

VOTO

Em exame Relatório de Acompanhamento sobre os efeitos da crise do Coronavírus (Covid-19) no âmbito da Previdência Social e dos benefícios administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), assim como as medidas de enfrentamento adotadas pelo Poder Público Federal, como forma de promover transparência da situação e mitigação tempestiva de riscos relevantes relacionados aos objetivos da política pública.

2. Este trabalho integra o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 (Coopera TCU) e foi autorizado na sessão plenária do dia 25/3/2020, por meio da Questão de Ordem nº 2. O encerramento está previsto para 30/9/2020, devendo ser elaborados relatórios mensais até essa data.

3. Em detalhado relatório, a SecexPrevidência descreve as principais medidas legais e regulamentares adotadas para enfrentamento econômico da pandemia, as mudanças nas rotinas de trabalho do INSS e os riscos associados. Em outras palavras, expõe o impacto da crise da Covid-19 na operação de benefícios administrados pelo INSS e, consequentemente, na percepção desses pelos segurados.

4. Acolho na íntegra a detalhada instrução elaborada pela secretaria especializada, transcrita no relatório precedente, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir.

5. A primeira parte do relatório produzido destaca as medidas adotadas, em especial as de caráter econômico, que compreendem principalmente a antecipação de pagamento do abono anual aos beneficiários do INSS (equivalente ao 13º salário), de benefícios a conceder do auxílio-doença previdenciário e do benefício de prestação continuada (BPC). Além disso, são listadas as principais medidas que alteraram a rotina de trabalho e o atendimento do INSS durante a pandemia.

6. A segunda parte enfatiza a execução orçamentária-financeira do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do programa de BPC, adentrando pontos específicos de adiantamento do 13º dos beneficiários do INSS e de antecipação do auxílio-doença e de parte do BPC.

7. Destaco que, em razão do enfrentamento da pandemia de Covid-19, o Governo Federal abriu diversos créditos extraordinários ao Orçamento da União, por meio das Medidas Provisórias 921, 924, 929, 935, 937, 939, 940, 941, 942, 943, 947, 949, 953, 956, 957, 962 e 963, 965, 967, 969, 970, 972, 976, 977 e 978, de fevereiro a 18/6/2020.

8. Nesse sentido, embora tenham sido autorizados R\$ 403,76 bilhões em despesas extras para enfrentamento da pandemia, não houve, até o momento, previsão de recursos adicionais para a área de previdência social ou para pagamento de BPC.

9. Mesmo nesse cenário, no que se refere ao adiantamento do 13º, o RGPS pagou R\$ 47,25 bilhões em abril e maio de 2020 (30,7 milhões de benefícios previdenciários), correspondentes às duas parcelas previstas, em consonância com a previsão total inicial de R\$ 47,2 bilhões para os dois meses.

10. Em relação ao BPC, foram concedidas, em abril e maio de 2020, 159,28 mil antecipações, gerando desembolso de R\$ 182,62 milhões, valor equivalente a 1,75% do gasto total de BPC nos dois meses acumulados.

11. Considerando que os benefícios de prestação continuada (BPC) constituem importante programa de renda, cujo orçamento encontra-se no âmbito do Ministério da Cidadania, mas são concedidos e pagos pelo INSS, e tendo em vista que também houve alterações de regras em função da pandemia de Covid-19, registre-se que, até o presente momento, não se verificou alteração no comportamento da execução orçamentária desse programa após o início da crise.

12. No ano de 2019, a execução orçamentária total foi de R\$ 58,5 bilhões, enquanto que, de janeiro a maio de 2020, a execução atingiu R\$ 25,96 bilhões. Nos meses de março, abril e maio de

2020, os valores executados foram R\$ 5,20 bilhões, 5,22 bilhões e 5,19 bilhões, respectivamente, sendo que em fevereiro de 2020 (mês não impactado pela crise) o valor foi de R\$ 5,20 bilhões.

13. Quanto ao auxílio-doença, nesses mesmos meses, foram concedidas antecipações a 176,6 mil segurados, envolvendo o montante acumulado de R\$ 190,18 milhões, o que representa apenas 0,13% do gasto total do RGPS no período.

