ele concedidos e de exigir do regime devedor, ou do respectivo ente instituidor, conforme o caso, os créditos do RGPS. Também foi regulamentado que o INSS, caso o regime ou o ente instituidor não efetue o pagamento do débito resultante da compensação, acione o órgão da Procuradoria-Geral Federal responsável por sua inscrição na Dívida Ativa do INSS para efetuar a cobrança amigável ou judicial.

Na segunda questão, constatou-se que as contribuições previdenciárias devidas pelos entes não estavam sendo devidamente descontadas quando do processo de compensação financeira. Em apuração realizada com relação aos RPPS dos estados e do Distrito Federal, foi verificado que 85% dos entes para os quais foram realizados pagamentos a título de compensação previdenciária em agosto de 2008 possuíam débitos previdenciários. Sendo que para 96% desses entes estaduais, o montante da dívida era maior que os valores transferidos pelo INSS no ano. O que deveria ter resultado no recolhimento para a União de contribuições previdenciárias – no caso dos estados e do Distrito Federal, de cerca de R\$ 185 milhões.

O INSS, em conjunto com outros órgãos, definiu um fluxo para efetuar a dedução dos débitos exigíveis perante a SRFB e a PGFN dos respectivos valores de compensação previdenciária. Em decorrência da efetiva implementação do fluxo, no período de março a junho de 2013, verificou-se que o INSS suspendeu ou descontou um total de R\$ 39.441.750,70 relativos a contribuições previdenciárias não recolhidas.

Em relação a terceira questão, estima-se que o INSS tenha deixado de compensar, anualmente, o montante de R\$ 66 milhões em razão da falta de reciprocidade nas análises de requerimentos por parte dos RPPS. Contudo, após as recomendações da CGU, o MPS definiu novo regimento para fazer valer a tal reciprocidade, e que foi efetivamente implementado a partir da competência junho de 2015.

Ainda, trabalhos de auditoria realizados em 2013 e 2014 revelaram atos administrativos que caracterizam a ocorrência de direcionamento nas análises de requerimentos em que o RGPS é o regime de origem. Com base nas análises realizadas, foi identificada a existência de ações extraordinárias – esforços concentrados, grupos de trabalho, etc. – para a análise, pelo INSS, de requerimentos de compensação financeira apresentados por entes que apresentam baixos índices de reciprocidade na análise dos requerimentos de compensação apresentados pelo INSS. Também em relação a esta questão houve inovação normativa no INSS definindo que qualquer ação voltada às análises de requerimentos que venha a constituir-se em exceção à regra da proporcionalidade, só poderá ser realizada mediante expressa determinação do Presidente do INSS.

Com relação à última questão, constatou-se que o processo de seleção dos requerimentos de compensação financeira feitos pelos RPPS não eram realizados com base em critérios institucionalmente definidos e claramente estabelecidos. Verificou-se ausência de operacionalização no sistema COMPREV, mesmo com a edição de ato normativo regulamentar, dos padrões e regras para a seleção dos requerimentos de compensação financeira, encaminhados pelos regimes próprios de previdência social, para análise pelos agentes do INSS, expondo a entidade ao risco de manipulação, direcionamento e fraudes na execução do referido processo.

Com base nas recomendações da CGU, determinação dos Ministérios da Fazenda e da Previdência estabeleceu que os requerimentos de compensação previdenciária apresentados pelos regimes instituidores serão analisados pelo INSS, em cada Gerência-Executiva, observando-se a ordem cronológica de apresentação.

**Controladoria-Geral
da União**

