

Aviso nº 580 - GP/TCU

Brasília, 7 de julho de 2017.

Senhor Presidente,

Com o objetivo de oferecer ao Congresso Nacional e à Sociedade Civil informações quantitativas e qualitativas sobre políticas públicas de responsabilidade do Governo Federal, este Tribunal implementou a elaboração de relatórios sistêmicos de fiscalização em diversos setores.

Nessa linha, encaminho a Vossa Excelência material sobre auditorias realizadas por este Tribunal com a finalidade de examinar questões relacionadas às áreas de Previdência, Trabalho e Assistência Social, das quais destaco os seguintes trabalhos:

**Relatório Sistêmico da Função Previdência Social (FISC Previdência Social)**

Identificação do processo no TCU: TC 010.651/2014-4

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

Deliberação do TCU: 3.414/2014-TCU-Plenário

Elaborado com base em fiscalização na modalidade levantamento, o trabalho foi realizado pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi).

O TCU identificou quatro itens que demandam a atenção contínua desta Corte de Contas: risco na sustentabilidade dos Regimes Previdenciários; demora na implementação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS); riscos de irregularidade na concessão de benefícios; e baixa recuperação de créditos previdenciários.

No que se refere à sustentabilidade dos regimes previdenciários, o Regime Geral (RGPS) foi analisado em detalhes por auditoria do TCU (Acórdão 2.059/2012). Em 2013, o RGPS alcançou déficit nominal de R\$ 49,9 bilhões. Entre as diversas causas que explicariam os constantes déficits desse regime destaca-se a Previdência Rural que, no mesmo ano, apresentou resultado negativo de R\$ 74,2 bilhões.

A Sua Excelência o Senhor  
Senador PAULO PAIM  
Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a  
Contabilidade da Previdência  
Brasília – DF

Os regimes próprios da Previdência Social da União, dos estados e dos municípios (RPPS) também foram analisados pelo TCU. Apesar das recentes modificações legislativas realizadas, incluindo a implementação da Previdência Complementar para os servidores públicos, o RPPS da União ainda apresentou resultados negativos com déficit de R\$ 39,9 bilhões para os servidores civis e R\$ 22,8 bilhões para os servidores militares.

Já os Encargos Financeiros da União com os militares foram analisados paralelamente aos gastos previdenciários com os civis, dada a especificidade da legislação referente aos servidores militares.

Além desses riscos, o Tribunal pôde avaliar a política de pessoal adotada pelo INSS. Essa autarquia é diretamente responsável pela concessão de mais de cinco milhões de benefícios anualmente e pela manutenção de uma carteira com mais de trinta milhões de beneficiários, atuando por meio de 1.500 unidades de atendimento, com mais de 25 mil servidores, espalhados em todas as Unidades da Federação.

Ademais, durante Auditoria Operacional (Acórdão 1.795/2014-Plenário), o Tribunal avaliou a política de lotação adotada, o perfil dos servidores da autarquia e o monitoramento da produtividade dos servidores e unidades do INSS. Para examinar o monitoramento da produtividade, o TCU dimensionou a eficiência das agências da Previdência, com utilização da metodologia chamada Análise Envolvória de Dados (*data envelopment analysis* – DEA), o que permitiu modelar os fatores que mais impactam a produtividade de cada unidade de atendimento.

Dos resultados obtidos, destacam-se a atual política de pessoal utilizada pelo INSS carece de aperfeiçoamentos; há problemas de eficiência, com grande disparidade nas relações entre quantidade de servidores e níveis de produção; e existe risco de as aposentadorias de servidores causarem ruptura no atendimento da autarquia – em junho de 2013, 26% do atual efetivo já possuía condições de aposentar-se, o que se elevará a 46% até 2017.

### **Fiscalização Sistemática e Contínua de Benefícios Sociais**

A Secex Previdência, em 2015, iniciou três processos de Acompanhamento com o intuito de realizar a fiscalização sistemática e contínua dos processos de concessão, manutenção e pagamento dos Benefícios Previdenciários (Acórdão 718/2016-P), Trabalhistas (Acórdão 1.009/2016-P) e Assistenciais (Acórdão 1.181/2016-P).