14. A terceira e última parte do relatório discorre sobre indicadores utilizados pela equipe de fiscalização para acompanhar os três riscos que integram o escopo do trabalho: aumento do tempo para conclusão da análise dos requerimentos de benefício; exclusão de pessoas que possuem direito a benefício; e pagamento indevido decorrente das medidas que flexibilizaram o controle durante a pandemia.

15. O risco de aumento do tempo, no que concerne aos requerimentos de benefício previdenciário não relacionado com incapacidade e de BPC, diminuiu com as medidas de combate à pandemia, especialmente em razão da suspensão do atendimento presencial, porque essas medidas possibilitaram o aumento da quantidade de pessoas dedicadas ao processo de análise dos requerimentos em estoque (principal fila do INSS).

16. Nesse sentido, vale destacar significativa redução de 28% no estoque de processos, que passou de 1.603.354 em fevereiro de 2020 para 1.147.021 em maio de 2020. Outros indicadores de melhoria da situação são o tempo médio de concessão desse grupo de benefícios, que, no mesmo período, passou de 118 dias para 79 dias, e o estoque total de requerimentos em análise, que teve redução de 8,4% no período considerado.

17. Por outro lado, mesmo com a medida de antecipação do auxílio-doença, houve incremento desse risco no caso dos requerimentos de benefício previdenciário por incapacidade, situação demonstrada pelo crescimento de 123% do estoque após a interrupção das perícias médicas, passando de 244,8 mil em fevereiro de 2020 para 545,9 mil em maio.

18. De se destacar que parte considerável do estoque está com pendências que só podem ser resolvidas quando o atendimento presencial for retomado (como perícias e digitalização de documentos que necessitam de fé pública), o que contribui para o aumento do tempo médio do estoque de requerimentos, que alcançou o patamar de 146 dias em maio de 2020.

19. Ainda assim, no que concerne aos requerimentos de benefício previdenciário não relacionado com incapacidade e de BPC, ao analisar o conjunto dos indicadores, a unidade instrutora entende que o risco de aumento do tempo para conclusão da análise diminuiu com as medidas de combate à pandemia, especialmente em razão da suspensão do atendimento presencial, o que possibilitou direcionar maior quantidade de colaboradores para análise dos requerimentos em estoque.

20. Quanto ao risco de exclusão de pessoas que possuem direito a benefício, identificou-se que 75% do estoque total de requerimentos estava em exigência em maio de 2020. Segundo os gestores, em grande parte desses casos o requerente está impossibilitado de cumprir a exigência por razões que fogem ao seu controle. Além disso, chamaram a atenção as situações do BPC e do salário-maternidade, pois houve queda significativa na quantidade de requerimentos desses benefícios – ainda que, no caso do último, a quantidade de nascimentos não tenha se alterado significativamente no país. No caso do benefício assistencial, é possível afirmar que a redução, de quase 40% de fevereiro para maio de 2020, está relacionada à crise.

21. Com base nesses dados, conclui-se que as medidas de combate à pandemia, especialmente a suspensão do atendimento presencial, contribuíram para aumento do risco de exclusão de pessoas que possuem direito a benefício.

22. Em relação ao risco de pagamento indevido, embora tenha aumentado em razão da dispensa da perícia médica e da avaliação biopsicossocial, respectivamente no caso da antecipação do

auxílio-doença e do BPC para pessoas com deficiência, bem como da interrupção de outras medidas de controle, as informações analisadas não permitiram quantificar o aumento do risco até o momento.

23. Feito este breve resumo, é pertinente comunicar as informações geradas neste acompanhamento, com cópia da decisão, aos diversos órgãos federais envolvidos, na forma do acórdão, de modo a contribuir para o controle social, legislativo e administrativo das políticas públicas objeto desta fiscalização.

24. Por fim, a continuidade do presente acompanhamento proporcionará visão mais abrangente dos efeitos sociais e econômicos de médio e longo prazo nas políticas de seguridade social em razão da pandemia, assim como eventuais ações dos entes e órgãos envolvidos no sentido de mitigar ou contornar as consequências dos riscos identificados.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de julho de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator