

IPE PREV
ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO

RELATÓRIO DE AUDITORIA nº 03/2022
Objeto: Concessão de Aposentadorias

Diego Souza Mendonça, CIA
Porto Alegre, 18 de julho 2022



**GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL**



1. APRESENTAÇÃO

O Manual do Pró-Gestão RPPS exige – para fim de concessão e manutenção das certificações institucionais – que o Órgão de Controle Interno realize auditorias nas áreas mapeadas e manualizadas. Para a manutenção da certificação institucional de nível 1 – da qual o IPE PREV é atualmente detentora – tais auditorias devem ter periodicidade no mínimo semestral e cobrir as áreas de benefícios e arrecadação. Desta forma, as áreas de aposentadorias e de pensões por morte foram incluídas no Plano Anual de Auditoria para serem auditadas em ambos os semestres deste ano. O presente relatório abarca a área de aposentadorias no primeiro semestre de 2022.

2. OBJETIVOS DO TRABALHO

Os objetivos do presente trabalho são os seguintes:

- 1. Realizar uma análise do processo e de seus controles internos.**
- 2. Avaliar a regularidade das concessões de aposentadoria e transferência para a inatividade.**
- 3. Avaliar a tempestividade das concessões de aposentadorias e transferência para a inatividade.**

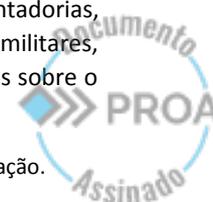
3. ESCOPO DO TRABALHO

Em relação à tempestividade, analisamos os dados dos requerimentos cujos atos foram publicados no período de outubro de 2021 a abril de 2022, calculando o prazo entre a abertura do expediente PROA e a data a liberação do ato para a publicação¹.

Para fim de avaliar a regularidade, utilizamos os apontamentos e diligências da Supervisão de Admissões, Pensões e Inativações do Tribunal de Contas do Estado, a qual é responsável por registrar a totalidade dos atos de inativação e realiza uma apreciação da regularidade de tais atos. Esses apontamentos compreendem o período de janeiro de 2021 a abril de 2022.

Como exposto no parágrafo anterior, não avaliamos a regularidade das concessões de aposentadorias de forma independente pela própria equipe do Órgão de Controle Interno. A grande maioria dos servidores que se aposentam atualmente ingressou no serviço público antes da Emenda Constitucional nº 41/2003. Conseqüentemente, tais servidores têm direito à integralidade e à paridade, aplicando-se à aposentadoria as regras de remuneração dos servidores ativos. Dessa forma, a apreciação do mérito exige o conhecimento não só da legislação previdenciária, mas também da ampla legislação administrativa que rege cada carreira, além da interpretação dessa legislação definida pela Procuradoria-Geral do Estado em seus pareceres. Como estratégia para viabilizar a avaliação das concessões de aposentadorias, trabalhos futuros deverão focar em carreiras específicas – por exemplo, magistério, militares, quadro geral, etc. – de modo a possibilitar o progressivo domínio da regras incidentes sobre o

¹ O ato de aposentadoria é efetivamente publicado no dia útil seguinte à liberação para publicação.



processo de concessão de aposentadorias pelos membros da equipe do Órgão de Controle Interno.

4. ANÁLISE DO PROCESSO

Realizamos uma análise das regras de negócio, documentação do processo, experiência do segurado, indicadores e dos dados do processo.

4.1 Regras de negócio

Há uma grande complexidade de regras de negócio que incidem sobre o processo de concessão de aposentadorias. Como referido, essas regras estão estabelecidas tanto na legislação previdenciária quanto na legislação administrativa. Há regras de direito adquirido, regras de transição e regras permanentes. Há ainda aposentadorias especiais para certas categorias profissionais, tais como professores, agentes de segurança pública e servidores expostos a agentes nocivos. Por fim, diversas regras incidem sobre a incorporação de vantagens: tais como gratificações, adicionais e outras parcelas remuneratórias.

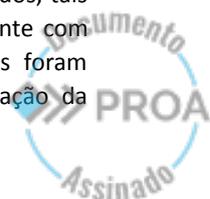
As alterações legislativas trazidas pela Reforma Administrativa do Estado do Rio Grande do Sul ainda se refletem em diversas dúvidas de interpretação jurídica que são encaminhadas para a Procuradoria-Geral do Estado para pacificação do entendimento.

4.2 Documentação do Processo

As normas e manuais do IPE PREV ainda não incorporaram todas as regras de negócio incidentes sobre o processo, não servindo de orientação para os servidores na análise do direito ao benefício requerido. Informalmente, há um documento chamado “Compilação de Atos e Regras”, com esquemas das regras de negócios e minutas padronizadas para atos de aposentadoria.

Ainda, não há nos manuais do IPE PREV orientações sobre a operacionalização dos sistemas envolvidos, como, por exemplo, o passo-passo para a extração de informações do Sistema RHE ou para a implantação de benefícios. Manuais são importantes, uma vez que retêm o conhecimento sobre a execução do processo com a organização, evitando que esse conhecimento se perca com a rotatividade dos funcionários. Além disso, os manuais estabelecem controles, ou seja, procedimentos padronizados para assegurar que a legislação e as expectativas da administração sejam atendidas, mitigando riscos de desvios.

Para garantir que os controles sejam aplicados com consistência para os servidores, é necessário que eles gerem registros, ou seja, a evidência dos procedimentos executados, tais como listas de verificação, pareceres, informações, memórias de cálculo, etc. Somente com evidências é que a gestão e a auditoria podem assegurar que os procedimentos foram adequadamente seguidos. Observa-se que, no processo atual, não há a evidenciação da



análise do direito à aposentadoria, exceto a minuta do ato de concessão ou de indeferimento do benefício.

É necessário que a forma de evidenciação dos procedimentos esteja prevista nos manuais da entidade, de modo que as expectativas em relação aos registros do processo sejam claramente comunicadas e seja possível responsabilizar os agentes em caso de não observância.

Por fim, cabe referir que a manualização dos processos de negócio da área de benefícios é uma exigência para a concessão e manutenção da Certificação Institucional do Pró-Gestão atualmente detida pelo IPE PREV. Conforme item 3.1.2 do Manual do Pró-Gestão, v. 3.3:

De acordo com o nível de adesão pretendido, haverá necessidade de manualizar processos e atividades que correspondam no mínimo a:

Nível I: Benefícios (análise da concessão e revisão de aposentadorias e pensões) e Arrecadação (cobrança de débitos de contribuições em atraso do ente federativo e dos servidores licenciados e cedidos).

Constatamos que a Gerência de Aposentadorias está desenvolvendo um manual mais detalhado que os que se encontram publicados no site da autarquia. Esse manual será objeto de acompanhamento em trabalhos de avaliação futuros.

4.3 Experiência do segurado

Atualmente, os requerimentos ainda são preenchidos manualmente em formulários e assinados em papel para depois serem digitalizados e anexados ao respectivo expediente administrativo no Sistema PROA. Não há mecanismo de monitoramento da situação do requerimento, exceto a pesquisa sobre o andamento do expediente.

Alguns segurados preenchem os requisitos de mais de uma regra de aposentadoria ou de incorporação de vantagens, podendo optar por aquela que julgar mais vantajosa. Contudo, não há ferramentas de simulação para apoio ao processo decisório desenvolvidas pelo IPE PREV. Para as regras correntes, há uma ferramenta de simulação desenvolvida pelo Tesouro do Estado² chamada SIMPREV 2.0. Contudo, como referido, a maior parte dos servidores que se aposenta atualmente tem direito a alguma regra de direito adquirido ou de transição e, para as quais, não há ferramenta de simulação.

4.4 Indicadores do processo

Atualmente, o único indicador de desempenho apurado e reportado à Diretoria de Benefícios é a quantidade de atos publicados (indicador de capacidade). Não são apurados indicadores de tempo de ciclo, nem de qualidade, nem de custo.

Em relação aos indicadores de acompanhamento, o IPE PREV não conhece o número de requerimentos abertos mensalmente pelos órgãos de origem, nem há um controle da quantidade de requerimentos recebidos pela Gerência de Aposentadorias. O Sistema PROA não produz informações gerenciais sobre o número de requerimentos abertos mensalmente

² A ferramenta está disponível no site <http://www.simprev.rs.gov.br/> ou pelo Portal do Servidor.



por cada órgão de origem e qualquer levantamento de informações dessa natureza depende de controles manuais em planilhas.

4.5 Base de dados previdenciária

Atualmente, o IPE PREV não possui uma base de dados previdenciária que satisfaça as necessidades de informação do processo de concessão de aposentadorias. Boa parte das informações necessárias é obtida junto ao órgão de origem do requerente na forma de documentos que são anexados ao expediente administrativo. Ou seja, há o processamento humano de dados não estruturados, o que representa um desafio a uma possível automação do processo.

Dados básicos como o histórico de remunerações de contribuição e composição das remunerações de contribuição não estão disponíveis para o IPE PREV. Assim, quando a implantação de uma aposentadoria exige cálculo do salário de benefício ou de alguma vantagem, este cálculo é realizado pela Subsecretaria do Tesouro do Estado, que é o órgão que atualmente possui dados previdenciários necessários e a *expertise* para a realização desses cálculos.

5. AVALIAÇÃO DA REGULARIDADE

O trabalho de avaliação da regularidade teve natureza exploratória com o objetivo de identificar as principais causas dos apontamentos realizados pela Superintendência de Admissões, Pensões e Inativações do Tribunal de Contas do Estado.

Por meio de controle em planilha da Gerência de Aposentadorias, foram identificados 126 apontamentos do TCE relativos ao período de janeiro de 2021 a abril de 2022³. Considerando que nesse período foram publicados cerca de 5.500 atos, aproximadamente 2,3% dos atos geraram algum tipo de diligência pelo TCE. Frise-se ainda que nem sempre tais diligências significam a existência de irregularidade: às vezes tratam-se apenas de pedidos de esclarecimento.

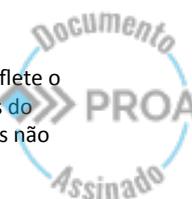
5.1 Resultados

Examinamos uma amostra aleatória de 42 apontamentos. Categorizamos o motivo dos apontamentos de forma a obter uma visão geral dos assuntos mais recorrentes, conforme tabela abaixo:

Tabela 01: Apontamentos TCE

ASSUNTO DO APONTAMENTO	QUANTIDADE	%
------------------------	------------	---

³ Não foi possível verificar de forma independente a informação para assegurar que o número reflete o total do período. A Superintendência de Admissões, Pensões e Inativações do Tribunal de Contas do Estado não pode informar o total de apontamentos e diligências para o IPE PREV do período, pois não possui esses dados consolidados.



Gratificações e adicionais	16	38%
Implementação da aposentadoria ou de vantagem	7	17%
Tempo de contribuição	5	12%
Falta de Certidão de Magistério	4	10%
Esclarecimentos	4	10%
Matéria administrativa ⁴	3	7%
Acumulação de mais de duas aposentadorias	1	2%
Apuração dos proventos	1	2%
Existência de regra mais vantajosa	1	2%
TOTAL:	42	100%

Fonte: elaboração própria

O assunto que mais gerou diligência diz respeito à concessão de gratificações e adicionais incorporados aos proventos. Trata-se de um aspecto bastante complexo na concessão dos benefícios, visto não ser raro que um mesmo servidor incorpore diversas rubricas a título de vantagens temporais (ex: triênios e adicional por tempo de serviço), de gratificações por desempenho de função gratificada ou de vantagens específicas de cada carreira. Em alguns casos, para a incorporação de certas rubricas, a legislação exige que estas sejam percebidas por um determinado período de tempo (por exemplo, cinco anos contínuos ou dez anos intercalados). Alguns apontamentos tratam do preenchimento dos requisitos para a incorporação, enquanto outros tratam da apuração do valor da vantagem.

O segundo assunto com maior recorrência diz respeito à implementação da aposentadoria ou de alguma vantagem prevista no ato. Foram encontrados dois servidores com ato de aposentadoria publicado que ainda constavam como ativos no Sistema RHE. Também foram identificados três casos em que a aposentadoria foi implantada, mas sem as gratificações ou os adicionais concedidos no ato.

Em terceiro lugar, encontram-se os apontamentos relativos ao cômputo do tempo de contribuição. Em três deles, o requerente não possuía tempo de contribuição suficiente para a aposentadoria concedida, sendo que o próprio IPE PREV reconheceu que tais atos deveriam ser tornados sem efeito.

Em quarto lugar, há os apontamentos relativos a problemas na instrução do expediente, onde o TCE consignou a falta de certidão comprobatória das atividades de magistério para fim de concessão da aposentadoria especial dessa carreira.

Empatado em quarto lugar, estão também as diligências que nada mais são do que pedidos de esclarecimento.

Por fim, identificamos apenas uma ocorrência para cada um dos seguintes casos:

- O requerente já possuía duas aposentadorias, não podendo acumular uma terceira.
- Foi concedida aposentadoria com proventos no percentual de 100%, o que foi considerado incompatível com o regime de horas (36 horas semanais).
- O requerente fazia jus a uma regra mais benéfica do que a do benefício concedido.

⁴ Os três requerimentos tratam de solicitação de retificação de ato em razão da inconstitucionalidade da lei que aproveitou os investigadores de polícia no cargo de escrivão.



5.2 Conclusão

As evidências analisadas neste trabalho – que incluem os dados dos apontamentos e as informações obtidas em entrevista com a equipe do TCE – indicam que as irregularidades não são generalizadas.

6. AVALIAÇÃO DA TEMPESTIVIDADE

Não há um prazo máximo legal ou normativo para a conclusão da análise dos requerimentos. A Gerência de Aposentadoria utiliza como meta o prazo de 60 dias, uma vez que, decorrido este, o servidor é considerado em licença especial, conforme art. 7 da Instrução Normativa IPE PREV nº 15/2020⁵.

6.1 Resultados

Como relatado no item 4.4, não há o acompanhamento sistemático do tempo de ciclo pela Diretoria de Benefícios. Contudo, por meio de dados obtidos junto à Gerência de Aposentadorias, foi possível realizar uma apuração do tempo de tramitação dos requerimentos de aposentadoria concluídos no período de outubro de 2021 a abril de 2022. Para fim de contagem, consideramos o prazo entre a abertura do expediente PROA até a liberação do ato para a publicação (a publicação efetiva ocorre no dia útil seguinte à liberação).

A análise realizada revelou uma grande dispersão de prazos de tramitação dos requerimentos. Alguns requerimentos levaram apenas um dia para serem concluídos, enquanto o mais demorado levou 1.212 dias. Essa dispersão se expressa no elevado desvio padrão da distribuição dos prazos, conforme tabela abaixo:

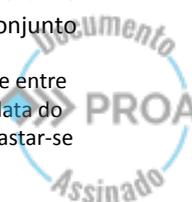
Tabela 2: Prazos Médios e Desvio Padrão

MÊS	QTD ATOS	PRAZO MÉDIO	DESVIO PADRÃO
out/21	491	181	78
nov/21	428	138	92
dez/21	699	139	132
jan/22	272	183	203
fev/22	139	119	148
mar/22	313	80	91
abr/22	357	148	162

Fonte: Elaboração Própria

Como é possível observar, o prazo médio não apresentou uma significativa melhora no período, uma vez que a média é afetada pelos valores extremos. Assim, quando um conjunto

⁵ IN IPE PREV nº 15/2020: “Art. 7º. O departamento de RH deverá orientar o servidor que, até que entre em vigor a lei de que trata o art. 40 da Constituição do Estado, decorridos 60 (sessenta) dias da data do protocolo do requerimento de aposentadoria, será considerado em licença especial, podendo afastar-se do serviço, salvo se antes tiver sido cientificado do indeferimento do pedido”.



de requerimentos antigos é resolvido em determinado mês, o prazo médio é levado para cima. Portanto, a média dos prazos por si só não constitui uma medida de desempenho suficiente para avaliar a tempestividade.

A análise da mediana oferece uma visão mais clara do desempenho do processo. Em abril de 2022, observa-se que metade dos requerimentos foi concluída em até 69 dias, valor que era de 172 dias em outubro de 2021:

Tabela 3: Apuração dos quartis dos prazos

MÊS	1º QUARTIL	PRAZO MEDIANO	3º QUARTIL
Out/21	138	172	195
Nov/21	76	113	182
Dez/21	41	105	192
Jan/22	29	132	244
Fev/22	36	62	161
Mar/22	43	58	70
Abr/22	36	69	289

Fonte: Elaboração Própria

Contata-se ainda que 25% dos requerimentos foram concluídos em até 36 dias em abril de 2022, enquanto em outubro de 2021, esse valor era de 138 dias. Por outro lado, no mesmo mês, os 25% mais demorados levaram 289 dias ou mais.

Por fim, observa-se que a proporção de requerimentos concluídos em até 60 dias apresentou notável incremento no período:

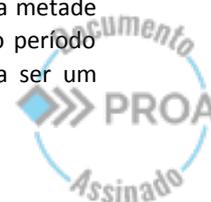
Tabela 4: Proporção de análises concluídas em até 60 dias

MÊS	TOTAL
Out/21	4%
Nov/21	18%
Dez/21	33%
Jan/22	34%
Fev/22	50%
Mar/22	55%
Abr/22	42%

Fonte: Elaboração própria

6.2 Conclusão

Apesar de os dados mostrarem uma evolução no período analisado, apenas cerca da metade dos requerimentos tem sido processada no prazo de 60 dias nos últimos meses do período analisado. Além disso, a grande variabilidade dos prazos de conclusão continua a ser um desafio.



7. RECOMENDAÇÕES

Recomendamos que a Diretoria de Benefícios:

- Conclua a elaboração do manual do processo de concessão de aposentadorias.
- Realize o acompanhamento sistemático dos prazos de análise dos requerimentos de aposentadoria.
- Desenvolva uma base de dados previdenciária dos segurados do RPPS/RS, com as informações necessárias para apoiar o processo de concessão de aposentadorias, tais como:
 - Histórico de remunerações de contribuição e de contribuições desde julho de 1994, inclusive as vinculadas a outros regimes de previdência, quando se tratar de tempo de contribuição já averbado.
 - Histórico de remunerações dos segurados desde julho de 1994, com informações sobre as rubricas que compuseram as remunerações de contribuição e sobre as rubricas excluídas da incidência de contribuição previdenciária.
 - Tempo total de contribuição e de serviço municipal, estadual, federal e privado.
- Desenvolva ou adquira um sistema para a gestão do processo de concessão de aposentadorias que possibilite:
 - A abertura de requerimento em plataforma online pelo segurado (por exemplo, via portal do servidor ou RHE).
 - A simulação de aposentadoria pelo segurado para todas as regras aplicáveis para fim de apoiar o processo decisório, inclusive com informações sobre os valores e critérios de reajuste.
 - A consulta à situação do requerimento e ao resultado dos cálculos e das análises realizadas pelo segurado, garantindo maior transparência.
 - O registro de cada requerimento, de modo a viabilizar o conhecimento do número de requerimentos que são gerados em dado período e os principais dados destes requerimentos, tais como regra de aposentadoria pretendida, órgão de origem, cargo, gênero, idade do servidor, etc.
 - O controle dos prazos de tramitação total e do tempo em gasto em cada atividade de modo a avaliar o cumprimento de metas e facilitar a identificação de eventuais gargalos.
 - O adequado apoio à análise do direito ao benefício com a extração e o processamento dos dados e das informações necessárias, inclusive quando oriundos de bases de dados externas (ex.: Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - SIRC, E-Social, Cadastro Nacional de Informações Sociais dos Regimes Próprios de Previdência – CNIS RPPS, etc.).
 - Automação de tarefas repetitivas e dos cálculos relativos aos benefícios.
 - A geração automatizada de registros das atividades do processo, tal como trilhas de auditoria com o *log* dos usuários do sistema.





- A distribuição automática de requerimentos entre os analistas de modo a assegurar a observância da ordem cronológica das análises, prevenindo eventuais favorecimentos indevidos.

Porto Alegre, 18 de julho de 2022

Diego Souza Mendonça, CIA

Id 3949907

Órgão de Controle Interno





Nome do documento: RELATORIO - APOSENTADORIAS 3-2022.docx

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Diego Souza Mendonça

IPEPREV / IPEASS.CINT / 3949907

16/08/2022 08:57:29