Na Previdência Social (TC 010.947/2015-9, Acórdão 718/2016-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo), foram analisadas quatro tipologias: Acumulação indevida de benefícios; Benefício com NIT compartilhado por mais de um titular; Benefício superior ao Teto; e Benefício rural pago indevidamente a trabalhador urbano – implementadas em diferentes graus, que apontam para uma possível economia anual de R\$ 186 milhões.

Para o Trabalho (TC 030.760/2015-1, Acórdão 1.009/2016-Plenário, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira), houve grande esforço na obtenção de dados e processos de ETL das bases necessárias, contudo, foi possível iniciar os testes de credibilidade e a aplicação de tipologias relativas à percepção de rendimentos incompatíveis com o benefício Seguro Desemprego Pescador Artesanal. De acordo com as tipologias desenvolvidas, estima-se o montante de mais de R\$ 4 milhões relativos a 5.659 parcelas possivelmente pagas em desacordo com as regras do benefício.

Já na Assistência Social (TC 022.036/2015-6, Acórdão 1.181/2016-Plenário, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira), o foco se deu na análise da qualidade do CadÚnico (cruzamento com a base de CPF da RFB); e na avaliação da renda informada pelos beneficiários do Bolsa Família (renda das bases Rais – para empregos formais – e Maciça – para benefícios previdenciários e pagamento de BPC). Como resultados, tem-se uma lista com 56.183 cadastros suspeitos e um total de 163.173 famílias com indícios de irregularidade de renda, perfazendo um total aproximado de R\$ 195 milhões anuais.

Nessa esteira, o Tribunal estabeleceu, como diretrizes para o período de abril de 2017 a março de 2019, a avaliação da eficiência e da qualidade dos serviços públicos, bem como a avaliação de resultados de políticas e programas públicos.

Assim, considerando que essa Comissão detém a competência de “*investigar a contabilidade da Previdência, esclarecendo previsão as receitas e despesas do sistema, bem como os desvios de recursos*”, a sugestão é no sentido da realização de audiências públicas, com a participação de gestores do setor, de auditores do TCU e da Sociedade Civil, ou convocação desses, com vistas a aprofundar o debate acerca dos referidos temas.

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

CPT - Cuidado  
Senado

# Previdência Social

## PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Relatório Sistemático da Função Previdência Social (Fisc-Previdência Social), visa oferecer ao Congresso Nacional e à sociedade avaliação sobre a atuação governamental na referida área, bem como sobre os principais desafios. A cada edição do relatório sistemático será possível acompanhar as ações de governo e os trabalhos já realizados pelo TCU.

A presente síntese decorre de levantamento realizado em 2014 no Ministério da Previdência Social (MPS) e nas autarquias a ele vinculadas, como: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc). A fiscalização permitiu avaliar o panorama orçamentário e financeiro da função Previdência Social e de seus principais indicadores e a identificar os principais riscos para o bom desempenho das políticas públicas do setor.

## PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

A Previdência Social ocupa, no atual cenário econômico, orçamentário e político brasileiro, posição de grande destaque e preocupação, seja pela alta materialidade das despesas da função, seja pela alta relevância social que possui. Em 2013, a previdência respondeu por 47% do total das despesas empenhadas, sendo a função com maior orçamento, excluído os Encargos Especiais.

O TCU identificou quatro itens que demandam a atenção contínua desta Corte de Contas: risco na sustentabilidade dos Regimes Previdenciários; demora na implementação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS); riscos de irregularidade na concessão de benefícios; e baixa recuperação de créditos previdenciários.

No que se refere à sustentabilidade dos regimes previdenciários, o Regime Geral (RGPS) foi analisado em detalhes por auditoria do TCU (Acórdão 2.059/2012). Em 2013, o RGPS alcançou deficit nominal de R\$ 49,9 bilhões. Entre as diversas causas que explicariam os constantes deficits desse regime destaca-se a Previdência Rural que, no mesmo ano, apresentou resultado negativo de R\$ 74,2 bilhões.

Os regimes próprios da Previdência Social da União, dos estados e dos municípios (RPPS) também foram analisados pelo TCU. Apesar das recentes modificações legislativas realizadas, incluindo a implementação da Previdência Complementar para os servidores públicos, o RPPS da União ainda apresentou resultados negativos com deficit de R\$ 39,9 bilhões para os servidores civis e R\$ 22,8 bilhões para os servidores militares. Já os Encargos Financeiros da União com os militares foram analisados paralelamente aos gastos previdenciários com os civis, dada a especificidade da legislação referente aos servidores militares.

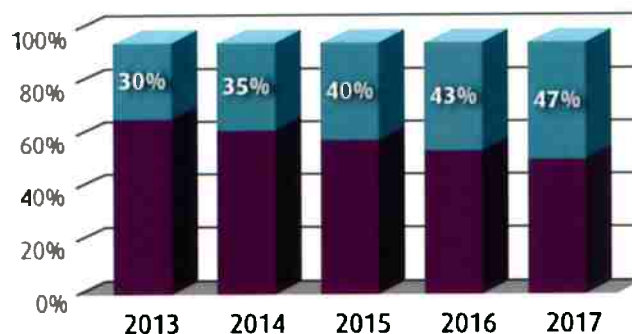
Além desses riscos, o Tribunal pôde avaliar a política de pessoal adotada pelo INSS. Essa autarquia é diretamente responsável pela concessão de mais de cinco milhões de benefícios anualmente e pela manutenção de uma carteira com mais de trinta milhões de beneficiários, atuando por meio de 1.500 unidades de atendimento, com mais de 25 mil servidores, espalhados em todas as Unidades da Federação.

Durante Auditoria Operacional (Acórdão 1.795/2014-Plenário), o Tribunal avaliou a política de lotação adotada, o perfil dos servidores da autarquia e o monitoramento da produtividade dos servidores e unidades do INSS. Para examinar o monitoramento da produtividade, o TCU dimensionou a eficiência das agências da Previdência, com utilização da metodologia chamada Análise Envolvória de Dados (*data envelopment analysis* - DEA), o que permitiu modelar os fatores que mais impactam a produtividade de cada unidade de atendimento.

# Previdência Social

Dos resultados obtidos, destacam-se a atual política de pessoal utilizada pelo INSS carece de aperfeiçoamentos; há problemas de eficiência, com grande disparidade nas relações entre quantidade de servidores e níveis de produção; e existe risco de as aposentadorias de servidores causarem ruptura no atendimento da autarquia – em junho de 2013, 26% do atual efetivo já possuía condições de aposentar-se, o que se elevará a 46% até 2017.

**Percentual de Servidores aptos à aposentadoria**



**Fonte: Auditoria Operacional TC 016.601/2013-0, Acórdão 1.795/2014 – Plenário**

## O QUE O TRIBUNAL DECIDIU

O TCU determinou à Casa Civil que, em parceria com outros atores envolvidos, apresentasse três planos de ação para atacar as fragilidades abaixo indicadas do RGPS; dos RPPSs da União, estados e municípios; e dos Encargos Financeiros da União com os militares inativos e seus pensionistas, com os seguintes destaques:

- Para o RGPS: desequilíbrio no financiamento das aposentadorias da clientela rural; projeções de envelhecimento da população brasileira; parâmetros de concessão de pensões por morte; e quantidade de isenções e reduções de alíquotas previdenciárias, com complexo sistema de compensação.
- Para os RPPSs da União, dos estados, Distrito Federal e municípios: inexistência de Fundo Previdenciário específico para os servidores civis da União; deficit atuarial dos regimes previdenciários, particularmente os regimes federal e estaduais; dificuldade da fiscalização da gestão de investimentos dos Fundos Previdenciários; dificuldade da fiscalização da concessão de benefícios em estados e municípios; projeções de envelhecimento da população brasileira; e parâmetros de concessão de pensões por morte.
- Para os Encargos Financeiros da União com os militares inativos e seus pensionistas: indefinição da classificação de características dos encargos com inativos como previdenciárias ou administrativas (em que medida a reforma e a reserva equiparam-se à atividade e à inatividade por aposentadoria); equilíbrio operacional das pensões por morte; e deficit operacional e atuarial do regime.

Foi decidido, ainda, que o Tribunal realizaria auditoria coordenada com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios para avaliar os RPPSs dos referidos entes em questões afetas aos seus controles.

Identificação do processo no TCU: TC 010.651/2014-4

Relator: **Ministro Aroldo Cedraz**

Deliberação do TCU: 3.414/2014-TCU-Plenário

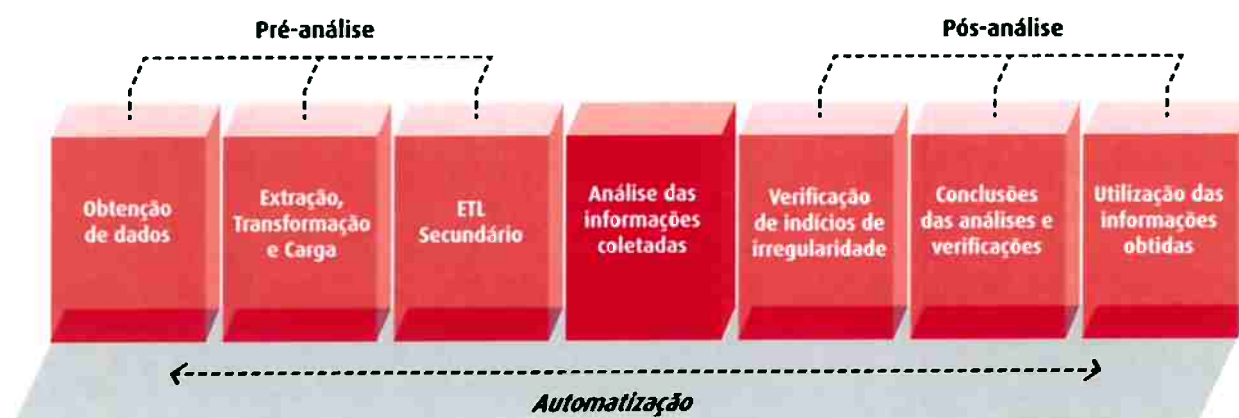
Data da Sessão: 3/12/2014



## FISCALIZAÇÃO SISTEMÁTICA E CONTÍNUA DE BENEFÍCIOS SOCIAIS

A Secex Previdência, em 2015, iniciou três processos de Acompanhamento com o intuito de realizar a fiscalização sistemática e contínua dos processos de concessão, manutenção e pagamento dos **Benefícios Previdenciários** (Acórdão 718/2016-P), **Trabalhistas** (Acórdão 1.009/2016-P) e **Assistenciais** (Acórdão 1.181/2016-P).

Para que o processo de Fiscalização Sistemática e Contínua seja realizado de maneira eficiente, desenvolveu-se um processo de trabalho capaz de identificar todas as atividades necessárias à fiscalização de benefícios sociais com o objetivo de sua aplicação rotineira e automatizada.



### Pré-análise

As etapas iniciais são a "Obtenção de dados" (negociação e disponibilização das bases); a "Extração, Transformação e Carga", ou ETL (realizada por unidades especializadas em TI, disponibilizando os dados aos usuários finais); e o "ETL Secundário" (fase operacionalizada em conjunto pelas equipes especializadas de TI e Análise, em que os dados são preparados para a fase de análise).

### Análise

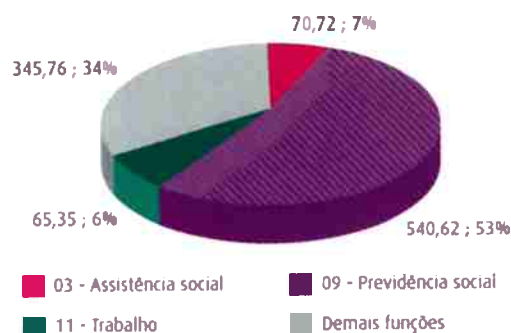
A "Análise das informações coletadas" subdivide-se em várias atividades independentes ou com pouca dependência entre si. Nesse momento, os dados passam por testes de credibilidade, filtros e cruzamentos com outras bases, com o intuito de verificar regras de negócio ou de construir indicadores gerenciais ou de risco.

### Pós-análise

Por fim, tratam-se as informações resultantes por meio de nova validação – "Verificação de indícios de irregularidade", realizada pela equipe e, preferencialmente pelos órgãos jurisdicionados. Os resultados são, então, transformados em conclusões pela equipe – "Conclusões das análises e verificações", para se iniciarem outras ações de controle – "Utilização das informações obtidas".

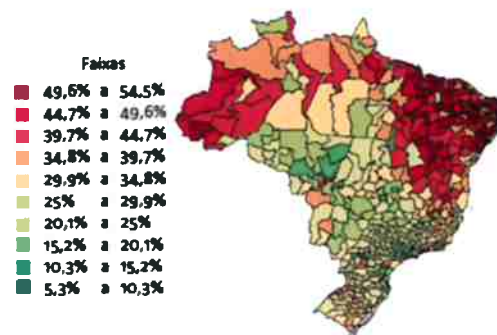
## ALCANCE E MATERIALIDADE

**ORÇAMENTO 2015  
(SEM ENCARGOS ESPECIAIS – R\$ BI)**



Fonte: Siga Brasil / Senado

**PERCENTUAL DA POPULAÇÃO  
ASSISTIDA POR BENEFÍCIOS SOCIAIS**



Fonte: TCU, IGBE

## PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

Na Previdência Social, foram analisadas quatro tipologias: Acumulação indevida de benefícios; Benefício com NIT compartilhado por mais de um titular; Benefício superior ao Teto; e Benefício rural pago indevidamente a trabalhador urbano – implementadas em diferentes graus, que apontam para uma possível economia anual de R\$ 186 milhões.

Para o Trabalho, houve grande esforço na obtenção de dados e processos de ETL das bases necessárias, contudo, foi possível iniciar os testes de credibilidade e a aplicação de tipologias relativas à percepção de rendimentos incompatíveis com o benefício Seguro Desemprego Pescador Artesanal. De acordo com as

tipologias desenvolvidas, estima-se o montante de mais de R\$ 4 milhões relativos a 5.659 parcelas possivelmente pagas em desacordo com as regras do benefício.

Já na Assistência Social, o foco se deu na análise da qualidade do CadÚnico (cruzamento com a base de CPF da RFB); e na avaliação da renda informada pelos beneficiários do Bolsa Família (renda das bases Rais – para empregos formais – e Maciça – para benefícios previdenciários e pagamento de BPC). Como resultados, tem-se uma lista com 56.183 cadastros suspeitos e um total de 163.173 famílias com indícios de irregularidade de renda, perfazendo um total aproximado de R\$ 195 milhões anuais.

## DELIBERAÇÕES DO TCU

### Previdência Social

Acórdão 718/2016-P

Data da Sessão: 30/3/2016

Relator: Ministro

Vital do Rêgo

TC 010.947/2015-9

### Trabalho

Acórdão 1.009/2016-P

Data da Sessão: 27/4/2016

Relator: Ministro-Substituto

Weder de Oliveira

TC 030.760/2015-1

### Assistência Social

Acórdão 1.181/2016-P

Data da Sessão: 11/5/2016

Relator: Ministro-Substituto

Weder de Oliveira

TC 022.036/2015-6

**Unidade Responsável:**

**Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social**