

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 027.972/2014-3

Natureza: Auditoria Operacional

Entidades: Instituto Nacional do Seguro Social e Ministério da Previdência Social (vinculador).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS PREVIDENCIÁRIOS ELETRÔNICOS DISPONIBILIZADOS AO CIDADÃO PELA PREVIDÊNCIA SOCIAL. OPORTUNIDADES DE MELHORIA NO DIRECIONAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA. RECOMENDAÇÕES AO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL.

## RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria operacional destinada a avaliar o planejamento e a gestão do Ministério da Previdência Social (MPS) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no que diz respeito à oferta de serviços eletrônicos, em uma perspectiva focada no atendimento das necessidades do cidadão.

2. A seguir, transcrevo, com ajustes de forma, texto do referido relatório elaborado pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação deste Tribunal (Sefti):

“(…)

*[v. peça 61, p. 4/7 – Lista de Siglas, Lista de Figuras e Sumário]*

(…)

*Introdução*

1. *Trata-se de fiscalização do tipo auditoria operacional, conforme previsto no art. 239 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI/TCU) e no art. 1º da Portaria- Segecex 4/2010.*

1.1 *Identificação simplificada do objeto de auditoria*

2. *De modo simplificado, o objeto do trabalho consistiu nos serviços previdenciários eletrônicos disponibilizados ao cidadão pela Previdência Social.*

1.2 *Antecedentes*

3. *Sobre o tema Governo Eletrônico (e-Gov), este Tribunal realizou, em 2005, auditoria de natureza operacional em ações do Programa. O objetivo do trabalho foi avaliar de que maneira essas ações estavam contribuindo para a oferta de serviços públicos eletrônicos diretamente ao cidadão.*

4. *Em 2013, com o propósito de retomar o tema, a Secretaria de Fiscalização de TI (Sefti) propôs a realização desta auditoria, não para uma nova avaliação do Programa Governo Eletrônico, mas com o objetivo de avaliar as ações referentes a um conjunto específico de serviços eletrônicos ofertados à população.*

5. *A proposta constou de processo administrativo específico (TC 019.846/2013-4), com parecer favorável da Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), tendo sido autorizada pelo Acórdão 2.335/2013-TCU-Plenário. A avaliação de materialidade e relevância (TC 019.846/2013-4, peça 1) direcionaram o*

*escopo da auditoria para os serviços previdenciários eletrônicos, uma vez que o Ministério da Previdência Social (MPS) gerencia algumas das maiores despesas do governo federal, a exemplo das despesas previdenciárias, e que esses serviços possuem quantidade expressiva de usuários.*

### 1.3 Objetivos e escopo da auditoria

6. *O objetivo desta auditoria foi avaliar o planejamento e a gestão do MPS e do INSS no que diz respeito à oferta de serviços eletrônicos, numa perspectiva focada no atendimento das necessidades do cidadão e na tecnologia envolvida.*

7. *Dessa forma, o planejamento da auditoria foi guiado pela ótica do cidadão – suas demandas, aspirações, manifestações e necessidades –, tendo como escopo a avaliação dos aspectos relacionados à oferta e à qualidade dos serviços previdenciários eletrônicos disponibilizados pela Previdência Social. Além disso, buscou-se conhecer e analisar os motivos pelos quais a maioria dos serviços previdenciários não é oferecida de forma eletrônica.*

8. *Para este trabalho, a análise das ações, iniciativas, instrumentos e normativos se centra nos aspectos relacionados à oferta de serviços eletrônicos. Características mais específicas como a maturidade dos serviços eletrônicos ou a acessibilidade do Portal da Previdência Social não fazem parte do escopo, pois iriam requerer avaliação mais aprofundada, não exequível diante do prazo destinado a esta auditoria. Exclui-se do escopo, ainda, a avaliação dos serviços prestados pelo canal telefônico 135.*

9. *Foram elaboradas duas questões de auditoria, conforme o escopo definido:*

a) *Q1. O planejamento prioriza a oferta ou aumento de serviços eletrônicos?*

b) *Q2. Como é a gestão da qualidade do serviço previdenciário prestado eletronicamente?*

### 1.4 Critérios

10. *Em relação à prestação de serviços públicos na forma eletrônica, seguindo a evolução tecnológica, a legislação aponta para que os entes públicos prestem serviços de atendimento ao cidadão de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos.*

11. *Nesse sentido, os critérios utilizados nesta auditoria foram os seguintes: art. 37 da Constituição Federal; arts. 1º, 11 e 12 do Decreto 6.932/2011, Carta de Serviços ao Cidadão; arts. 24 e 25 da Lei 12.965/2014, Marco Civil da **Internet**; Art. 6º do Decreto-Lei 200/1967; e art. 3º do Decreto 5.378/2005, Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – **Gespública**. Inclui-se nesse rol o Plano Plurianual 2012-2015, que estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de quatro anos, organizando as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população.*

12. *Ademais foram utilizados os seguintes documentos elaborados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP): Guia para implantação da Carta de Serviços ao Cidadão e Indicadores e Métricas para avaliação de e-Serviços.*

13. *Os normativos específicos do Ministério da Previdência Social e do INSS que tratam de aspectos relacionados à prestação de serviços públicos, e que incluem aqueles prestados na forma eletrônica, são a Estrutura Regimental do Instituto Nacional do Seguro Social, aprovada pelo Decreto 7.556/2011, a Carta de Serviços do INSS, aprovada pelo Decreto 6.932/2011, e a Portaria MPS 751-2011. Também foi considerado o Guia de Referência em Gerenciamento de Projetos do INSS, aprovado pela Resolução 125/INSS/Pres – 2010.*

### 1.5 Metodologia

14. *A presente fiscalização é do tipo auditoria operacional e foi realizada em consonância com o Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria-Segecex 4/2010. Adicionalmente, foram utilizadas as orientações das Normas de Auditoria do TCU (NAT; Portaria TCU 280/2011).*

15. *Na fase de planejamento, a equipe de fiscalização buscou estabelecer o escopo e o não escopo do trabalho, bem como a profundidade dos procedimentos de auditoria.*
16. *Na fase de execução foram realizadas reuniões com o MPS e o INSS para esclarecimento sobre a gestão e governança da oferta de serviços públicos sob a forma eletrônica. Também foi realizada uma visita ao Departamento de Governo Eletrônico (DGE) da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), com o intuito de conhecer as ações realizadas por essa unidade em relação ao tema.*
17. *As pesquisas realizadas no sítio do Ministério da Previdência para conhecimento dos serviços previdenciários eletrônicos foram feitas durante o período de execução desta auditoria, assim como os acessos aos demais conteúdos disponibilizados na **Internet** e referenciados neste relatório.*
18. *Concluído o relatório da auditoria, a Sefti o encaminhou ao INSS e ao MPS para que se manifestassem (peças 45, 46 e 53). Os comentários encaminhados ao Tribunal foram considerados pela equipe de auditoria e relatados no Capítulo 7 deste relatório. Além disso, foi realizada reunião de encerramento da auditoria, em 11/3/2015, com diversos gestores dos entes públicos auditados.*

## 2. Visão Geral

19. *Governo Eletrônico (e-Gov) é definido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como o uso de novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), particularmente da **Internet**, para o alcance de um governo melhor (<http://www.oecd.org/mena/governance/36853121.pdf>). A definição foca a atenção no porquê de os países estarem implementando o e-Gov e não nas ferramentas de tecnologia. Isso, acompanhando a percepção das nações de que o e-Gov vai além da oferta de informações e serviços online, está sendo utilizado como instrumento de transformação de estruturas, processos e cultura do governo, tornando-o mais eficiente, transparente e voltado para o cidadão.*
20. *No relatório de avaliação de Governo Eletrônico de 2014, realizado pela Organização das Nações Unidas (Onu), o e-Gov foi considerado como o meio para um fim, onde o fim é o desenvolvimento para todos. É considerada ferramenta poderosa à disposição dos governos, que, se aplicado de forma eficaz, pode contribuir substancialmente para a erradicação da pobreza extrema, proteger o meio ambiente e promover a inclusão social e a oportunidade econômica para todos. Segundo a Onu, o e-Gov se destina a apoiar os esforços de desenvolvimento das nações.*
21. *No Brasil, o Governo Eletrônico (e-Gov) surgiu no ano 2000, quando foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação, através do Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000. Em outubro daquele ano, foi criado o Comitê Executivo do Governo Eletrônico (Decreto de 18 de outubro de 2000), presidido pelo Chefe da Casa Civil da Presidência da República e apoiado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), com atribuições de secretaria-executiva. A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) tem como uma de suas atribuições garantir o apoio técnico-administrativo necessário ao funcionamento do Comitê Executivo do Governo Eletrônico.*
22. *À SLTI cabe propor políticas, planejar, coordenar, supervisionar e orientar normativamente as atividades de Governo Eletrônico, relacionadas à padronização e à disponibilização de serviços eletrônicos interoperáveis, acessibilidade digital e abertura de dados. Em 2004, foi criado o Departamento de Governo Eletrônico (Decreto 5.134/2004), responsável por coordenar e articular a implantação de ações unificadas e integradas de Governo Eletrônico, coordenar as atividades relacionadas à prestação de serviços públicos por meios eletrônicos, além de normatizar e disseminar o desenvolvimento de ações e informações de Governo Eletrônico na administração federal.*

23. *Entre as iniciativas de e-Gov desenvolvidas pelo Departamento de Governo Eletrônico (DGE/SLTI) está a elaboração do Guia de Serviços Públicos do Governo Federal, materializado no portal serviços.gov.br. O portal visa disponibilizar aos cidadãos informações sobre os serviços prestados pelo governo, facilitando o acesso a eles.*

24. *Em 2006, o DGE realizou a primeira avaliação dos serviços de e-Gov considerando os parâmetros da Metodologia de Indicadores e Métricas de Serviços de Governo Eletrônico (peça 35) por ele definidos. Essa metodologia busca avaliar a qualidade dos serviços eletrônicos prestados pelos governos de todas as esferas: federal, estadual e municipal – de acordo com a conveniência para o cidadão, sendo a primeira iniciativa com esse foco já desenvolvida no país. Sua utilização, entretanto, foi restrita e hoje não mais é utilizada.*

25. *A política de Governo Eletrônico Brasileiro vigente tem o objetivo de transformar as relações da Administração Pública com os cidadãos, empresas e também entre os órgãos da própria Administração, de forma a aprimorar a qualidade dos serviços prestados, promover a interação com empresas e indústrias, e fortalecer a participação cidadã por meio do acesso a informação e a uma administração mais eficiente (www.governoeletronico.gov.br; peça 42, p. 1). Suas ações priorizam o uso das tecnologias da informação e comunicação na consecução desse objetivo.*

#### 2.1 Serviço Público Eletrônico

26. *Neste trabalho adotaremos o seguinte conceito de Serviço Público Eletrônico:*

*É o serviço público provido à sociedade, por meio de canais remotos, com o intuito de eliminar ou reduzir a necessidade de presença física do cidadão nos órgãos e entidades públicas.*

27. *Além disso, esse trabalho adotará o conceito de atendimento do Manual de Implementação de Serviços Públicos Eletrônicos elaborado pelo Governo de Estado de São Paulo (peça 43), o qual o descreve como sendo o relacionamento direto – ou interface – do estado com o usuário final, que ocorre para a prestação de um serviço público (peça 43, p. 8). Mais especificamente, dizemos que se dá um atendimento quando o usuário final de um serviço toma parte no processo de sua execução. No atendimento, o serviço buscado pelo cidadão pode ou não ser entregue.*

28. *O Manual traz ainda o conceito de atendimento eletrônico, em que há emprego de TIC para viabilizar operações de atendimento à distância, de forma a permitir que o usuário final dos serviços públicos possa ser dispensado de se apresentar a uma agência do Estado para a realização de operações (peça 43, p. 11). A dispensa de se apresentar a uma agência do estado, normalmente, não exige o usuário de alguma participação na execução do serviço.*

29. *Convém diferenciar os serviços oferecidos de forma totalmente eletrônica daqueles oferecidos de forma parcialmente eletrônica.*

30. *Tem-se como serviços oferecidos de forma totalmente eletrônica aqueles que são realizados exclusivamente de forma eletrônica, pela **Internet**, ou outros canais de comunicação remotos, sem que seja requerida a presença física do usuário final a um estabelecimento governamental.*

31. *Já os serviços oferecidos de forma parcialmente eletrônica possuem etapas oferecidas na forma eletrônica, pela **Internet** ou outros canais remotos, e outras etapas que demandam o comparecimento do usuário final a um estabelecimento governamental.*

32. *No Brasil, os normativos que regulam a matéria ainda são escassos.*

33. *O Decreto 6.932/2009 dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão e institui a Carta de Serviços ao Cidadão, que tem por objetivo informar o cidadão dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. O normativo estabelece que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão*

*deverão elaborar e divulgar sua Carta de Serviços ao Cidadão, no âmbito de sua esfera de competência.*

34. *A Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (Lai), ao regular o direito fundamental de acesso à informação, assegura ao cidadão, dentre outros, o direito de obter informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas a sua política, organização e serviços.*

35. *A Lei 12.965/2014, Marco Civil da **Internet**, estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da **Internet** no Brasil, e, ao dispor sobre a atuação do poder público, estabelece diretrizes para o desenvolvimento da **Internet** no Brasil, das quais cabe destaque no âmbito deste trabalho:*

*a. promoção da racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico, entre os diferentes Poderes e âmbitos da Federação, para permitir o intercâmbio de informações e a celeridade de procedimentos;*

*b. prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos.*

*c. facilidade de uso dos serviços de governo eletrônico; e*

*d. promoção da interoperabilidade entre sistemas e terminais diversos, inclusive entre os diferentes âmbitos federativos e diversos setores da sociedade;*

## 2.2 Serviços Eletrônicos no INSS

36. *O INSS é responsável pela concessão de mais de cinco milhões de benefícios anualmente e pela manutenção de uma carteira com mais de trinta milhões de beneficiários.*

37. *Para o presente trabalho, considera-se que os serviços previdenciários eletrônicos são os serviços previdenciários prestados, parcial ou totalmente, pelo canal **Internet**.*

38. *As responsabilidades quanto ao oferecimento dos serviços previdenciários eletrônicos foram assim descritas pelo INSS (peça 13, p. 11):*

*As atribuições são restritas a cada área de atuação. O MPS cuida das informações e implementação de políticas e diretrizes do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Por outro lado, a operacionalização dos serviços desse regime fica ao encargo do INSS que detém a gestão sobre a estrutura que atende diretamente ao cidadão, remota ou presencialmente, sempre vinculado às decisões emanadas da esfera governamental. As divulgações que digam respeito ao Regime Geral são também gerenciadas pelo INSS por meio da Agência Eletrônica (<http://agencia.previdencia.gov.br>), sendo que o MPS só faz remissão desse conteúdo em seu site ([www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br)).*

39. *No INSS, a oferta e gestão dos serviços previdenciários eletrônicos estão sob a responsabilidade de duas diretorias: a Diretoria de Atendimento (Dirat) e a Diretoria de Benefício (Dirben; peça 6, item 2). À primeira compete a gestão do relacionamento com o cidadão, beneficiário ou não do INSS. À segunda, cabe a responsabilidade pelo reconhecimento do direito ao benefício, pela gestão das informações relacionadas ao vínculo decorrente desse reconhecimento e pela manutenção do benefício, dentre outras.*

40. *Em consulta ao Portal da Previdência Social na **Internet** ([www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br)), em 26/11/2014, verifica-se que o INSS atualmente oferece 65 serviços aos cidadãos (peça 37), que são reproduzidos no **Erro! Fonte de referência não encontrada.** Para cada um desses serviços, o Portal fornece informações básicas sobre: o procedimento para que o cidadão obtenha o serviço; requisitos e regras, no caso da obtenção de benefícios; relação de documentos exigidos; formulários necessários para o requerimento do serviço; além de links para etapas dos serviços que são oferecidas na forma eletrônica, como, por exemplo, o agendamento.*

41. *O serviço de agendamento é oferecido na forma eletrônica, pelo Portal da Previdência Social, e por meio de ligação telefônica, pela Central de Atendimento 135. Consiste no agendamento de um atendimento presencial, com a marcação de data, hora e local para que o usuário se apresente a uma Agência da Previdência Social.*

42. *No Portal da Previdência, o INSS publica a Carta de Serviços ao Cidadão, uma exigência do Decreto 6932/2009, art. 11, que informa o cidadão acerca dos serviços prestados, das formas para acessar esses serviços, e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público (peça 38).*

43. *O atendimento presencial aos segurados, incluindo a concessão de benefícios, é realizado de forma descentralizada nas Agências da Previdência Social (APS). As atividades das APS são supervisionadas por 104 Gerências Executivas (Gex). As Gex, por sua vez, estão subordinadas a cinco Superintendências Regionais (SR). O INSS contava, em agosto de 2014, com 1.475 Agências da Previdência Social fixas (peça 31, p. 10).*

44. *Em relação aos serviços previdenciários eletrônicos, conforme informado pelo ente, não há, devido ao conceito de atendimento pleno a ser oferecido pelas Agências da Previdência Social, serviço que exija etapa eletrônica indispensável ao cidadão, podendo qualquer serviço ser iniciado e finalizado com atendimento pessoal em suas unidades (peça 13, p. 8).*

45. *Dos 65 serviços oferecidos, apenas os seguintes são oferecidos de forma totalmente eletrônica (peça 13, p. 6 e 7, e peça 42, p.3):*

- a) *Agendamento (quando considerado como o serviço em si);*
- b) *Informação de benefício (requer dados do beneficiário);*
- c) *Extrato de pagamento de benefício (requer dados do beneficiário);*
- d) *Atualização de endereço de aposentado e pensionista (requer dados do beneficiário);*
- e) *Marcação de perícia médica;*
- f) *Carta de concessão (requer dados do beneficiário);*
- g) *Certidão de saque PIS/PASEP/FGTS (requer dados do beneficiário);*
- h) *Cálculo de carnês;*
- i) *Demonstrativo de Imposto de Renda (requer dados do beneficiário);*
- j) *Extrato de contribuição previdenciária (requer senha pré-cadastrada);*
- k) *Inscrição de segurado filiado e não filiado;*
- l) *Cadastro de segurado especial (trabalhador da agropecuária, pesca e indígena).*

46. *Considera-se que tanto o agendamento como a marcação de perícia médica são procedimentos de agendamento que fazem parte de vários serviços, não constituindo, por si só, um serviço previdenciário. Apesar disso, a oferta desses agendamentos na forma eletrônica é relevante e constituiu em expressiva melhoria nos serviços oferecidos pela Previdência, por dar agilidade à oferta de serviços, reduzir filas e prover um melhor controle dos atendimentos, dentre outros benefícios. Assim, totalizam dez serviços previdenciários eletrônicos declarados pelo ente.*

47. *Esses serviços podem ser dispostos em dois grupos. O primeiro grupo refere-se aos serviços previdenciários eletrônicos que somente fornecem informações ou declarações (serviços b), c), f), g), h), i) e j)), e pode ser representado pelo esquema abaixo. (...)*

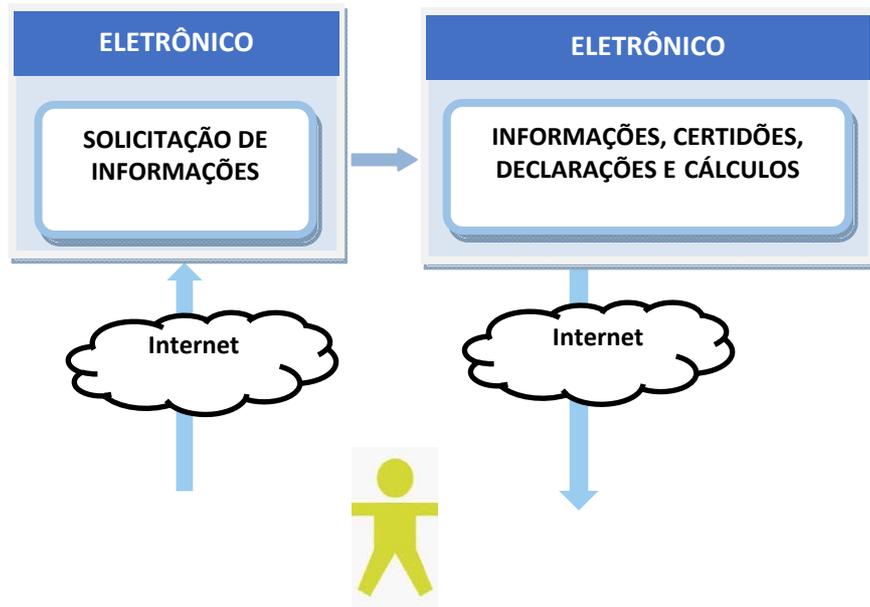


Figura 1 – Serviços Previdenciários Eletrônicos – Grupo 1

48. *O segundo grupo abrange os serviços previdenciários eletrônicos que realizam alterações ou inserções no cadastro do INSS e pode ser representado pelo seguinte esquema:*

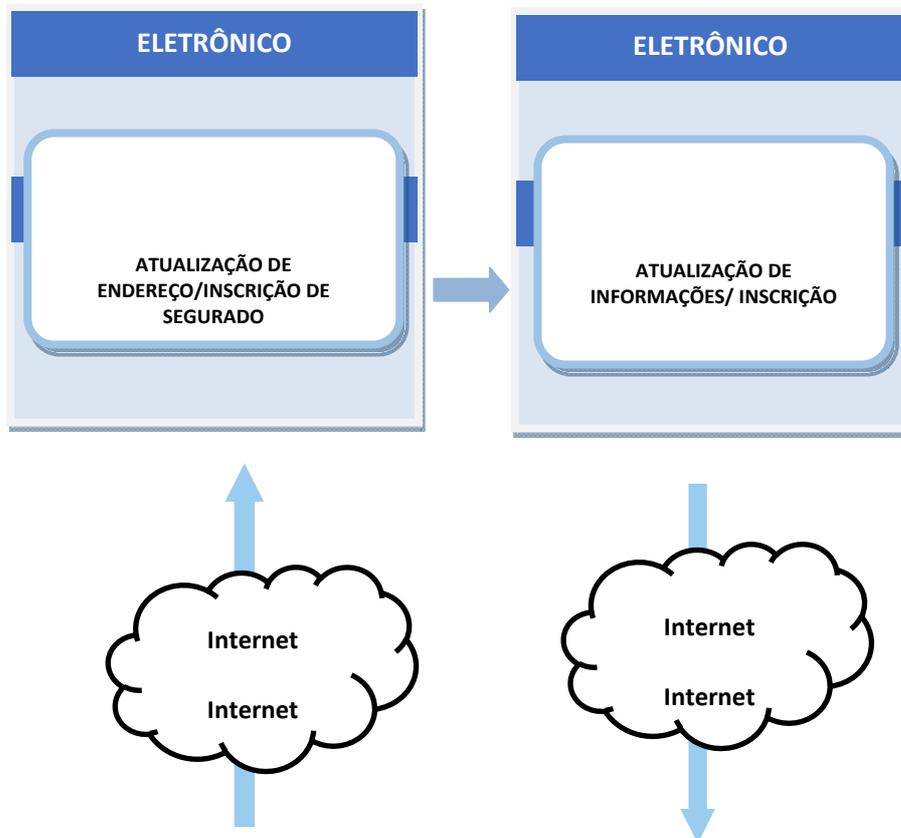


Figura 2 - Serviços Previdenciários Eletrônicos – Grupo 2

49. *Tem-se como serviços previdenciários oferecidos de forma parcialmente eletrônica aqueles que possuem uma etapa ou procedimento do serviço oferecido na forma eletrônica, pela Internet, e outras etapas que demandem o comparecimento do cidadão às Agências da Previdência Social. Nesse sentido, a organização informou oferecer dezenove serviços de forma parcialmente eletrônica no Portal da Previdência Social, já que o cidadão precisará comparecer a uma agência física para finalizar o atendimento (peça 13, p. 8). Ressalta-se que a etapa eletrônica desses serviços constitui essencialmente o protocolo eletrônico (agendamento eletrônico), e a resposta à requisição do benefício, ou seja, a comunicação sobre o seu deferimento ou indeferimento. Sendo assim, os serviços previdenciários oferecidos de forma parcialmente eletrônica podem ser representados pelo seguinte esquema:*

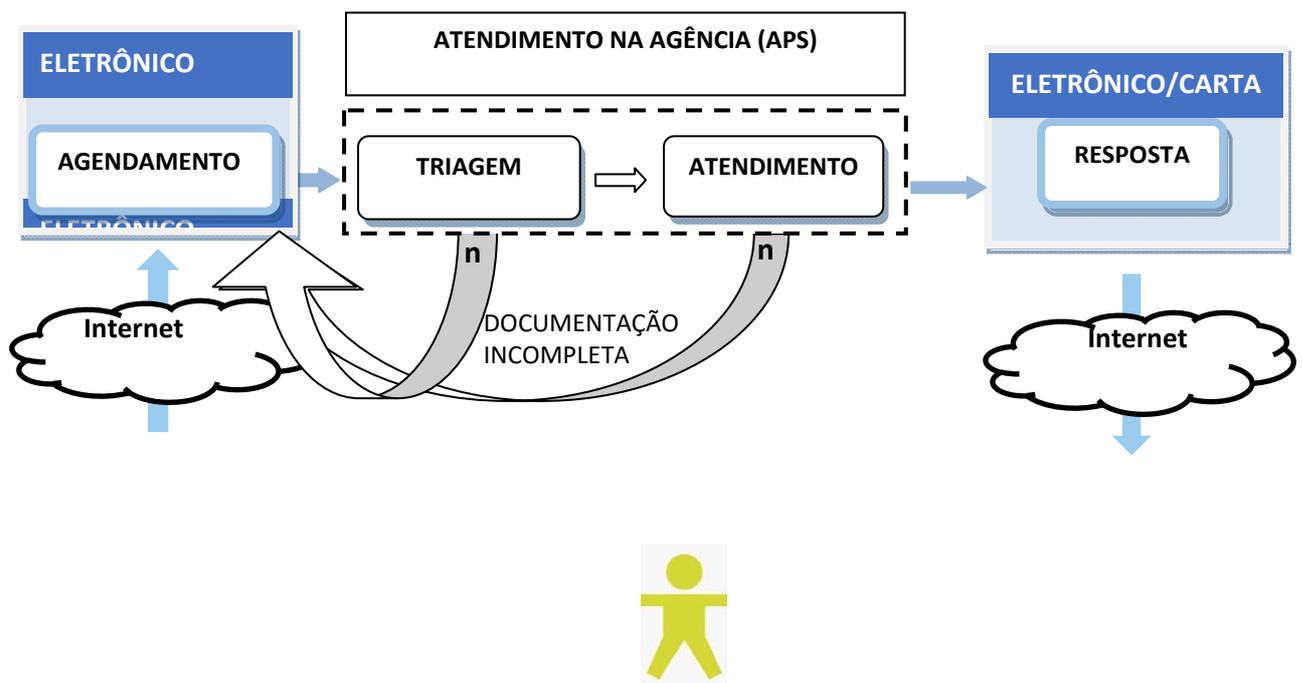


Figura 3 - Serviços Previdenciários Parcialmente Eletrônicos

### 3. Planejamento Relativo à Oferta de Serviços Eletrônicos

#### 3.1 Objetivo do Capítulo

50. *Esse capítulo tem o objetivo de avaliar o planejamento, pela Previdência Social, das ações que visam a oferecer ou aumentar a oferta de serviços eletrônicos à população.*

#### 3.2 Contextualização

51. *Os principais instrumentos de planejamento da administração pública no que diz respeito à TI são, na sequência: as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), o Planejamento Estratégico Institucional (PEI) e os Planos de TI (PETI e PDTI).*

52. *De acordo com o art. 165 da Constituição Federal, as leis orçamentárias são: Plano Plurianual (PPA), Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamentos Anuais (LOA).*

53. *Além das leis orçamentárias, o Planejamento Estratégico Institucional (PEI) é um documento que contém as principais diretrizes estratégicas da instituição. No caso dos órgãos e entidades públicas, o PEI deve estar alinhado com as diretrizes do PPA.*

54. No que diz respeito ao planejamento de TI, nos órgãos da administração pública federal, elas são definidas no Planejamento Estratégico de Tecnologia de Informação (PETI) e/ou no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI).
55. O PETI contém as diretrizes de TI no nível estratégico, enquanto o PDTI tem como foco o nível tático.
56. Finalmente, no nível operacional, o planejamento é feito por meio dos planos de ação.
57. A fim de atingir os objetivos dos órgãos e entidades da administração pública, todos esses instrumentos devem estar alinhados, conforme representação na figura abaixo:

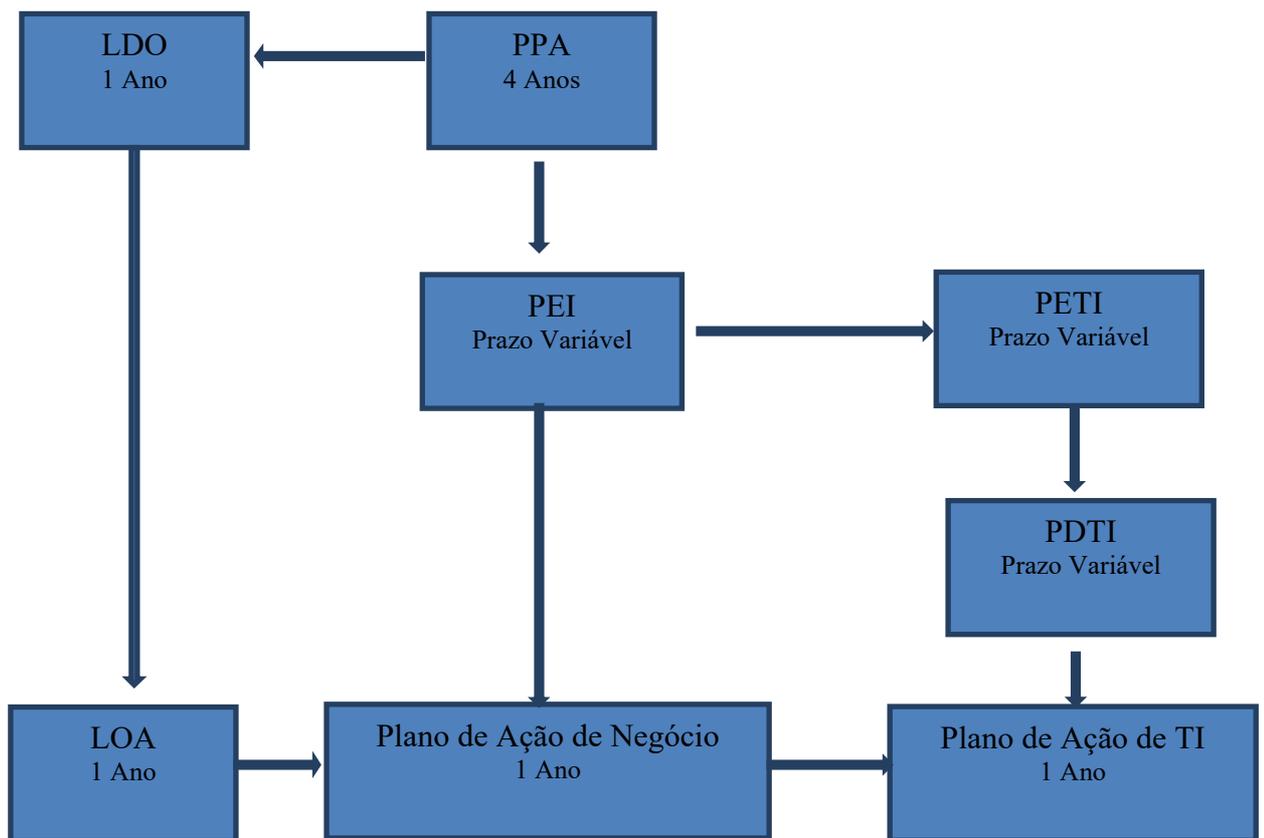


Figura 4 - Relacionamento entre os Instrumentos de Planejamentos

58. No caso da Previdência Social (Regime Geral), as ações tanto de TI quanto das áreas de negócio são planejadas num documento chamado Plano Anual de Ação do INSS, que é um desdobramento do Plano Estratégico 2012-2015 da Previdência Social.
59. O Plano Estratégico 2012-2015 da Previdência Social, por sua vez, é o desdobramento dos objetivos e iniciativas do Programa Temático 'Previdência Social' do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, além do desdobramento do 'Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado' do Ministério da Previdência Social. Em função de critérios metodológicos, as iniciativas do 'Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado' não foram discriminadas no PPA, uma vez que apenas os Programas Temáticos possuem Iniciativas (peça 16, p. 78).

60. Destaca-se que o Plano Estratégico 2012-2015 da Previdência Social possui diretrizes não só para o INSS e para o MPS, mas também para a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).

61. Entretanto, por não fazer parte do escopo da presente fiscalização, as diretrizes estratégicas relacionadas à Previc não serão analisadas.

### 3.3 Descrição do conteúdo do capítulo

62. Neste capítulo será analisado o planejamento da Previdência Social no que diz respeito à oferta e manutenção de serviços eletrônicos.

### 3.4 Falta de priorização da oferta de serviços previdenciários eletrônicos no Plano Estratégico 2012-2015

63. O Plano Estratégico 2012-2015 da Previdência Social não prioriza a oferta de serviços previdenciários eletrônicos.

#### Critério

64. Art. 37, **caput**, da Constituição Federal – Princípios da Eficiência e da Publicidade.

65. Art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967.

66. Programa Temático 2061 da Lei 12.593/2012.

67. Art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011.

#### Análise das evidências

68. O Ofício 823/2014-TCU/Sefti (peça 2), de 20/10/2014, solicitou que o INSS fornecesse, entre outros, o Planejamento Estratégico Institucional (PEI) e o Mapa Estratégico do órgão.

69. Dos documentos solicitados, o INSS apresentou somente o Mapa Estratégico (peça 25).

70. Em relação ao PEI, o INSS informou que tal documento não é elaborado pelo INSS, mas pelo MPS (peça 6).

71. Dessa forma, foi solicitado ao MPS, por meio do Ofício 896/2014-TCU/Sefti (peça 9), de 13/11/2014, que fornecesse tal documento.

72. O MPS apresentou, então, o Plano Estratégico (PE) 2012-2015 da Previdência Social (peça 16, p. 57-80) e o Mapa Estratégico da Previdência Social (peça 28).

73. Destaca-se que o Mapa Estratégico enviado pelo INSS é na verdade uma adaptação do mapa do MPS (peças 25 e 28, respectivamente). A única diferença entre os dois é que o INSS retirou três processos internos de seu Mapa Estratégico que não condiziam com as suas atividades.

74. Além disso, a fim de se analisar o planejamento da Previdência Social no que diz respeito à oferta de serviços previdenciários eletrônicos, foi utilizado também o anexo I do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, aprovado pela Lei 12.593/2012.

75. De acordo com o artigo 5º da Lei 12.593/2012, o PPA 2012-2015 reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, assim definidos:

I - Programa Temático: que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e

II - Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: que expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

76. O art. 6º da Lei supracitada prevê que os programas temáticos são compostos por objetivos, indicadores, valor global e valor de referência.

77. O objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas.

78. *As iniciativas, por sua vez, são atributos que declaram as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações governamentais, decorrentes ou não do orçamento.*

79. *O Indicador é uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação.*

80. *Já o valor global e o valor de referência são respectivamente, uma estimativa dos recursos orçamentários necessários à consecução dos Objetivos e um parâmetro financeiro que permitirá identificar empreendimentos quando seu custo total superar aquele valor.*

81. *O Programa Temático que diz respeito à Previdência Social no PPA 2012-2015 é o 2061 – Previdência Social, cujos objetivos são (peça 44, p. 1-2):*

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

82. *Cada um desses objetivos possui uma série de iniciativas, conforme segue:*

Objetivo 0250

- a) *00QQ - Aprimorar as informações sobre o perfil do cidadão e o mercado de trabalho;*
- b) *00QS - Fortalecer a educação previdenciária com foco na inclusão e fidelização.*

Objetivo 0251

- a) *00QU - Ampliar e modernizar a rede de atendimento da Previdência Social;*
- b) *00QW - Aperfeiçoar as decisões e minimizar as ocorrências de litígios;*
- c) *00QX - Contribuir com a qualidade de vida dos contribuintes e beneficiários no envelhecimento ativo;*
- d) *00R0 - Garantir o pagamento de benefícios com qualidade;*
- e) *00R5 - Promover o acesso à informação de forma transparente e tempestiva;*
- f) *00R6 - Promover o reconhecimento automático de direito;*
- g) *00R8 - Simplificar e desburocratizar normas e uniformizar os processos previdenciários.*

Objetivo 0252

- a) *00RA - Aprimorar a prevenção de riscos ocupacionais e mitigar os efeitos da incapacidade laboral;*
- b) *00RC - Fortalecer os controles internos, o combate às fraudes, a gestão de riscos e a segurança institucional;*
- c) *00RE - Otimizar a supervisão, fiscalização e licenciamento das entidades fechadas de previdência complementar e dos regimes próprios;*
- d) *00RF - Promover políticas e ações de sustentabilidade do sistema previdenciário;*

83. *O Plano Estratégico (PE) da Previdência Social, que reflete as diretrizes estratégicas previstas no PPA tanto para o MPS quanto para o INSS, é representado graficamente pelo Mapa Estratégico.*

84. *O Mapa Estratégico da Previdência Social, cuja visão é ser reconhecida como patrimônio do trabalhador e de sua família, pela sustentabilidade dos regimes previdenciários e pela excelência na gestão, cobertura e atendimento, está dividido horizontalmente em perspectivas e verticalmente em direcionadores estratégicos, conforme segue (peça 28):*

# Mapa Estratégico da Previdência Social

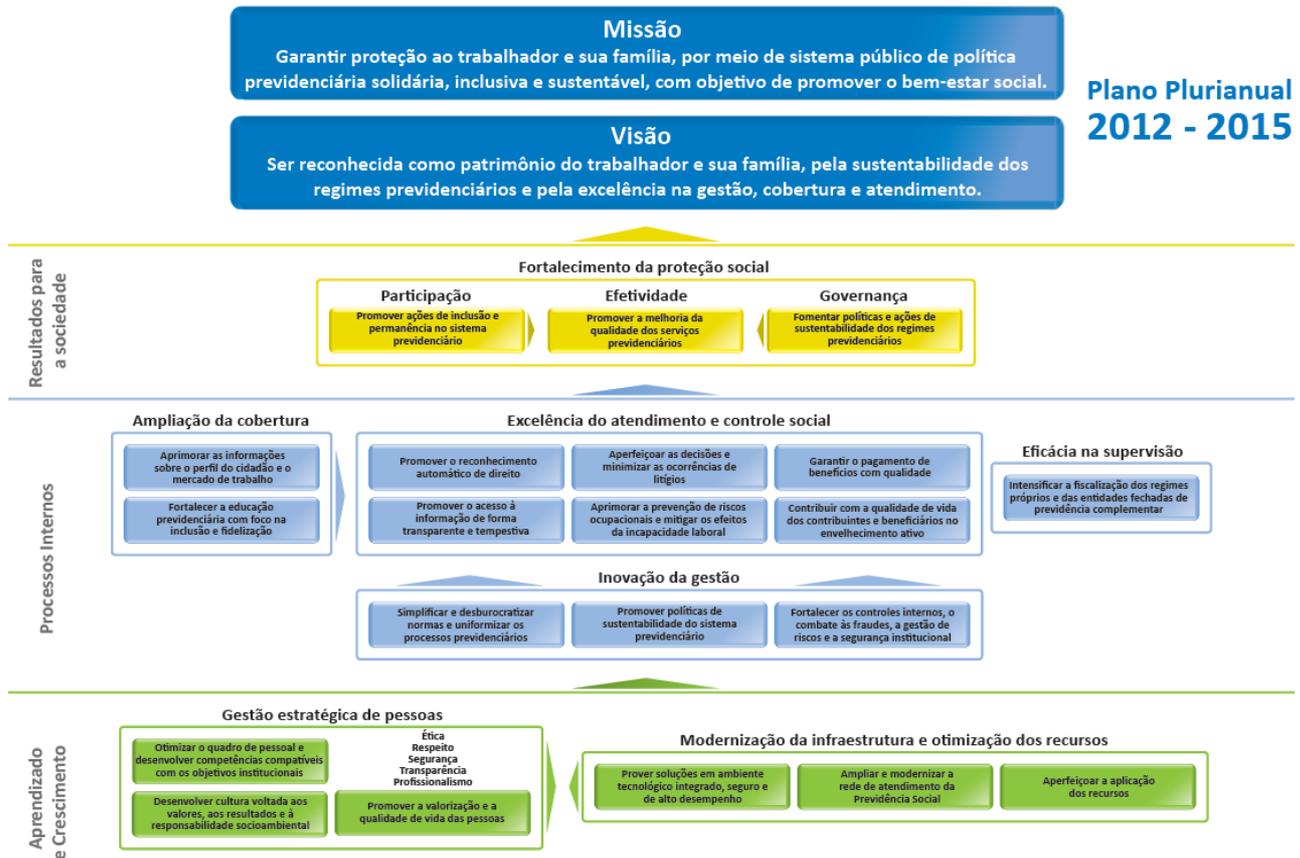


Figura 5 – Mapa Estratégico da Previdência Social

85. As três perspectivas previstas no Mapa Estratégico da Previdência Social são: perspectivas de processos internos e de aprendizado e crescimento (focadas para dentro da organização) e a perspectiva de resultados (focada nos interesses dos públicos externos).
86. Além de serem agrupados horizontalmente em perspectivas, os objetivos estratégicos foram agrupados verticalmente em direcionadores estratégicos, os quais são macroestratégias que representam uma ligação vertical entre grupos de objetivos estratégicos e sinalizam as prioridades estratégicas organizacionais.
87. Os direcionadores estratégicos previstos no Mapa Estratégico são:
- fortalecimento da proteção social;
  - ampliação da cobertura;
  - excelência do atendimento e controle social;
  - eficácia na supervisão;
  - inovação da gestão;
  - gestão estratégica de pessoas;
  - modernização da infraestrutura e otimização de recursos.
88. O PPA 2012-2015 está representado no Mapa Estratégico da Previdência Social da seguinte forma:
- os Objetivos do Programa 'Previdência Social' do PPA 2012-2015 são os Objetivos Estratégicos na perspectiva de Resultados;
  - as Iniciativas do Programa Temático 'Previdência Social' do PPA 2012-2015 são os Objetivos Estratégicos na perspectiva de Processos Internos;

- c) *os Objetivos Estratégicos na Perspectiva de Aprendizado e Crescimento referem-se ao 'Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado' do Ministério da Previdência Social.*
89. *Destaca-se que a única iniciativa do Programa Temático 'Previdência Social' que não foi incluída na perspectiva de Processos Internos foi 'Ampliar e modernizar a rede de atendimento da Previdência Social', que no Mapa Estratégico encontra-se na perspectiva de Aprendizado e Crescimento.*
90. *Além disso, salienta-se que os demais objetivos estratégicos da perspectiva de Aprendizado e Crescimento são um desdobramento do 'Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado' do Ministério da Previdência Social, que, em função de critérios metodológicos, não foram discriminados no PPA, uma vez que apenas os Programas Temáticos possuem Iniciativas.*
91. *Outra observação que se faz necessária é quanto ao objetivo 0251 do PPA 2012-2015, que visa a 'promover a melhoria da qualidade dos serviços previdenciários e o reconhecimento automático de direito'.*
92. *A lei que aprovou o PPA tratou o reconhecimento automático de direito como um objetivo e como uma iniciativa, sinalizando a grande importância dessa ação.*
93. *Entretanto, no Mapa Estratégico, o reconhecimento automático de direito foi tratado somente como um objetivo estratégico da perspectiva processos internos e não da perspectiva de resultados, como acontece com os demais objetivos do programa Previdência Social.*
94. *De acordo com o INSS, o reconhecimento automático de direito aos benefícios previdenciários é feito com base nas informações do Cadastro Nacional de Informações Sociais – Cnis (peça 18, p. 2, item 1).*
95. *Tendo em vista que esse objetivo tem o intuito de eliminar ou reduzir a necessidade de presença física do cidadão nas agências da previdência social, ele deve ser considerado um serviço eletrônico, conforme definição do parágrafo 26 deste relatório.*
96. *Dessa forma, considerando que o Plano Estratégico da Previdência Social deveria estar alinhado ao PPA 2012-2015 (peça 16, p. 78), cabe uma proposta de recomendação ao MPS para que o objetivo estratégico 'promover o reconhecimento automático de direito', caso seja novamente incluído, seja elevado à perspectiva de resultados, nos próximos planejamentos, a fim de representar a importância que a Lei 12.593/2012 deu a este objetivo.*
97. *Ainda sobre o Mapa Estratégico da Previdência Social, observa-se que dos 21 objetivos estratégicos, os seguintes poderiam ensejar ações relacionadas à oferta de serviços previdenciários eletrônicos, conforme descrição contida no Plano Estratégico (peça 16, p. 73-76):*
- a) *Fortalecer a educação previdenciária com foco na inclusão e fidelização: Intensificar as ações de educação previdenciária e financeira por meio dos diversos canais de divulgação, de forma a conscientizar o trabalhador da importância da Previdência Social como instrumento de proteção social;*
- b) *Promover o reconhecimento automático de direito: Promover o atendimento com qualidade e o reconhecimento automático dos direitos. Buscar reconhecer automaticamente o direito aos benefícios previdenciários com base nas informações do Cnis (Cadastro Nacional de Informações Sociais);*
- c) *Promover o acesso à informação de forma transparente e tempestiva: Fortalecer os mecanismos de acessos à informação com foco do cidadão, ampliando a oferta de serviços de informações ao cidadão por meio de diversos canais de relacionamento, intensificando a utilização de canais remotos na prestação de serviços. Fortalecer o Canal 135 e os mecanismos da Ouvidoria-Geral da Previdência Social. Estabelecer a política de gestão da informação e documentação que propicie e agilize o acesso à informação por diversos meios, com vista a*

*implementação de processo digital. Garantir uma comunicação clara, objetiva, tempestiva, ágil, oportuna, consistente e acessível ao público interno e externo;*

*d) Garantir o pagamento de benefícios com qualidade: Aperfeiçoar os mecanismos de controle físico-financeiro dos pagamentos, que assegure a exatidão das informações relativas às movimentações financeiras, a consistência dos dados cadastrais de beneficiários, responsáveis e procuradores, ao recebimento on-line de informações de óbitos e aprimoramento da relação com a rede bancária e cartórios;*

*e) Prover soluções em ambiente tecnológico integrado, seguro e de alto desempenho: Buscar soluções tecnológicas inovadoras, integradas, seguras, consistentes, confiáveis, eficientes e aderentes, que racionalizem procedimentos e sejam instrumentos ágeis de apoio à tomada de decisões, bem como ampliar o uso de Tecnologia da Informação nas atividades finalísticas da Previdência Social;*

*f) Ampliar e modernizar a rede de atendimento da Previdência Social: Ampliar a capilaridade da rede de atendimento com a criação de infraestrutura tecnológica necessária a expansão, adequação logística das unidades atuais que propiciem comodidade aos usuários, e que atendam as boas práticas de acessibilidade e ergonomia e que garantam melhoria nas condições de trabalho.*

*98. Apesar do exposto, o Plano Estratégico da Previdência Social não possui nenhum objetivo estratégico específico para a oferta de serviços previdenciários eletrônicos.*

*99. A oferta desses serviços, além de promover a melhoria da qualidade dos serviços, assegurando agilidade e comodidade aos usuários dos serviços previdenciários, conforme prevê o art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011, poderia facilitar o reconhecimento automático de direito e o acesso à informação de forma transparente e tempestiva por meio da **Internet**, o que estaria em conformidade com os princípios da eficiência e da publicidade previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal.*

*100. Dessa forma, cabe propor recomendação ao MPS para que avalie a necessidade de transformar a oferta de serviços previdenciários eletrônicos em objetivo estratégico em seus próximos planejamentos estratégicos.*

#### Causas

*101. Falta de priorização, pelo MPS, da oferta de serviços previdenciários de forma eletrônica.*

#### Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

*102. Não implantação de novos serviços previdenciários eletrônicos.*

#### Boas práticas

*103. Possuir um Plano Estratégico para a Previdência Social.*

#### Conclusão

*104. A oferta de serviços previdenciários de forma eletrônica, além de promover a melhoria da qualidade dos serviços, assegurando agilidade e comodidade aos usuários dos serviços previdenciários, conforme prevê o art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011, poderia facilitar o reconhecimento automático de direito e o acesso à informação de forma transparente e tempestiva por meio da **Internet**, o que estaria em conformidade com os princípios da eficiência e da publicidade previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal.*

*105. Apesar da importância que os serviços previdenciários eletrônicos representam, o Plano Estratégico 2012-2015 da Previdência Social não prioriza a sua oferta.*

#### Propostas

*106. Recomendar ao Ministério da Previdência Social (MPS), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:*

106.1. *elevar o objetivo estratégico ‘promover o reconhecimento automático de direito’ para a perspectiva de resultados nos próximos planejamentos estratégicos, com vistas a representar a importância que o PPA (Lei 12.593/2012 ou a lei que vier a sucedê-la) confere a este objetivo;*

106.2. *transformar, em seus próximos planejamentos estratégicos, a oferta de serviços previdenciários eletrônicos em objetivo estratégico, com vistas a priorizar ações no sentido de assegurar agilidade e comodidade aos usuários dos serviços previdenciários, conforme previsto no art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011, bem como de facilitar o reconhecimento automático de direito e o acesso à informação de forma transparente e tempestiva por meio da **Internet**, em conformidade com os princípios da eficiência e da publicidade previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal.*

#### Benefícios esperados

107. *Maior oferta de serviços previdenciários eletrônicos, com vistas a melhorar a qualidade dos serviços, assegurar agilidade e comodidade aos usuários dos serviços previdenciários, promover o reconhecimento automático de direito e o acesso à informação de forma transparente e tempestiva por meio da **Internet**.*

### **4. Serviços Previdenciários Eletrônicos Oferecidos pelo INSS**

#### 4.1 Objetivo do Capítulo

108. *Esse capítulo tem o objetivo de apontar os principais entraves no processo de criação e prestação de serviços previdenciários na forma eletrônica.*

#### 4.2 Contextualização

109. *O acesso remoto aos serviços públicos dá agilidade, conforto e promove a universalidade de acesso ao serviço, devendo, portanto, ser incentivado. O Marco Civil da **Internet**, Lei 12.965/2014, estabelece diretrizes quanto ao desenvolvimento da **Internet** no Brasil, sendo uma delas que a prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão deve ser realizada de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos (art. 24, inciso X). De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2013, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 19/9/2014, 49,4% da população brasileira tem acesso à **Internet** (peça 51, p. 2), o que faz dela um relevante canal de atendimento.*

110. *O Governo Federal já oferece serviços sob a forma eletrônica, mas, para que os cidadãos os utilizem, é necessário primeiramente que tenham notícia da oferta desses serviços. A falta de conhecimento quanto a esta forma de prestação restringe seu acesso e utilização.*

111. *O Guia para implantação da Carta de Serviços ao Cidadão, elaborado pelo MP em 2008, traz, como uma das causas da restrita participação dos cidadãos na melhoria dos serviços oferecidos pelo setor público, a falta de informações adequadas que facilitem o acesso do cidadão aos serviços públicos (peça 34, p. 7).*

112. *O acesso a um canal eletrônico se inicia com a ciência do cidadão acerca da possibilidade de receber, por via eletrônica, o serviço de que necessita. Por tudo isso, a divulgação é necessária.*

113. *Um dos instrumentos de divulgação é a Carta de Serviços ao Cidadão, normatizada pelo Decreto 6.932/2009. Em seu artigo 11, a norma impõe aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão que elaborem e divulguem a Carta, que tem como objetivo, dentre outros, informar ao cidadão os serviços prestados pelo órgão ou entidade, bem como as formas de acesso a esses serviços e aos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.*

114. *Além da divulgação das formas de acesso aos serviços eletrônicos, a integração entre os órgãos no sentido de fornecer atestados, certidões ou outros documentos comprobatórios é obrigação normatizada no art. 2º do Decreto 6.932/2009. A ação, além de promover a agilidade e eficiência dos serviços públicos, desobriga o cidadão do papel de mensageiro.*

115. *Nesse sentido, o Programa de Governo Eletrônico traz como uma de suas diretrizes a Integração das ações de Governo Eletrônico com outros níveis de governo e outros poderes, atribuindo ao Governo Federal o papel de destaque nesse processo, responsável por prover políticas, padrões e iniciativas que garantam a integração das ações dos vários níveis de governo e dos três Poderes (www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios, peça 36, p. 3).*

#### 4.3 Descrição do conteúdo do capítulo

116. *Nesse capítulo descreve-se a pouca visibilidade, divulgação e monitoramento dos serviços previdenciários ofertados, o que constitui barreira para a difusão e evolução desse canal de atendimento.*

117. *Outro ponto abordado refere-se à integração dos serviços públicos eletrônicos. Ao se considerar que um serviço previdenciário prestado pode muitas vezes compreender parte ou insumo de um outro serviço público, mostrou-se necessária a análise da integração eletrônica dos serviços da Previdência Social com outros órgãos e entidades. Na análise, verificou-se baixa integração, embora a Previdência se mostre ciente dessa necessidade e esteja promovendo ações nesse sentido, com a expectativa de obter resultados neste e nos próximos anos (peça 39).*

#### 4.4 Oferta Deficitária de Serviços Eletrônicos pela **Internet**

118. *A oferta atual de serviços eletrônicos previdenciários pelo canal **Internet** é insuficiente para assegurar agilidade e comodidade aos usuários, conforme prevê o art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011.*

##### Critérios

119. *Art. 24, inciso X, do Marco Civil da **Internet**, Lei 12.965/2014.*

120. *Art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011.*

121. *Lei 12.952/2014, Ação Orçamentária 4405.*

122. *Objetivo 0251 e Iniciativa 00R6 do Anexo I da Lei 12.593/2012.*

##### Análise das evidências

123. *Em consulta ao Portal da Previdência Social na **Internet** (www.previdencia.gov.br), em 26/11/2014, verifica-se que o INSS atualmente oferece 65 serviços aos cidadãos (peça 37).*

124. *Para cada um desses serviços, o Portal fornece informações básicas sobre: o procedimento para que o cidadão obtenha o serviço; requisitos e regras, no caso da obtenção de benefícios; relação de documentos exigidos; formulários necessários para o requerimento do serviço; além de links para etapas dos serviços que são oferecidas na forma eletrônica, como, por exemplo, o agendamento.*

125. *Dos 65 serviços oferecidos, apenas os doze listados a seguir são oferecidos de forma totalmente eletrônica (peça 13, p. 6 e 7, e peça 42, p.3):*

- a) *agendamento;*
- b) *informação de benefício;*
- c) *extrato de pagamento de benefício;*
- d) *atualização de endereço de aposentado e pensionista;*
- e) *marcação de perícia médica;*
- f) *carta de concessão;*
- g) *certidão de saque PIS/PASEP/FGTS;*
- h) *cálculo de carnês;*
- i) *declaração de Imposto de Renda;*
- j) *extrato de contribuição previdenciária;*
- k) *inscrição de segurado filiado e não filiado;*

l) *cadastro de segurado especial.*

126. *O serviço de agendamento consiste em agendar um atendimento presencial, com a marcação de dia, hora e local para que o usuário se apresente a uma Agência da Previdência Social (APS).*

127. *Considera-se que tanto o agendamento quanto a marcação de perícia médica são procedimentos que fazem parte de outros serviços, não constituindo, por si só, um serviço previdenciário.*

128. *Portanto, dos serviços previdenciários oferecidos de forma eletrônica, apenas dez são realizados de forma totalmente eletrônica.*

129. *Nos 53 serviços restantes (81%), apenas o agendamento é efetuado eletronicamente, sendo todo o restante do atendimento realizado de forma presencial nas APS.*

130. *Tomando-se as informações mais recentes encaminhadas pelo INSS à equipe de auditoria, destacam-se os seguintes números referentes ao ano de 2014 (peça 49, p. 2-3):*

a) *valor total da folha de pagamento de 2014 dos ‘servidores que trabalham nas APS’:* R\$ 3.212.394.400,61;

b) *total de atendimentos presenciais realizados em 2014:* 47.870.796.

131. *Numa contabilidade simples, chega-se ao valor de R\$ 67,10 como custo médio para cada atendimento presencial, conforme é demonstrado na tabela abaixo:*

<i>Valor da Folha de Pagamento em 2014 – servidores de APS</i>	<i>R\$ 3.212.394.400,61</i>
<i>Quantidade de Atendimentos Presenciais em 2014</i>	<i>47.870.796</i>
<i>Custo Médio por Atendimento Presencial</i>	<i>R\$ 67,10</i>

132. *Destaca-se que o custo médio por atendimento no valor de R\$ 67,10 corresponde somente ao custo com pessoal dos servidores que trabalham nas APS, já que não estão incluídos custos inerentes à estrutura de uma agência física como: energia elétrica, água, aluguéis, equipamentos de informática, equipamentos de refrigeração, limpeza, estagiários, materiais de escritório, móveis, etc. Portanto, o custo médio estimado pode estar aquém do custo real.*

133. *Por outro lado, o custo médio estimado para um atendimento presencial está acima do custo de uma transação eletrônica. Para se fazer uma comparação entre o custo de um atendimento presencial e o custo de um atendimento eletrônico, toma-se, a título de exemplo, o custo de um extrato bancário emitido de forma eletrônica, dada a similaridade que guarda com um atendimento simples para obtenção de informações previdenciárias. De acordo com o Banco Central do Brasil, o valor médio cobrado pelas instituições financeiras por um extrato eletrônico é R\$ 1,73 (peça 50, p. 1). Destaca-se que nesse valor está incluído, além dos custos, o lucro da instituição financeira, além do que ele se refere ao extrato emitido por meio de caixas eletrônicos, já que a maioria dos bancos não cobra pelo extrato emitido pelo canal **Internet**.*

134. *Outra informação repassada pelo INSS diz respeito aos chamados ‘Atendimentos Simples de 10 minutos’ e ‘Atendimentos Expressos de 10 minutos’, os quais contabilizaram, respectivamente, 14.286.417 e 3.551.893 atendimentos realizados nas APS (peça 49, p. 1).*

135. *O ‘Atendimento Simples de 10 minutos’ abrange os atendimentos que necessitam, ou podem necessitar, de atualizações simples no cadastro do segurado e/ou protocolo simples, para sua conclusão (peça 49, p. 1). São eles:*

a) *acerto de dados cadastrais oriundos do requerimento de benefício;*

b) *agendamento de serviços;*

- c) *cadastramento de senha (Cadsenha);*
- d) *orientações e informações;*
- e) *protocolos;*
- f) *requerimento de antecipação de pagamento da revisão do Art.º 29;*
- g) *requerimento de isenção de imposto de renda;*
- h) *solicitação de extrato do Cnis.*

136. *Já o 'Atendimento Expresso de 10 minutos' abrange os serviços disponíveis pelos canais remotos (**Internet** e Canal 135), mas que também podem ser fornecidos nas APS (peça 49, p. 1). São eles:*

- a) *agendamentos diversos;*
- b) *atualização de endereço de aposentado e pensionista;*
- c) *atualização de endereço de pessoa física;*
- d) *cadsenha expresso;*
- e) *cálculo de GPS;*
- f) *carta de concessão e memória de cálculo;*
- g) *certidão saque PIS/Pasep/FGTS;*
- h) *consulta certidão de tempo de contribuição;*
- i) *consulta declaração de regularidade de contribuinte individual;*
- j) *consulta perícia médica agendada;*
- k) *consulta revisão de benefício;*
- l) *declaração de existência de benefícios ou dependentes;*
- m) *extrato de contribuição;*
- n) *extrato de empréstimos;*
- o) *extrato pagamento de benefício;*
- p) *extrato para imposto renda;*
- q) *informação de processo de recurso;*
- r) *informações de benefício.*

137. *Verifica-se, dessa forma, que os atendimentos simples e expressos de 10 minutos correspondem a 37% dos atendimentos totais. Intuitivamente, seriam esses os principais serviços que poderiam ser disponibilizados no canal **Internet**, reduzindo o número de atendimentos presenciais, seja pela oferta dos serviços pelo canal **Internet**, como no caso dos serviços simples, seja pela melhoria e promoção dos serviços eletrônicos existentes, como no caso dos atendimentos expressos.*

138. *Além disso, o INSS informou à equipe de auditoria, em reunião realizada em 25/11/2014, com a presença de representantes da Dirat e da Dirben, que os atendimentos para provimento de documentos nas APS correspondem a cerca de 35% dos atendimentos totais. Esses serviços de provimento de documentos são: decisão de recursos (CRPS); extrato de consignação (HISCNS); extrato Cnis (sem remuneração); extrato do Cnis detalhado; e histórico de créditos – Hiscre (últimos 12 meses).*

139. *A migração desses atendimentos para o canal **Internet**, além de reduzir custos, contribuiria com a melhoria da qualidade dos serviços, assegurando agilidade e comodidade aos seus usuários, conforme é previsto no art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011. Além disso, entende-se que a redução da demanda por atendimento presencial nas APS implicaria ganhos de eficiência na estrutura de atendimento do INSS.*

140. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2013, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 19/9/2014, 49,4% da população brasileira tem acesso à **Internet** (peça 51, p. 2). Isso significa que metade dos brasileiros e, portanto boa parte dos usuários dos serviços previdenciários, tem acesso à **Internet**, demonstrando o grande potencial desse canal para a oferta de serviços aos cidadãos.

141. Entretanto, enquanto os serviços previdenciários tiverem sua oferta eletrônica deficitária ou inexistente, o cidadão dependerá da disponibilidade de agendamento do serviço para atendimento presencial nas APS. Em dezembro de 2014, por exemplo, o tempo médio de agendamento ativo (TMAA), que mede o tempo que o cidadão aguarda entre a data de solicitação do agendamento e a data de marcação do atendimento, foi de 58 dias (peça 52, p. 9).

142. A meta estabelecida pelo INSS para o indicador TMAA em 2014 é 23 dias, enquanto o nível de excelência definido pela entidade é de 5 dias (peça 52, p. 9).

143. No ano de 2014, a média mensal do indicador TMAA em âmbito nacional foi a seguinte (peça 52, p. 9):

Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
39	39	38	42	49	50	48	48	48	49	54	58

144. Verifica-se, por meio da tabela acima, que em nenhum mês de 2014 a meta estabelecida pelo INSS, que é de 23 dias, foi atingida. Mais alarmante ainda é que a média anual de 2014 (46,8 dias) foi aproximadamente nove vezes maior que o nível de excelência estabelecido, que é de 5 dias.

145. Com isso, o INSS está descumprindo o art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011, que prevê a oferta de serviços previdenciários com agilidade e comodidade aos usuários.

146. Dessa forma, cabe proposta de determinação ao INSS para que implante novos serviços previdenciários de forma eletrônica, visando assegurar agilidade e comodidade aos seus usuários, além de reduzir custos com atendimento presencial.

147. Essa proposta está em consonância com o art. 24, inciso X, do Marco Civil da **Internet**, Lei 12.965/2014, que estabelece que a prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão deve ser realizada de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos.

148. Destaca-se, ainda, que a Lei Orçamentária Anual 2014, Lei 12.952/2014, possui uma ação específica para disponibilização de serviços previdenciários eletrônicos aos cidadãos (ação 4405 – Previdência Eletrônica), a qual possui a seguinte descrição (peça 29, p. 14):

Disponibilização ao usuário de informações e de **serviços previdenciários** por meios eletrônicos, realizados **pela Internet** ([www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br)) e pela Central de teleatendimento (135), buscando oferecer agilidade e comodidade aos cidadãos usuários e reduzir as filas nas agências de atendimento do INSS (grifou-se).

149. Além dos serviços listados no Portal da Previdência Social na **Internet** (peça 37), há ainda o reconhecimento automático de direito, cujo objetivo, de acordo com o Plano Estratégico da Previdência 2012-2015 (peça 16, p. 73), é o seguinte:

Buscar reconhecer automaticamente o direito aos benefícios previdenciários com base nas informações do CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais).

150. Esse objetivo estratégico é um desdobramento do objetivo 0251 (Promover a melhoria da qualidade dos serviços previdenciários e o reconhecimento automático de direito) e da iniciativa 00R6 (Promover o reconhecimento automático de direito) do PPA 2012-2015, aprovado pela Lei 12.593/2012.

151. A lei que aprovou o PPA tratou o reconhecimento automático de direito como um objetivo e como uma iniciativa, indicando a grande importância dessa ação.

152. *O reconhecimento automático de direito tem o intuito de eliminar ou reduzir a necessidade de presença física do cidadão nas agências da previdência social, motivo pelo qual ele deve ser considerado um serviço eletrônico.*

153. *Dessa forma, tendo em vista que o INSS está descumprindo o art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011, cabe proposta de determinação ao órgão para que o reconhecimento automático de direito seja implementado.*

154. *Por fim, cabe destacar dois serviços que são oferecidos pelo Portal da Previdência Social na **Internet** de maneira muito precária. São eles: Simulação de Cálculo da Renda Mensal de Benefício Previdenciário e Simulação de Contagem de Tempo de Contribuição Previdenciária.*

155. *Tanto a Simulação de Cálculo da Renda Mensal de Benefício Previdenciário quanto a Simulação de Contagem de Tempo de Contribuição Previdenciária são calculadas com os vínculos informados pelo usuário, e não com base nas informações do Cnis (Cadastro Nacional de Informações Sociais), o que faz desses serviços basicamente uma planilha de cálculo sem nenhum valor agregado.*

156. *Esses serviços são de suma importância para a vida previdenciária do cidadão e sua oferta deficitária vai de encontro aos objetivos estratégicos 'Promover o acesso à informação de forma transparente e tempestiva' e 'Fortalecer a educação previdenciária com foco na inclusão e fidelização' do Plano Estratégico da Previdência 2012-2015 (peça 16, p. 73).*

#### Causas

157. *Falta de priorização em relação à oferta de serviços previdenciários de forma eletrônica.*

#### Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

158. *Sobrecarga do atendimento previdenciário nas APS.*

159. *Ineficiência no atendimento previdenciário.*

160. *Falta de agilidade e comodidade no atendimento aos usuários.*

#### Conclusão

161. *A oferta de serviços previdenciários eletrônicos pelo INSS ainda é pequena frente ao grande potencial desse canal para a oferta de serviços aos cidadãos. Atualmente, 81% dos 65 serviços oferecidos pela Previdência social exigem que o segurado se desloque até uma das APS.*

162. *Além disso, os serviços eletrônicos existentes são muitas vezes deficitários e não atendem às necessidades do cidadão.*

163. *Diante do exposto, conclui-se que a oferta atual de serviços eletrônicos previdenciários pelo canal **Internet** é insuficiente para assegurar agilidade e comodidade aos usuários, o que faz com o que o INSS esteja descumprindo o art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011.*

#### Propostas

164. *Determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de noventa dias, plano de ação contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação, com vistas a:*

164.1. *implantar, no canal **Internet**, todos os serviços previdenciários oferecidos de forma presencial nas agências da Previdência Social, com exceção dos serviços que realmente exijam a presença física do cidadão, por estar em desacordo com o art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011;*

164.2. *implantar o reconhecimento automático de direito, conforme previsto no objetivo 0251 e na iniciativa 00R6 do Anexo I da Lei 12.593/2012, em atenção ao disposto no art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011.*

#### Benefícios esperados

165. *Melhoria da qualidade dos serviços previdenciários.*
166. *Agilidade e comodidade aos usuários dos serviços previdenciários, conforme é previsto no art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011.*
167. *Reconhecimento automático de direito.*
168. *Acesso à informação de forma transparente e tempestiva por meio da **internet**.*

4.5 Falta de integração com outros órgãos da APF em relação à troca de informações intragovernamentais para oferta de serviços públicos eletrônicos

169. *A falta de integração entre os serviços públicos prestados pelo INSS e demais entes da Administração Pública eleva seus custos, além de descumprir o art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011, o qual prevê que deve ser assegurada agilidade e comodidade aos usuários dos serviços previdenciários.*
170. *A prestação de um serviço público ao cidadão cuja documentação necessária exija que este tenha que enfrentar filas em outras organizações da própria administração pública para obtê-la atenta contra o Decreto 6.932/2009 e mostra-se incompatível com o atual estágio de desenvolvimento tecnológico.*

Critérios

171. *Art. 1º, incisos III, VI e VIII, art. 2º e art. 3º do Decreto 6.932/2009.*
172. *Art. 24, incisos III, IV e X, da Lei 12.965/2014, Marco Civil da **Internet**.*
173. *Art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011.*

Análise das evidências

174. *Conforme exposto nos parágrafos 114 e 115, os serviços públicos integrados, por meio do uso de tecnologia, enquadram-se em um conceito amplo de serviços públicos eletrônicos.*
175. *O artigo 1º do Decreto 6.932/2009 estabelece que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, nas relações entre si e com o cidadão, devem observar como diretrizes, dentre outras: o compartilhamento de informações; a atuação integrada e sistêmica na expedição de certidões e documentos comprobatórios de regularidade; a aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao cidadão e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações; e a articulação com Estados, Distrito Federal, Municípios e outros poderes para a integração, racionalização, disponibilização e simplificação de serviços públicos prestados ao cidadão.*
176. *Já o artigo 2º dispõe que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que necessitem de documentos de regularidade quanto à situação do cidadão, atestados, certidões ou outros documentos comprobatórios que constem em base de dados oficial da Administração Pública Federal deverão obtê-los diretamente do respectivo órgão ou entidade.*
177. *O artigo 3º do referido Decreto estabelece, ainda, que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal não poderão exigir do cidadão a apresentação de certidões ou outros documentos expedidos por outro órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, ressalvada a comprovação de antecedentes criminais, as informações sobre pessoa jurídica e as situações expressamente previstas em lei.*
178. *Por fim, o art. 24 da Lei 12.965/2014, Marco Civil da **Internet**, define as diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no desenvolvimento da **Internet** no Brasil:*
- III - promoção da racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico, entre os diferentes Poderes e âmbitos da Federação, para permitir o intercâmbio de informações e a celeridade de procedimentos;*
- IV - promoção da interoperabilidade entre sistemas e terminais diversos, inclusive entre os diferentes âmbitos federativos e diversos setores da sociedade; (..)*

*X - prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos.*

179. *No âmbito da presente fiscalização, constatou-se que há serviços públicos ofertados por outros órgãos que requerem declarações e certidões expedidas pelo INSS. Nesse caso, como não há a integração com outros órgãos, o cidadão tem que se dirigir a uma APS para obter o requerido documento e só então apresenta-lo ao outro ente público.*

180. *Por exemplo, o fornecimento de informações de renda do grupo familiar de um cidadão é requerido para sua inscrição no processo seletivo do Programa Universidade para Todos (Prouni) do Ministério da Educação (MEC). Na época em que ocorrem as inscrições para esse programa, as agências da previdência social sofrem expressiva demanda de atendimento para o fornecimento dessas informações. O envio dessas informações da previdência social diretamente ao Ministério da Educação, além de reduzir a carga de atendimento nas agências da previdência, tem o condão de agilizar e melhorar a qualidade do serviço de inscrição no programa do MEC.*

181. *Para atender as normas estabelecidas no referido Decreto, o INSS informou que está trabalhando no sentido de estabelecer convênios de forma que os órgãos possam obter as informações previdenciárias de que necessitam de forma eletrônica, ou seja, automaticamente, desobrigando o cidadão do papel de mensageiro. Tais iniciativas constam do Projeto Simplificação dos Acessos aos Serviços Previdenciários – Simplifica –, em curso no INSS (peça 19, p. 4-13). Neste projeto, há iniciativas para integração com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e o MEC, além de iniciativa genérica para integração com outros entes federativos.*

182. *No entanto, as iniciativas ainda não foram implementadas e, portanto, a autarquia está em desacordo com a legislação e onerando o cidadão que necessita de serviços públicos que exijam informações armazenadas no INSS. Em que pese a dificuldade de implementação, há a necessidade de que o INSS adote uma nova estratégia para resolver o problema da falta de integração com os demais órgãos e entidades da administração pública.*

183. *Entende-se que, em virtude das diversas tecnologias atualmente existentes, como webservices, por exemplo, são mínimos os entraves tecnológicos para estas integrações. Ou seja, o INSS poderia estabelecer uma interface de programação de aplicativos, por exemplo, que permitiria a celebração de novas integrações com esforço tecnológico mínimo. Dessa sorte, seriam necessários apenas trâmites jurídicos para celebração de convênios, os quais são estimulados pela legislação em vigor.*

184. *As evidências demonstram, portanto, que atualmente o cidadão ainda precisa ir ao INSS para obter documentos e certidões que, por sua vez, constituem requisito para obtenção de serviços públicos prestados por outros órgãos da Administração Pública Federal, em ofensa ao art. 1º, incisos III e VIII, art. 2º e art. 3º do Decreto 6.932/2009 e ao art. 24, incisos III, IV e X, da Lei 12.965/2014.*

#### Causas

185. *Possível descompasso de prioridades entre as organizações envolvidas.*

186. *Falta de diretriz e de ações planejadas para que as informações, que rotineiramente são requeridas como requisito para a obtenção de serviços públicos em outros órgãos e entidades da administração pública, sejam disponibilizadas, por meio do uso de tecnologia, aos órgãos e entidades demandantes.*

187. *Falta de uma gestão superior na coordenação da integração entre órgãos.*

#### Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

188. *Manutenção de estrutura para atendimento presencial e emissão de documentos e certidões, que seria dispensável caso os serviços fossem integrados.*

189. *Custo e tempo elevados para a prestação de serviços.*

190. *A falta de integração prejudica o cidadão, já que o obriga a ser mensageiro da Administração.*

#### Conclusão

191. *Atualmente, o cidadão precisa se deslocar a uma das agências do INSS para obter informações ou documentos destinados à apresentação em outros órgãos da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, como requisito para obtenção de outros serviços públicos, o que afronta o disposto no art. 1º, incisos III, VI e VIII, art. 2º e art. 3º do Decreto 6.932/2009.*

#### Propostas

192. *Determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de noventa dias, plano de ação contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação, com vistas a:*

192.1. *integrar os serviços previdenciários destinados ao fornecimento de informações e documentos necessários à prestação de serviços públicos por outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, em consonância com o art. 1º, incisos III, VI e VIII, e artigos 2º e 3º do Decreto 6.932/2009.*

#### Benefícios esperados

193. *Diminuição da demanda por serviços nas APS, com a conseqüente diminuição do tempo de espera por atendimento.*

194. *Redução de custos relativos à prestação de serviços presenciais.*

195. *Ganho de eficiência para a Administração Pública Federal.*

196. *Agilidade e comodidade aos usuários dos serviços públicos.*

#### 4.6 Necessidade de ampliar a promoção do canal **Internet**

197. *Esta auditoria identificou aspectos que dificultam a promoção de canais de atendimento remoto, especificamente, a **Internet**.*

#### Crítérios

198. *Art. 6º, inciso V, do Decreto-Lei 200/1967.*

199. *Art. 11, Carta de Serviços ao Cidadão, Decreto 6.932/2009.*

200. *Guia para implantação da Carta de Serviços ao Cidadão, MP, 2008.*

201. *Art. 24, inciso X, do Marco Civil da **Internet**, Lei 12.965/2014.*

#### Análise das evidências

202. *Os serviços oferecidos ao cidadão pela Previdência Social são apresentados com destaque na página principal do seu portal ([www.previdenciasocial.gov.br](http://www.previdenciasocial.gov.br), peça 42, p. 2). Especificamente para os serviços previdenciários prestados na forma eletrônica, a página contém um link de destaque intitulado Agência Eletrônica, que conduz o usuário a doze serviços prestados pelo canal **Internet**, sem a necessidade da presença do usuário ([www.agencia.previdencia.gov.br/e-aps/inicio](http://www.agencia.previdencia.gov.br/e-aps/inicio), peça 42, p. 3).*

203. *O INSS declara serem atualmente esses os serviços prestados de forma totalmente eletrônica (peça 13, p. 6 e 7), embora se considere que dois desses serviços são, na verdade, parte ou etapas de outros serviços, não sendo, por si só, um serviço previdenciário eletrônico.*

204. *A fim de saber quais serviços eletrônicos estão sendo pouco utilizados e se, conseqüentemente, necessitam de maior divulgação, é necessário se fazer o monitoramento dos acessos aos serviços eletrônicos.*

205. *No INSS, há boletins estatísticos gerenciais, denominados INSS em Números, que trazem indicadores de desempenho dos serviços prestados e permitem visualizar a evolução dos resultados*

*a eles relacionados ao longo dos meses. O documento constitui instrumento de transparência e se presta ao suporte ao processo decisório.*

206. *Os relatórios demonstram a preocupação da entidade em medir o desempenho de determinados serviços e atividades internas, todavia, não contemplam especificamente os serviços prestados sob a forma eletrônica e sua evolução.*

207. *O monitoramento do canal eletrônico de acesso, sendo um canal em evolução, é tão importante quanto o monitoramento dos demais canais. O acompanhamento da melhoria e da evolução desse canal exige seu monitoramento.*

208. *Questionado acerca do monitoramento do número de acessos aos serviços eletrônicos constantes da página da agência eletrônica, o Instituto respondeu, em reunião, que essa informação poderia ser obtida se solicitada e não era disponibilizada de forma habitual. Diante da resposta, a equipe de fiscalização solicitou esses números (peça 14, p. 1) e a descrição do processo de obtenção dos quantitativos dos acessos (peça 17, p. 1).*

209. *Em resposta, o Instituto informou que encaminhou o espelho do mês de outubro de 2014 com a quantidade de acessos aos principais serviços (peça 18, p. 14, e peça 40), que, contudo, não apresentava os números de acessos referentes a cada um dos principais serviços eletrônicos disponibilizados. De acordo com a entidade, nas situações em que ‘há necessidade’ de monitorar quantitativos de acessos aos serviços eletrônicos oferecidos na página da Previdência é realizado o procedimento de consulta a vários servidores e a soma manual dos números (peça 19, p. 16).*

210. *Constata-se que o INSS obtém de forma esporádica as informações referentes à utilização do canal **Internet** e dos acessos aos serviços eletrônicos, e, por conseguinte, possui um monitoramento deficitário desse canal, dificultando a avaliação quanto a sua utilização, demanda, evolução dos acessos e análise dos serviços que necessitam de maior divulgação, dentre outros. Esse fato demonstra a falta de priorização em relação à oferta de serviços eletrônicos e ao tema Governo Eletrônico.*

211. *Além disso, segundo o INSS declarou em março de 2014 no Relatório de Gestão do Exercício 2013 (peça 41, p. 145), a instituição publicou a Carta de Serviços ao Cidadão (peça 38), conforme exigência do Decreto 6.932/2009, mas não incluiu os serviços mediados por TI (e-Gov). Ao se fazer a análise da carta publicada no portal, observa-se que ela apresenta serviços eletrônicos, mas sem dar destaque quanto a sua forma de acesso.*

212. *A promoção do uso do canal eletrônico pelos cidadãos para obtenção de serviços previdenciários, por meio da divulgação dos serviços oferecidos aliada a ações coordenadas, tem o condão de motivar a migração de usuários dos serviços previdenciários das agências físicas para o canal **Internet**, e conseqüentemente, a diminuição de tempo de atendimento nas agências, a diminuição das filas, a agilidade do serviço prestado, a melhoria dos serviços prestados, além de assegurar agilidade e comodidade aos usuários dos serviços previdenciários, conforme prevê o art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011.*

213. *Dessa forma, considerando o contexto desse trabalho, entende-se pertinente recomendar à entidade que se empenhe na promoção do canal **Internet** de atendimento, realizando seu monitoramento e a divulgação da oferta eletrônica de serviços, inclusive por meio dos atendentes das APS, com o intuito de difundir e fomentar seu uso.*

#### Causas

214. *Falta de priorização em relação à oferta de serviços previdenciários de forma eletrônica.*

#### Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

215. *Subutilização dos canais eletrônicos, como a **Internet**, sobrecarregando, desnecessariamente o atendimento previdenciário presencial ou o canal telefônico 135.*

#### Conclusão

216. *A promoção do uso dos canais eletrônicos de atendimento pelos cidadãos para obtenção de serviços previdenciários tem o condão de, dentre outros benefícios, assegurar agilidade e comodidade aos usuários dos serviços previdenciários, conforme prevê o art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011, além de desafogar a infraestrutura previdenciária dedicada ao atendimento presencial do cidadão.*

217. *Embora o INSS já conte com o agendamento eletrônico do atendimento previdenciário e ofereça hoje dez serviços oferecidos totalmente eletrônicos, observa-se que o Instituto não realiza o monitoramento do canal pelo qual esses serviços são oferecidos, ou seja das páginas que provêm o acesso, mesmo sendo esse monitoramento necessário à promoção da sua melhoria e evolução.*

218. *Ante o exposto e considerando o contexto desse trabalho, entende-se pela conveniência e oportunidade de recomendar ao INSS que fomente a utilização desse canal de atendimento, realizando divulgação e monitoramento, para que as informações advindas do seu controle orientem os investimentos e os esforços destinados a esse canal, promovendo as melhorias necessárias à evolução da qualidade e da eficiência dos serviços eletrônicos prestados ao cidadão.*

#### Propostas

219. *Recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:*

219.1. *estabelecer processo formal para monitorar regularmente a utilização dos canais eletrônicos de atendimento, como a **Internet**, com vistas a obter informações que orientem as melhorias necessárias à evolução da qualidade e da eficiência dos serviços eletrônicos prestados ao cidadão, com fulcro no art. 6º, inciso V, do Decreto-Lei 200/1967;*

219.2. *promover a divulgação da oferta eletrônica de serviços por meio da **Internet**, com vistas a difundir e fomentar seu uso, em atendimento ao disposto no inciso X do art. 24 do Marco Civil da **Internet**, Lei 12.965/2014, e em consonância com o art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011.*

#### Benefícios esperados

220. *O monitoramento do canal **Internet** proverá o INSS com informações que permitirão a análise da sua utilização e subsidiarão decisões quanto aos investimentos e esforços destinados a esse canal de atendimento, com o fim de promover a melhoria dos serviços públicos prestados pelo INSS.*

221. *A divulgação dos serviços previdenciários eletrônicos promoverá a disseminação do seu uso, desafogando a infraestrutura previdenciária dedicada ao atendimento presencial do cidadão, além de assegurar agilidade e comodidade aos usuários dos serviços previdenciários, conforme prevê o art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011.*

### **5. Gestão dos projetos referentes à oferta de serviços eletrônicos**

#### 5.1 Objetivo do Capítulo

222. *Esse capítulo tem o objetivo de apresentar o resultado da avaliação da gestão de projetos relativos a serviços eletrônicos no âmbito do INSS.*

#### 5.2 Contextualização

223. *A administração pública deve buscar continuamente aprimorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos visando alcançar sua missão precípua de atender às necessidades da sociedade.*

224. *A Gestão de Projetos apresenta-se como uma alternativa essencial para proporcionar esse ganho de qualidade e efetividade no setor público.*

225. *A própria definição de projeto remete à ideia de planejamento e execução de tarefas de forma estruturada, por pessoal qualificado, com objetivo claro e definido, cronograma e orçamento*

conhecidos, além do prévio estabelecimento de controles e indicadores para avaliação dos resultados alcançados, comparados em função dos previstos.

226. *Essas prerrogativas fazem do gerenciamento de projetos um instrumento a serviço da governança, que prima, entre outros princípios, pela efetividade, economicidade, eficiência, transparência e prestação de contas.*

227. *Nesse contexto, buscou-se avaliar a gestão dos projetos relativos a serviços eletrônicos em curso no INSS de forma a evidenciar se as ações planejadas e/ou em execução estão estruturadas sob a forma de projetos e, ainda, se o processo de acompanhamento e controle destes projetos são efetivos.*

### 5.3 Descrição do conteúdo do capítulo

228. *O capítulo apresenta subtítulo relacionado às constatações da equipe de auditoria com relação à gestão de projetos referentes à oferta de serviços eletrônicos.*

### 5.4 Necessidade de aperfeiçoamento da estruturação e do controle de projetos de serviços previdenciários eletrônicos

229. *A estruturação das ações planejadas sob a forma de projetos ou instrumento de controle equivalente é fundamental para o sucesso da iniciativa.*

230. *Diversos riscos que podem comprometer o escopo, o prazo, o orçamento e, conseqüentemente, a implantação da iniciativa podem ser mitigados se estiverem formalizados, com as responsabilidades e prazos bem definidos e com o uso das ferramentas de controle disponíveis na Gestão de Projetos.*

231. *Durante os trabalhos, a equipe de auditoria verificou que o INSS tem envidado alguns esforços para facilitar o acesso do cidadão aos serviços previdenciários eletrônicos. No entanto, verificou-se que algumas iniciativas não estão formalizadas sob a forma de projeto, a exemplo da ação relacionada à autenticação dos usuários por meio dos bancos, denominada pelo INSS como autenticação bancária (peça 19, p. 14).*

#### Critérios

232. *Guia de Referência em Gerenciamento de Projetos do INSS, aprovado pela Resolução 125/INSS/PRES – 2010.*

233. *Art. 6º, incisos I e V, do Decreto-Lei 200/1967.*

#### Análise das evidências

234. *Questionado sobre as principais razões para o não oferecimento, de maneira totalmente eletrônica, de determinados serviços previdenciários, o INSS declarou que o maior óbice ainda reside na dificuldade de se obter uma forma de autenticação confiável a ponto de permitir, com baixa margem de erro, a concessão de benefícios geradores de renda sem que terceiros de má-fé se locupletem às custas do direito reconhecido do segurado (peça 13, p. 9).*

235. *A iniciativa da autenticação bancária foi colocada como a solução que viabilizaria a implementação de diversos serviços sob a forma eletrônica, já que, segundo o INSS, essa questão é fator que hoje dificulta a autarquia de avançar na oferta de determinados serviços sob a forma eletrônica (peça 19, p. 14).*

236. *A autenticação bancária consiste na adequação dos sistemas de atendimento remoto para integração com solução de autenticação bancária, este, fruto do último pregão para pagamento de benefícios, que permitirá que o cidadão emita extratos e acesse suas informações previdenciárias remotamente com mais segurança (peça 13, p. 10).*

237. *Requerido a apresentar a documentação e o cronograma atualizado referente a essa ação, o INSS respondeu que o processo de autenticação bancária ainda está em construção e que não possui insumos suficientes para ser incluído entre os projetos do plano de ação (peça 19, p. 14).*

238. *Frise-se que o INSS afirma que a iniciativa é estruturante para a melhoria da qualidade dos serviços prestados (peça 19, p. 15) e que a considera pressuposto para passar a oferecer diversos serviços sob a forma eletrônica.*

239. *Ressalta-se que a iniciativa encontra-se em andamento, já tendo sido realizado leilão da folha de pagamento do INSS em 2014, com o requisito de os bancos autenticarem os cidadãos usuários dos serviços previdenciários (peça 19, p. 14). Há inclusive compromisso para que a implantação da iniciativa ocorra até julho de 2015, conforme manifestação da autarquia (peça 19, p. 14).*

240. *Assim, considerando a importância dessa iniciativa, estruturante para a expansão das ações relacionadas à oferta de serviços previdenciários sob a forma eletrônica, questiona-se a razão alegada para o INSS não formalizar a ação relativa à autenticação bancária sob a forma de projeto ou instrumento de controle equivalente. Esse fato demonstra a falta de rigor no processo institucional de priorização e gestão de projetos relativos a serviços previdenciários eletrônicos e fragiliza o controle do desempenho das tarefas relacionadas à execução da iniciativa.*

#### Causas

241. *Falta de percepção da administração para a necessidade de formalizar determinadas iniciativas sob a forma de projeto ou instrumento de controle equivalente.*

#### Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

242. *A condução de ações não formalizadas sob a forma de projeto ou instrumento de controle equivalente expõe a iniciativa a riscos relacionados à falta de controle de desempenho das iniciativas relacionadas.*

243. *Há riscos potenciais de descontinuidade da ação em caso de mudança de gestão.*

244. *Há riscos de que as ações não identificadas sob a forma de projeto não recebam a devida importância da alta administração, já que não há compromisso formal com prazos, responsáveis e resultados.*

245. *A falta de formalização de ações dificulta o seu monitoramento, porquanto não é possível estabelecer indicadores e metas de resultado.*

246. *Por conseguinte, a falta de formalização da iniciativa relacionada à autenticação bancária implica, segundo a estratégia definida pela Autarquia, riscos à oferta de novos serviços previdenciários sob a forma eletrônica, em prejuízo aos cidadãos.*

#### Conclusão

247. *A condução de ações de forma não estruturada, não formalizada sob a forma de projetos ou instrumentos de controle equivalentes, expõe essas iniciativas a riscos de descontinuidade das ações, de dificuldades em cumprir prazos e metas, de comprometer a qualidade e de extrapolar custos. Esses riscos poderiam ser mitigados com os controles disponíveis no próprio Guia de Referência em Gerenciamento de Projetos do INSS.*

#### Propostas

248. *Recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar o seguinte procedimento:*

248.1. *formalizar suas ações e iniciativas relevantes sob a forma de projetos ou instrumento de controle equivalente, a exemplo da ação relacionada à utilização da autenticação bancária para identificação do cidadão junto ao INSS, com vistas a mitigar os riscos de descontinuidade das ações, de dificuldades em cumprir prazos e metas, de comprometer a qualidade e de extrapolar custos, com fulcro no art. 6º, incisos I e V, do Decreto-Lei 200/1967, e em consonância com o Guia de Referência em Gerenciamento de Projetos do INSS, aprovado pela Resolução 125/INSS/Pres – 2010.*

### Benefícios esperados

249. *Institucionalização de ações e iniciativas de relevância.*
250. *Maior controle sobre as ações planejadas e em execução.*
251. *Melhoria da documentação das ações.*
252. *Possibilidade de instituição de metas de resultados.*
253. *Atribuição de responsáveis pela execução das ações e iniciativas.*

## **6. Gestão da Qualidade dos Serviços Previdenciários Eletrônicos**

### 6.1 Objetivo do Capítulo

254. *Esse capítulo tem o objetivo de avaliar o processo de gestão da qualidade dos serviços previdenciários eletrônicos, sob a ótica do cidadão.*

### 6.2 Contextualização

255. *Em decorrência da forma de governo republicana, o setor público tem o dever de atender às necessidades do cidadão. Assim, é necessário saber o que ele espera para que se possa orientar os processos de trabalho de forma a satisfazer essas necessidades (Guia para Implantação da Carta de Serviços, peça 34, p. 11).*

256. *Dessa forma, a Administração Pública, ao reconhecer que a participação do cidadão é imprescindível para o aprimoramento dos serviços públicos, faz com que eles sintam-se estimulados a manifestar a sua opinião, exercendo ativamente o papel de guardião de seus direitos (peça 34, p. 11).*

257. *Além de avaliar as necessidades dos cidadãos, os órgãos públicos devem considerar outros aspectos nas suas estratégias de implantação de serviços sob a forma eletrônica. Um deles refere-se à avaliação do serviço após a sua implementação, com vistas a identificar o seu alinhamento com a necessidade do cidadão e a contribuir para a sua constante evolução.*

258. *Esta avaliação deve ser feita com base em padrões de qualidade de serviços pré-estabelecidos que, por sua vez, constituir-se-ão em uma carta de obrigações da organização com os cidadãos.*

259. *Os padrões de qualidade de serviços devem ser expressos de modo que os cidadãos saibam exatamente o que esperar do governo. É importante demonstrar como os serviços serão ofertados, a que custo, o que fazer e a quem se dirigir caso os serviços oferecidos não sejam adequados.*

260. *Esses compromissos precisam ser exequíveis e adequados à situação de cada organização, ou seja, representariam o nível desejado de qualidade na prestação de um serviço em relação aos recursos disponíveis.*

261. *Nesse sentido, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) publicou, em 2007, um documento denominado Indicadores e Métricas para avaliação de e-Serviços, cujo objetivo precípua é avaliar a qualidade dos serviços públicos prestados por meios eletrônicos de acordo com a conveniência para o cidadão (peça 35, p. 8). No entanto, em reunião realizada no curso da auditoria, o Departamento de Governo Eletrônico (DGE)/SLTI/MP informou que o referido documento encontra-se em desuso desde 2008.*

262. *O documento elenca um conjunto de indicadores focados na avaliação dos serviços públicos prestados por meio eletrônico, o qual considera o nível de maturidade, facilidade de uso, comunicabilidade, multiplicidade de acesso, disponibilidade, acessibilidade, transparência e confiabilidade (peça 35, p. 4).*

263. *Considerado um importante indicador de evolução da qualidade dos serviços eletrônicos, a maturidade é classificada em três níveis: informacional, interacional e transacional, conforme conceituação definida no aludido documento, in verbis (peça 35, p. 47):*

*Informativo – fornece dados sobre como horário e local de atendimento, assim como os pré-requisitos necessários para obter o serviço;*

*Interativo – permite a pesquisa de dados referentes ao serviço; obtenção e submissão de formulários, entre outros;*

*Transacional – permite a obtenção completa do serviço por meio eletrônico.*

264. *O documento apresenta ainda alguns critérios para avaliação dos níveis de maturidade dos serviços eletrônicos, com a inclusão, nesse caso, de mais um nível de maturidade denominado transformação, in verbis (peça 35, p. 54):*

*Informação – Informação sobre direitos e obrigações;*

*Interação – Serviços unidirecionais;*

*Interação – Serviços bidirecionais simplificados;*

*Interação – Existência de todos os formulários necessários ao serviço no canal;*

*Transação – Serviços bidirecionais completos em nível de tarefa ou produto;*

*Transação – Atendimento completo de todas as etapas do serviço;*

*Transformação – Serviços bidirecionais completos a partir da percepção do usuário;*

*Transformação – Pró-atividade (antecipação das necessidades do cidadão).*

265. *No entanto, o grau de subjetividade dos critérios constantes do referido documento não é suficiente para permitir que a equipe de auditoria realize a avaliação, com razoável grau de segurança, da maturidade dos serviços eletrônicos prestados pelo INSS, além de extrapolar o escopo do presente trabalho de auditoria.*

266. *Além dos indicadores apresentados, outros mecanismos complementam a avaliação da adequabilidade e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.*

267. *Portanto, a Administração Pública deve dispor de meios que sejam suficientes para a avaliação dos serviços públicos visando ao constante aperfeiçoamento da qualidade dos serviços prestados.*

### 6.3 Descrição do conteúdo do capítulo

268. *O capítulo apresenta constatações da equipe de auditoria em relação aos processos existentes no INSS para avaliação e monitoramento da qualidade dos serviços eletrônicos.*

269. *No primeiro subtítulo objetivou-se avaliar se o INSS possui processo sistematizado de aplicação de pesquisa de satisfação junto aos usuários dos serviços eletrônicos e, ainda, se o resultado das pesquisas realizadas retroalimenta o processo de aperfeiçoamento dos serviços.*

270. *Na sequência buscou-se avaliar o uso das informações obtidas pela Ouvidoria, especialmente se as informações são utilizadas como insumo do processo de planejamento de ações corretivas no processo de prestação de determinado serviço.*

271. *Por fim, avaliou-se os instrumentos utilizados para monitorar e avaliar a qualidade dos serviços prestados eletronicamente aos usuários do INSS.*

### 6.4 Inexistência de processo formalizado para avaliação dos serviços eletrônicos por meio da aplicação de pesquisa de satisfação junto aos usuários

272. *O Instituto Nacional do Seguro Social não possui normas ou regulamentos internos que definam o processo de realização da pesquisa previsto no Decreto 6.932/2009.*

#### Critérios

273. *Art. 12, Decreto 6.932/2009.*

274. *Art. 17, inciso I, Decreto 7.556/2011.*

275. *Art. 12, inciso V, Portaria MPS 751/2011.*

#### Análise das evidências

276. *Um relevante instrumento apto a avaliar se os serviços públicos estão aderentes às necessidades do cidadão é a pesquisa de satisfação junto aos usuários.*

277. *A aplicação periódica de pesquisa de satisfação junto aos usuários de serviços é dever dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, conforme dispõe o artigo 12 do Decreto*

6.932/2009. A pesquisa, além de constituir instrumento para aferição da qualidade de seus serviços e subsídio para a reorientação e o ajuste desses serviços, tem o objetivo de assegurar a efetiva participação do cidadão na avaliação dos serviços, possibilitar a identificação de lacunas e deficiências, e identificar o nível de satisfação dos usuários com relação aos serviços ofertados.

278. Nesse sentido também dispõe o Guia para Implantação da Carta de Serviços divulgado pelo Ministério do Planejamento no âmbito do Gespública (peça 34, p. 19). O item 10 da Carta de Serviços da Organização (Monitorar a Efetividade dos Compromissos Firmados na Carta de Serviços da Organização) prega a importância de se instituir um sistema de monitoramento e avaliação dos serviços oferecidos, o que compreende, dentre outras ações, conhecer a opinião dos usuários por meio da aplicação de avaliações de satisfação dos usuários.

279. Verifica-se que a pesquisa de satisfação junto aos usuários constitui-se em importante instrumento de coleta de informações, efetivo no processo de evolução e de melhoria dos serviços prestados ao cidadão, o que possibilita a equalização da oferta de serviços à real necessidade do cidadão.

280. Constatou-se, no âmbito da presente fiscalização, que o INSS realiza pesquisa de satisfação com quatro perguntas junto aos usuários do canal telefônico ao término do atendimento. A pesquisa, todavia, refere-se estritamente ao atendimento prestado pelo atendente ao telefone, que constitui uma etapa da maioria dos serviços prestados pelo Instituto (peça 13, p. 4-5). Por esse motivo, essa pesquisa não pode ser equiparada à pesquisa requerida pelo normativo citado no parágrafo 277, podendo ser apenas considerada como uma parte dela.

281. Ressalta-se, ainda, que a pesquisa requerida também não se confunde com as opiniões dos usuários emitidas livremente nos canais providos pela ouvidoria. A pesquisa de satisfação aqui tratada segue uma metodologia para a coleta da avaliação do cidadão quanto aos serviços oferecidos pelo Instituto, nos diversos canais de atendimento, tendo os objetivos específicos já mencionados no parágrafo 277.

282. Instado a apresentar as pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços **Internet** e das agências físicas, realizadas nos últimos doze meses ou a última realizada, caso não tivesse sido realizada nenhuma nos últimos doze meses (Ofício 1-666/2014, peça 5), o INSS apresentou os resultados de uma única pesquisa realizada em 2010 (Ofício 778/Gabpre/INSS, peça 13, p. 5).

283. Requerido ainda a apresentar as eventuais análises e iniciativas realizadas em decorrência da pesquisa de satisfação de 2010 (Ofício de Requisição 3-666/2014), o INSS afirma ter desenvolvido ações cujo planejamento e execução teriam sido norteados pelos resultados da pesquisa, o que reforça a importância do instrumento como meio de se aferir a satisfação do cidadão com os serviços prestados pela entidade (peça 19, p. 20-21). O Instituto traz, como exemplo dessas ações, o desenvolvimento do novo sistema de agendamento, Sisage, oriundo da insatisfação do usuário com dificuldade e da demora no agendamento de um atendimento na APS, e a implementação de nova unidade de resposta audível (URA) no Central 135. Segundo o INSS, as informações da pesquisa também orientaram ações constantes do projeto Simplifica, em desenvolvimento (peça 19, 21).

284. Após o término da fase de execução desta auditoria, em sua resposta ao Ofício 43/2015-TCU/Sefti (peça 45), de 3/3/2015, que solicitou aos gestores que comentassem a versão preliminar do relatório, o INSS informou que foi realizada uma nova pesquisa de satisfação durante o período de 31/10/2014 a 2/1/2015, cujos resultados estão em fase final de avaliação (peça 58, p. 4).

285. Apesar de ter realizado nova pesquisa de satisfação ao final de 2014, cerca de quatro anos após a realização da anterior, o INSS não possui normas ou regulamentos internos que definam o processo de realização da pesquisa, incluindo periodicidade e aplicabilidade dos resultados da pesquisa de satisfação.

286. Embora o Decreto 6.932/2009 não defina uma periodicidade para a realização das pesquisas de satisfação, entende-se que cada órgão ou entidade deve definir, por regulamentação

*interna, o processo de realização de pesquisa de satisfação junto ao cidadão nos diversos canais de atendimento, incluindo os serviços oferecidos sob a forma eletrônica, com disposições acerca da periodicidade e do uso das informações obtidas com a pesquisa para realimentação do processo de melhoria contínua dos serviços prestados.*

287. *Dessa forma, cabe propor que se recomende ao INSS o estabelecimento e a formalização desse processo.*

#### Causas

288. *O Decreto 6.932/2009 não explicita a necessidade de se formalizar o processo.*

289. *Inexistência de processo formalizado de melhoria contínua dos serviços previdenciários.*

#### Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

290. *A ausência do processo pode levar à descontinuidade e à falta de padronização na aplicação da pesquisa e na análise dos resultados, com risco de impacto negativo no grau de satisfação dos usuários em relação aos serviços prestados.*

#### Conclusão

291. *A aplicação periódica de pesquisa de satisfação junto aos usuários de serviços é dever dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, conforme prevê o art. 12 do Decreto 6.932/2009, e constitui instrumento para aferição da qualidade dos serviços prestados e subsídio para a sua melhoria. Verificou-se que o Instituto Nacional do Seguro Social não possui normas ou regulamentos internos que defina o processo de realização, periodicidade e aplicabilidade dos resultados da pesquisa de satisfação.*

#### Propostas

292. *Recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar o seguinte procedimento:*

292.1. *estabelecer processo de aplicação periódica de pesquisa de satisfação junto ao cidadão, nos diversos canais de atendimento, incluindo-se os serviços oferecidos eletronicamente, com vistas a orientar a adequação e a melhoria dos serviços prestados, em atenção ao disposto no art. 12 do Decreto 6.932/2009 e no art. 17, incisos I e X, do Decreto 7.556/2011, e observando as orientações contidas no item 10 do Guia da Carta de Serviços.*

#### Benefícios esperados

294. *Melhoria na qualidade dos serviços prestados.*

295. *Maior alinhamento dos serviços prestados com as necessidades e expectativas dos usuários.*

#### 6.5 Tratamento reativo das informações constantes do Relatório de Ouvidoria do MPS

296. *Constatou-se que o tratamento das ocorrências de ouvidoria pelo INSS se dá de forma pontual e reativa, sendo os casos ali registrados tratados como incidentes e não como problemas, originadores de diversos incidentes similares.*

#### Critérios

297. *Art. 12 do Decreto 6.932/2009.*

298. *Art. 17, inciso I, do Decreto 7.556/2011.*

299. *Art. 12, inciso III, da Portaria MPS 751-2011.*

#### Análise das evidências

300. *Outro importante canal de avaliação dos serviços públicos é a ouvidoria. Por meio da ouvidoria, o cidadão pode registrar a sua satisfação ou insatisfação com determinado serviço, além de permitir a denúncia de situações consideradas inapropriadas ou abusivas na prestação de um serviço.*

301. O art. 12, inciso III, da Portaria MPS 751/2011 estabelece que os diagnósticos, os relatórios gerenciais técnicos e/ou as informações prestadas pela Ouvidoria-Geral da Previdência Social constituirão subsídios para as ações de melhoria dos serviços prestados pela Previdência Social.

302. Embora o INSS não possua ouvidoria própria, o Ministério da Previdência Social mantém em sua estrutura a Ouvidoria-Geral da Previdência Social, a qual registra as reclamações, as críticas, os comentários e os elogios em relação aos atendimentos realizados pela Previdência Social (peça 15, p. 2).

303. Inicialmente, solicitou-se ao Ministério da Previdência Social que apresentasse as eventuais análises realizadas em relação às informações disponibilizadas por sua Ouvidoria sobre a satisfação dos usuários (reclamações/críticas/comentários/elogia), acompanhadas de evidências e da descrição das medidas adotadas em virtude dos resultados (Ofício 896/2014-TCU/Sefti, de 13/11/2014, peça 9, p. 2). Em resposta, o MPS esclareceu (peça 15, p. 2), in verbis:

Em relação a este questionamento, elucidamos que a Ouvidoria-Geral da Previdência Social registra, em sistema próprio de ouvidoria - SOUWEB, todas as reclamações, críticas, comentários, elogios entre outros de soluções de atendimentos realizados pela Previdência Social. E encaminhamos para as áreas relacionadas, via SOUWEB. Por vez essas áreas são responsáveis por analisar e dar a tratativa que cada caso requer, devolvendo à ouvidoria, com as devidas indagações, resposta e/ou comentários.

304. Do mesmo modo, solicitou-se essa informação ao INSS, por meio do Ofício 1-666/2014 (peça 8, p. 1), o qual apresentou, de forma breve, a sistemática de tratamento às reclamações/sugestões relacionadas aos canais **Internet** e Central 135 (peça 13, p. 5-6).

305. Em síntese, o INSS analisa se o atendimento prestado pelo prestador de serviço, no caso da Central 135, foi adequado, e, quando constatado que o usuário foi prejudicado, a autarquia adota medidas corretivas junto ao gestor do contrato, com ciência à agência responsável pelo agendamento/requerimento para tentar reverter o prejuízo (peça 13, p. 5-6).

306. O INSS afirma, ainda, que as demandas dos usuários são disponibilizadas mensalmente pela Ouvidoria em sua página na intranet e que os relatórios são analisados pela Coordenação de Gerenciamento do Atendimento Remoto (peça 13, p. 5-6).

307. Assim, com base nas informações prestadas pelo INSS, verifica-se que há tratamento das informações contidas no relatório de ouvidoria, porém de forma reativa e individualizada.

308. Não foi possível evidenciar o planejamento de ações corretivas no processo de prestação de determinado serviço com base nas informações coletadas no relatório de ouvidoria.

309. Assim, com base nas informações fornecidas pela entidade, verificou-se que o relatório de ouvidoria não é utilizado como ferramenta para identificação e tratamento da causa-raiz dos problemas no processo de condução de determinado serviço. Observou-se que o relatório é utilizado e tratado para resolução dos incidentes ali relatados, de forma pontual e reativa.

#### Causas

310. Inexistência de processo formalizado de melhoria contínua dos serviços previdenciários.

311. Falta de um processo institucional relacionado à identificação e ao tratamento dos problemas identificados no relatório de ouvidoria, de forma que as informações ali contidas sirvam de insumo nos processos de planejamento e de execução dos serviços previdenciários.

#### Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

312. O tratamento reativo das informações constantes do relatório de ouvidoria impede o seu uso como ferramenta de aprimoramento do processo de planejamento e execução dos serviços.

#### Conclusão

313. Não foi possível evidenciar que as informações disponibilizadas pela Ouvidoria-Geral da Previdência Social são utilizadas como subsídio de ações de melhoria dos serviços prestados pela Previdência Social. Constatou-se que o tratamento das ocorrências se dá de forma pontual e

*reativa, sendo os casos ali registrados tratados como incidentes e não como problemas. Não foi possível identificar ações de melhoria tendo por base os problemas apontados de forma recorrente no relatório, o que afronta o art. 12, inciso III, da Portaria MPS 751-2011.*

#### Propostas

314. *Recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar o seguinte procedimento:*

314.1. *estabelecer processo institucional para avaliar as causas dos problemas que ocasionam os incidentes registrados na Ouvidoria-Geral da Previdência Social, com vistas a subsidiar ações de melhoria dos serviços prestados pela Previdência Social, em consonância com a Portaria MPS 751-2011, art. 12, inciso III.*

#### Benefícios esperados

316. *Atuação mais eficiente quanto às ações de melhoria e evolução dos serviços prestados, com foco nas causas dos problemas apontados pelos usuários dos serviços previdenciários.*

317. *Melhoria na qualidade dos serviços prestados, sob a ótica do usuário.*

318. *Maior alinhamento dos serviços prestados em relação às necessidades dos usuários.*

#### 6.6 Instrumentos deficientes para monitorar e avaliar a qualidade dos serviços prestados eletronicamente aos usuários do INSS

319. *Deficiência de indicadores específicos para avaliar a qualidade dos serviços previdenciários eletrônicos.*

#### Critérios

320. *Art. 37, caput, da Constituição Federal.*

321. *Art. 6º, inciso V, do Decreto-Lei 200/1967.*

322. *Art. 17, inciso I, do Decreto 7.556/2011.*

323. *Art. 17, inciso IX, alínea 'a', do Decreto 7.556/2011.*

#### Análise das evidências

324. *O monitoramento dos serviços eletrônicos é tão importante quanto o monitoramento dos serviços prestados pelos demais canais, especialmente por não haver contato humano na prestação do serviço, o que dificulta a avaliação da percepção do usuário quanto ao atendimento de suas necessidades.*

325. *Ressalta-se que a prestação do serviço sob a forma eletrônica, por si só, não garante qualidade ao serviço, tampouco a satisfação do usuário. É possível que uma entidade atenda aos padrões de serviço em um alto nível e, ainda assim, seus clientes permaneçam insatisfeitos.*

326. *Em resposta ao Ofício 823/2014-TCU/Sefti, peça 6, o INSS apresentou os boletins estatísticos gerenciais, denominados INSS em Números, relativos aos meses de janeiro a agosto de 2014.*

327. *No referido documento, verificou-se que o INSS dispõe de indicadores e metas relacionados a atendimento, ouvidoria, procuradoria especializada, benefícios, saúde do trabalhador, gestão de pessoas e infraestrutura e despesas correntes.*

328. *Os relatórios demonstram a preocupação da entidade em medir o desempenho de determinados serviços e atividades internas. No entanto, não há, no referido documento, indicadores destinados especificamente a avaliar a qualidade dos serviços prestados sob a forma eletrônica.*

329. *Assim, visando aferir como é realizada a gestão da qualidade dos serviços previdenciários eletrônicos, solicitou-se ao INSS, por meio do Ofício 3-666/2014 (peça 17), que apresentasse documentos relativos à sistemática de monitoramento dos acessos aos serviços eletrônicos*

oferecidos, indicador de satisfação dos usuários dos serviços previdenciários e, ainda, eventuais análises realizadas com base nas informações obtidas na pesquisa de satisfação dos usuários de 2010.

330. Com base nas informações obtidas (peça 19, p. 16-21), foi possível confirmar que o INSS não dispõe de indicadores específicos para aferir a qualidade dos serviços previdenciários oferecidos sob a forma eletrônica, o que impossibilita a avaliação dos resultados desses serviços, inclusive sob a ótica do cidadão. Os indicadores existentes referem-se, em sua maioria, ao tempo de espera para atendimento nas agências e ao tempo de tramitação processual (peça 19, p. 16-20).

331. Embora não se relacionem diretamente aos serviços previdenciários eletrônicos, cumpre informar que os indicadores existentes, na série histórica, em sua grande maioria, apontam piora ou estagnação no desempenho da entidade desde 2012, quando se iniciou a medição, a exemplo, respectivamente, do tempo médio de agendamento ativo, que visa aferir o tempo de espera do cidadão entre a data de solicitação do agendamento e a data de marcação de atendimento, e do índice de resolutividade, que mede o percentual de processos de benefícios que são habilitados e despachados no mesmo dia, em relação ao total de processos despachados (peça 19, p. 16-21).

332. Entretanto, não é possível estabelecer comparações ou mesmo metas de resultados para os serviços prestados eletronicamente, porquanto não há indicadores específicos para estes canais. A falta de especialização dos indicadores dificulta o efetivo monitoramento da qualidade dos serviços previdenciários eletrônicos.

333. Evidenciou-se, portanto, que o INSS não dispõe de indicadores específicos para avaliar a qualidade dos serviços previdenciários eletrônicos, o que impede o efetivo monitoramento do impacto desses serviços, inclusive sob a ótica do cidadão.

#### Causas

334. Inexistência de processo formalizado de melhoria contínua dos serviços previdenciários eletrônicos.

335. Falta de priorização da administração em controlar, de forma pormenorizada, os resultados dos serviços previdenciários oferecidos sob a forma eletrônica.

#### Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

336. A falta de indicadores específicos impede o monitoramento dos resultados qualitativos e quantitativos dos serviços prestados sob a forma eletrônica, dificultando o seu gerenciamento.

337. Como efeito potencial considera-se que o desconhecimento dos resultados e da qualidade dos serviços pode criar barreiras ao planejamento de ações destinadas à melhoria dos serviços.

#### Conclusão

338. Evidenciou-se que o INSS não dispõe de indicadores específicos para avaliar a qualidade dos serviços previdenciários eletrônicos, o que impede o efetivo monitoramento da evolução desses serviços e do seu impacto, inclusive sob a ótica do cidadão.

#### Propostas

339. Recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar o seguinte procedimento:

339.1. instituir indicadores para avaliar o desempenho e os resultados dos serviços previdenciários prestados nos diversos canais de atendimento, incluindo aqueles serviços providos sob a forma eletrônica, com vistas a permitir o monitoramento e o aperfeiçoamento dos serviços públicos ofertados pela entidade, em consonância com o art. 17, inciso IX, alínea a do Decreto 7.556/2011.

#### Benefícios esperados

341. Melhoria na qualidade dos serviços prestados, sob a ótica do usuário.

342. *Impacto positivo na satisfação do cidadão.*
343. *Maior alinhamento dos serviços eletrônicos prestados em relação às necessidades dos usuários.*
7. *Análise dos comentários dos gestores*
344. *Nos termos do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria 4/2010-Segecex/TCU, de 26/2/2010, a versão preliminar do relatório de auditoria foi remetida ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por meio do Ofício 43/2015-TCU/Sefti, de 3/3/2015 (peças 45 e 55), e ao Ministério da Previdência Social (MPS), por meio do Ofício 44/2015-TCU/Sefti, de 3/3/2015 (peças 46 e 56), com a finalidade de se obter os comentários dos gestores sobre as conclusões da fiscalização, de modo a conferir melhor compreensão das questões abordadas, das oportunidades de melhoria identificadas e das recomendações e determinações propostas. Os comentários apresentados foram considerados no relato de cada um dos achados.*
345. *Após o envio do Ofício 43/2015-TCU/Sefti ao INSS, foi incluído à versão preliminar do relatório um novo achado intitulado ‘Oferta Deficitária de Serviços Eletrônicos pela **Internet**’. Diante disso, foi enviado ao INSS, por meio do Ofício 48/2015-TCU/Sefti, de 9/3/2015 (peças 53 e 57), excerto da versão preliminar do relatório contendo esse achado adicional para que os gestores pudessem apresentar comentários, se assim o desejassem.*
346. *Os gestores do MPS optaram por não se manifestar, enquanto os gestores do INSS remeteram seus comentários ao Tribunal por meio do Ofício 110/2015/GABPRE/INSS (peça 58), de 11/3/2015, assinado pelo Assessor da Presidenta, Sr. Francisco José Barbosa, e por meio do Ofício 115/2015/PRES/INSS (peça 59), de 13/3/2015, assinado pela Presidenta do Instituto, Sra. Elisete Berchiol da Silva Iwai.*
347. *A inclusão do achado ‘Oferta Deficitária de Serviços Eletrônicos pela **Internet**’ ao relatório preliminar abarcou o conteúdo dos seguintes achados: ‘Ausência de ações no que diz respeito à oferta de serviços previdenciários eletrônicos no Plano Anual de Ação do INSS’, ‘Ações do Plano Anual de Ação não alinhadas com o objetivo promover o reconhecimento automático de direito’, ‘Ações do Plano Anual de Ação do INSS não alinhadas com os projetos do PDTI’ e ‘Falha na execução orçamentária no que diz respeito à disponibilização de informações e de serviços previdenciários por meios eletrônicos’. Dessa forma, tais achados foram retirados da versão final do relatório.*
348. *No que diz respeito ao achado ‘Falhas na estruturação e controle de projetos de serviços previdenciários eletrônicos’, o INSS informou basicamente, em sua manifestação, que, no atual plano de ação, de fato, não há um projeto específico para tratar os serviços previdenciários eletrônicos, mas há ações em curso com esse objetivo (peça 58, p. 3).*
349. *Em relação ao achado ‘Falhas na Promoção do Canal **Internet**’, o Instituto afirmou, resumidamente, que está alinhado ao TCU no que tange ao potencial de atendimento eletrônico junto ao público previdenciário, mas deixou claro que a necessidade de identificação prévia e segura do cidadão é um limitador ao acesso aos serviços eletrônicos (peça 58, p. 4).*
350. *Já em relação ao achado ‘Falhas na integração com outros órgãos da APF em relação à troca de informações intragovernamentais’, a entidade concordou que há falhas na troca de informações intragovernamentais, ressaltando, porém, que a grande maioria das demandas nas APS é originada por outros entes da Administração Pública Federal. O Instituto informou também que, em posicionamento proativo, buscou identificar as demandas em suas unidades e iniciou tratativas junto aos entes que geram tais demandas. Solicitou, ainda, apoio deste Tribunal nas tratativas em prol desse objetivo (peça 58, p. 4).*
351. *No que diz respeito ao achado ‘Ausência de processo de avaliação dos serviços eletrônicos por meio da aplicação de pesquisa de satisfação junto aos usuários’, o INSS apresentou dados da pesquisa de opinião realizada entre 31/10/2014 e 2/1/2015, a qual está em fase final de*

avaliação (peça 58, p. 4-25). Essa informação foi incorporada à análise do referido achado e, com isso, a proposta de determinação foi alterada para recomendação.

352. Por fim, sobre o achado 'Oferta Deficitária de Serviços Eletrônicos pela **Internet**', que foi incluído posteriormente ao relatório preliminar, o INSS informou que vem desenvolvendo ferramenta denominada Portal Sibe/Cnis, que apresentará a funcionalidade para operacionalização dos serviços de contagem de tempo e simulação de tempo. Segundo o Instituto, neste momento, ações infra estruturais estão sendo desenvolvidas para suportar tais serviços. Entretanto, a entidade disse ser de extrema complexidade atender aos prazos propostos no relatório preliminar (peça 59, p. 3). Dessa forma, em consonância com o art. 2º, inciso I, da Resolução TCU 265, de 9/12/2014, a proposta de determinação com prazo, constante do relatório preliminar, foi alterada para proposta de determinação para apresentação de plano de ação com vistas a sanear o problema verificado, nos termos da Resolução.

## 8. Conclusão

353. A oferta de serviços previdenciários de forma eletrônica, além de promover a melhoria da qualidade dos serviços, assegurando agilidade e comodidade aos usuários dos serviços previdenciários, conforme prevê o art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011, poderia facilitar o reconhecimento automático de direito e o acesso à informação de forma transparente e tempestiva por meio da **Internet**, o que estaria em conformidade com os princípios da eficiência e da publicidade previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal.

354. Apesar da importância que os serviços previdenciários eletrônicos representam, o Plano Estratégico 2012-2015 da Previdência Social não prioriza a sua oferta (parágrafos 105).

355. Verificou-se também que a oferta de serviços previdenciários eletrônicos pelo INSS ainda é pequena frente ao grande potencial desse canal para a oferta de serviços aos cidadãos (parágrafo 161). Atualmente, 81% dos 65 serviços oferecidos pela Previdência social exigem que o segurado se desloque até uma das APS.

356. Além disso, os serviços eletrônicos existentes são muitas vezes deficitários e não atendem às necessidades do cidadão (parágrafo 162).

357. Durante os trabalhos, a equipe de auditoria verificou que o INSS tem envidado alguns esforços para facilitar o acesso do cidadão aos serviços previdenciários eletrônicos. No entanto, verificou-se que algumas iniciativas não estão formalizadas sob a forma de projeto, a exemplo da ação relacionada à autenticação dos usuários por meio dos bancos, denominada pelo INSS como autenticação bancária

358. A condução de ações de forma não estruturada, não formalizada sob a forma de projetos ou instrumentos de controle equivalentes, expõe essas iniciativas a riscos de descontinuidade das ações, de dificuldades em cumprir prazos e metas, de comprometer a qualidade e de extrapolar custos. Esses riscos poderiam ser mitigados com os controles disponíveis no próprio Guia de Referência em Gerenciamento de Projetos do INSS (parágrafo 247).

359. A promoção do uso dos canais eletrônicos de atendimento pelos cidadãos para obtenção de serviços previdenciários também é fundamental para o sucesso da iniciativa.

360. Embora o INSS já conte com o agendamento eletrônico do atendimento previdenciário e ofereça hoje dez serviços totalmente eletrônicos, observa-se que o INSS não fomenta a utilização da **Internet** como canal de atendimento, bem como não realiza o monitoramento do canal pelo qual esses serviços são oferecidos (parágrafos 216 e 217).

361. A falta de integração entre os serviços públicos prestados pelo INSS e os demais órgãos e entidades da Administração é outro problema encontrado. Essa falta de integração eleva os custos da administração, além de descumprir o art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011, o qual prevê que deve ser assegurada agilidade e comodidade aos usuários dos serviços previdenciários.

362. *A prestação de um serviço público ao cidadão no qual este tenha que enfrentar filas para obter documentos que são expedidos por outros órgãos da própria administração pública atenta contra o Decreto 6.932/2009 e mostra-se incompatível com o atual estágio de desenvolvimento tecnológico da sociedade.*

363. *Apesar disso, atualmente, o cidadão precisa ir ao INSS para obter informações ou documentos destinados à apresentação em outros órgãos da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, como requisito para obtenção de outros serviços públicos, o que afronta ao disposto no art. 1º, incisos III e VIII, art. 2º e art. 3º do Decreto 6.932/2009 (parágrafo 191). Vale ressaltar que, ao final da etapa de relatório, foi publicado o Decreto 8.414, de 26 de fevereiro de 2015, que institui o Programa Bem Mais Simples Brasil, objetivando, entre outras iniciativas, promover a prestação de informações e serviços públicos por meio eletrônico, simplificar e agilizar o acesso do cidadão e das empresas aos serviços públicos e promover a integração dos sistemas de informação pelos órgãos públicos para oferta de serviços públicos (art. 2º, incisos I, II e IV).*

364. *Por fim, foi avaliada a gestão da qualidade dos serviços previdenciários eletrônicos e verificou-se que o INSS não realiza pesquisa de satisfação junto aos usuários, não utiliza as informações disponibilizadas pela Ouvidoria do MPS como subsídio para ações de melhoria, além de não dispor de indicadores específicos para avaliar a qualidade dos serviços previdenciários eletrônicos (parágrafos 291, 313 e 338).*

365. *Diante de todo o exposto, conclui-se que:*

365.1. *O planejamento da Previdência Social não prioriza a oferta ou o aumento de serviços eletrônicos pelo canal **Internet**.*

365.2. *A qualidade dos serviços eletrônicos atualmente prestados pelo canal **Internet** é deficitária e não atendem às necessidades do cidadão, além de não ser avaliada, tampouco gerida.*

366. *Espera-se que a implantação dos serviços previdenciários eletrônicos e das outras propostas de melhoria feitas no presente trabalho resultem nos seguintes benefícios aos usuários e à Administração Pública: melhoria da qualidade dos serviços previdenciários, comodidade aos usuários, reconhecimento automático de direito aos cidadãos e redução de custos relativos à prestação de serviços.*

367. *Ante todo o exposto, foram propostas deliberações com vistas a priorizar a oferta de serviços previdenciários eletrônicos e a aumentar a qualidade daqueles já prestados, por meio do monitoramento, da avaliação periódica da qualidade e da promoção do canal **Internet**.*

### **9. Proposta de Encaminhamento**

368. *Submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:*

368.1. *Recomendar ao Ministério da Previdência Social (MPS), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:*

368.1.1. *eleva o objetivo estratégico ‘promover o reconhecimento automático de direito’ para a perspectiva de resultados nos próximos planejamentos estratégicos, com vistas a representar a importância que o PPA (Lei 12.593/2012 ou a lei que vier a sucedê-la) confere a este objetivo (parágrafo 106.1);*

368.1.2. *transformar, em seus próximos planejamentos estratégicos, a oferta de serviços previdenciários eletrônicos em objetivo estratégico, com vistas a priorizar ações no sentido de assegurar agilidade e comodidade aos usuários dos serviços previdenciários, conforme previsto no art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011, bem como de facilitar o reconhecimento automático de direito e o acesso à informação de forma transparente e tempestiva por meio da **Internet**, em conformidade com os princípios da eficiência e da publicidade previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal (parágrafo 106.2).*

368.2. *Determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de noventa dias, plano de ação contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação, com vistas a:*

368.2.1. *implantar, no canal **Internet**, todos os serviços previdenciários oferecidos de forma presencial nas agências da Previdência Social, com exceção dos serviços que realmente exijam a presença física do cidadão, por estar em desacordo com o art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011 (parágrafo 164.1);*

368.2.2. *implantar o reconhecimento automático de direito, conforme previsto no objetivo 0251 e na iniciativa 00R6 do Anexo I da Lei 12.593/2012, em atenção ao disposto no art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011 (parágrafo 164.2);*

368.2.3. *integrar os serviços previdenciários destinados ao fornecimento de informações e documentos necessários à prestação de serviços públicos por outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, em consonância com o art. 1º, incisos III, VI e VIII, e artigos 2º e 3º do Decreto 6.932/2009 (parágrafo 192.1).*

368.3. *Recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:*

368.3.1. *estabelecer processo formal para monitorar regularmente a utilização dos canais eletrônicos de atendimento, como o canal **Internet**, com vistas a obter informações que orientem as melhorias necessárias à evolução da qualidade e da eficiência dos serviços eletrônicos prestados ao cidadão, com fulcro no art. 6º, inciso V, do Decreto-Lei 200/1967 (parágrafo 219.1);*

368.3.2. *promover a divulgação da oferta eletrônica de serviços por meio da **Internet**, com vistas a difundir e fomentar seu uso, em atendimento ao disposto no inciso X do art. 24 do Marco Civil da **Internet**, Lei 12.965/2014, e em consonância com o art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011 (parágrafo 219.2);*

368.3.3. *formalizar suas ações e iniciativas relevantes sob a forma de projetos ou instrumento de controle equivalente, a exemplo da ação relacionada à utilização da autenticação bancária para identificação do cidadão junto ao INSS, com vistas a mitigar os riscos de descontinuidade das ações, de dificuldades em cumprir prazos e metas, de comprometer a qualidade e de extrapolar custos, com fulcro no art. 6º, incisos I e V, do Decreto-Lei 200/1967, e em consonância com o Guia de Referência em Gerenciamento de Projetos do INSS, aprovado pela Resolução 125/INSS/Pres – 2010 (parágrafo 248.1);*

368.3.4. *estabelecer processo de aplicação periódica de pesquisa de satisfação junto ao cidadão, nos diversos canais de atendimento, incluindo-se os serviços oferecidos eletronicamente, com vistas a orientar a adequação e a melhoria dos serviços prestados, em atenção ao disposto no art. 12 do Decreto 6.932/2009 e no art. 17, incisos I e X, do Decreto 7.556/2011, e observando as orientações contidas no item 10 do Guia da Carta de Serviços (parágrafo 292.1);*

368.3.5. *estabelecer processo institucional para avaliar as causas dos problemas que ocasionam os incidentes registrados na Ouvidoria-Geral da Previdência Social, com vistas a subsidiar ações de melhoria dos serviços prestados pela Previdência Social, em consonância com a Portaria MPS 751-2011, art. 12, inciso III (parágrafo 314.1);*

368.3.6. *instituir indicadores para avaliar o desempenho e os resultados dos serviços previdenciários prestados nos diversos canais de atendimento, incluindo aqueles serviços providos sob a forma eletrônica, com vistas a permitir o monitoramento e o aperfeiçoamento dos serviços públicos ofertados pela entidade, em consonância com o art. 17, inciso IX, alínea a do Decreto 7.556/2011 (parágrafo 339.1).*

368.4. *Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem:*

368.4.1. *ao Ministério da Previdência Social (MPS);*

368.4.2. *ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);*

368.4.3. *e à Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi) deste Tribunal de Contas.”*

## VOTO

A qualidade do investimento nos jovens que pretendem ingressar no mercado de trabalho e o respeito àqueles que, por questão de idade ou de incapacidade, estão saindo desse mercado são essenciais a qualquer país que pretende trilhar o caminho do desenvolvimento.

2. Este Tribunal, em sua missão de “*aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo*” está atento a essas duas vertentes.

3. Em paralelo à realização de auditorias na área de educação, que representa a base da qualificação da juventude brasileira e o fundamento do preparo para o ingresso no mercado de trabalho, existe uma série de ações para a fiscalização da área previdenciária. Um dos exemplos pode ser dado pela presente auditoria operacional que objetivou avaliar o planejamento e a gestão do Ministério da Previdência Social (MPS) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no que diz respeito à oferta de serviços eletrônicos, em uma perspectiva focada no atendimento das necessidades do cidadão que necessita dos benefícios previdenciários.

4. Após a realização, em 2005, de auditoria sobre o Programa Governo Eletrônico (e-Gov), a Secretaria de Fiscalização de TI (Sefti) retoma o tema, não para uma nova análise, mas com o intuito de avaliar as ações referentes a um conjunto específico de serviços eletrônicos ofertados à população.

5. O planejamento da auditoria foi desenvolvido sob a ótica do cidadão - suas demandas, aspirações, manifestações e necessidades – e teve por escopo a avaliação dos aspectos relacionados à oferta e à qualidade dos serviços previdenciários eletrônicos disponibilizados pela Previdência Social, bem como a análise dos motivos pelos quais a maioria dos serviços previdenciários não é oferecida de forma eletrônica. Em suma, duas questões de auditoria foram tratadas: “O planejamento prioriza a oferta ou o aumento de serviços eletrônicos?”; e “Como é a gestão da qualidade do serviço previdenciário prestado eletronicamente?”.

6. A relevância do tema é cristalina. O INSS responde pela concessão de mais de cinco milhões de benefícios anualmente e pela manutenção de uma carteira com mais de trinta milhões de beneficiários. A autarquia oferece 65 serviços aos cidadãos por meio de seu Portal na **internet** ([www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br)), sendo que apenas 10 são disponibilizados de forma totalmente eletrônica: Informação de benefício; Extrato de pagamento de benefício; Atualização de endereço de aposentado e pensionista; Carta de concessão; Certidão de saque PIS/PASEP/FGTS; Cálculo de carnês; Demonstrativo de Imposto de Renda; Extrato de contribuição previdenciária; Inscrição de segurado filiado e não filiado; e Cadastro de segurado especial (trabalhador da agropecuária, pesca e indígena).

7. Além desses, pode-se destacar os serviços relativos a agendamento e marcação de perícia médica que, apesar de não se constituírem serviços previdenciários **stricto sensu**, são essenciais para a redução de tempo de atendimento ao cidadão, notadamente em um momento em que o segurado necessita de presteza no encaminhamento de suas demandas.

8. O trabalho desenvolvido pela Sefti considerou os serviços previdenciários eletrônicos como aqueles prestados, parcial ou totalmente, pelo canal **internet**, e dividiu-os em dois grupos: os serviços eletrônicos que fornecem informações ou declarações; e os que apenas realizam alterações ou inserções no cadastro do INSS.

9. Preliminarmente, cabe destacar o esforço que tem sido feito pelos gestores da área previdenciária nos últimos anos para a modernização do atendimento ao cidadão, seja pela viabilização de agendamentos por telefone, seja pela disponibilização de diversos serviços no Portal, conforme

registrado no item seis deste voto. O TCU busca, com esta auditoria, colaborar com esses gestores na identificação de pontos que podem ser aprimorados para que o cidadão reconheça a qualidade do atendimento estatal na área.

10. Alinhado ao conceito estabelecido no Referencial Básico de Governança do TCU, no qual governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade, o trabalho identificou oportunidades de melhoria em relação a diversas questões relacionadas ao direcionamento, monitoramento e avaliação do programa de oferta de serviços eletrônicos aos beneficiários da previdência social.

11. Em termos de direcionamento, ficou registrada a baixa priorização da oferta de serviços previdenciários eletrônicos no Plano Estratégico 2012-2015. Apesar da reconhecida importância do tema, o Mapa Estratégico da Previdência Social, cuja visão é *“ser reconhecida como patrimônio do trabalhador e de sua família, pela sustentabilidade dos regimes previdenciários e pela excelência na gestão, cobertura e atendimento”*, não possui qualquer objetivo específico para a oferta desses serviços.

12. A transformação da oferta de serviços previdenciários eletrônicos em objetivo estratégico pelo MPS em seus próximos planejamentos estratégicos é essencial, conforme registra a Sefti, pois, *“além de promover a melhoria da qualidade dos serviços, assegurando agilidade e comodidade aos usuários dos serviços previdenciários, conforme prevê o art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011, poderia facilitar o reconhecimento automático de direito e o acesso à informação de forma transparente e tempestiva por meio da **internet**, o que estaria em conformidade com os princípios da eficiência e da publicidade previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal”*.

13. De fato, a oferta atual de serviços eletrônicos previdenciários pelo canal **internet** ainda é insuficiente para assegurar agilidade e comodidade aos usuários, nos termos previstos pelo art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011. E, por outro lado, gera custos elevados de atendimento presencial à própria autarquia.

14. Conforme procurou demonstrar a unidade técnica em seu relatório, o custo do atendimento presencial ao INSS, considerando apenas o valor com os servidores diretamente dedicados nas agências da previdência, é aproximadamente 50 vezes superior ao de uma transação eletrônica.

15. Outra observação importante a ser considerada é a de que os “atendimentos simples” e “expressos de 10 minutos”, realizados na forma presencial, poderiam ser priorizados na disponibilização no canal **internet**, reduzindo os custos e o tempo de atendimento aos beneficiários.

16. A integração dos serviços públicos eletrônicos é também uma questão relevante a ser estudada. O serviço previdenciário prestado compreende, na maior parte das vezes, insumo de outro serviço público. Não obstante a ciência dessa necessidade pela Previdência, ainda há um longo caminho a ser percorrido.

17. O art. 1º do Decreto 6.932/2009 estabelece que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, em sua atuação, devem observar diretrizes afetas ao compartilhamento de informações; a atuação integrada e sistêmica na expedição de certidões e documentos comprobatórios de regularidade; a aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao cidadão e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações; e a articulação com Estados, Distrito Federal, Municípios e outros poderes para a integração, racionalização, disponibilização e simplificação de serviços públicos prestados ao cidadão. Em complemento, o art. 3º preceitua que órgãos e entidades do Poder Executivo Federal não poderão exigir do cidadão a apresentação de certidões ou outros documentos expedidos por outro órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, ressalvada a comprovação de antecedentes criminais, as informações sobre pessoa jurídica e as situações expressamente previstas em lei.

18. A Sefti apresenta, em seu relatório, exemplo que ilustra essa falta de comunicação: “o fornecimento de informações de renda do grupo familiar de um cidadão é requerido para sua inscrição no processo seletivo do Programa Universidade para Todos (Prouni) do Ministério da Educação (MEC). Na época em que ocorrem as inscrições para esse programa, as agências da previdência social sofrem expressiva demanda de atendimento para o fornecimento dessas informações. O envio dessas informações da previdência social diretamente ao Ministério da Educação, além de reduzir a carga de atendimento nas agências da previdência, tem o condão de agilizar e melhorar a qualidade do serviço de inscrição no programa do MEC”.

19. Por fim, em termos de possível orientação afeta ao direcionamento das ações, a unidade técnica destaca dois serviços oferecidos pelo Portal da Previdência Social na **internet** de modo precário: Simulação de Cálculo da Renda Mensal de Benefício Previdenciário e Simulação de Contagem de Tempo de Contribuição Previdenciária. A utilização desses serviços exige que o usuário informe todos os seus dados, tarefa que poderia ser substituída por consulta automática aos dados do Cnis (Cadastro Nacional de Informações Sociais). Da forma como são prestados hoje, os serviços configuram-se basicamente em uma planilha de cálculo, com pouco valor agregado.

20. A importância desses serviços é inegável, em face do alinhamento aos objetivos “Promover o acesso à informação de forma transparente e tempestiva” e “Fortalecer a educação previdenciária com foco na inclusão e fidelização” do Plano Estratégico da Previdência 2012-2015.

21. Em termos do monitoramento do canal eletrônico de acesso, constatou-se que a autarquia obtém de forma esporádica as informações referentes à utilização do canal **Internet** e dos acessos aos serviços eletrônicos e, conseqüentemente, não realiza o adequado acompanhamento da utilização, demanda, evolução dos acessos e análise dos serviços que necessitam de maior divulgação, dentre outros. Tal achado demonstra a falta de priorização em relação à oferta de serviços eletrônicos e ao tema Governo Eletrônico.

22. Por esse motivo, seria adequado que o INSS fomentasse a utilização desse canal de atendimento, realizando melhor divulgação e monitoramento, a fim de que as informações advindas do seu controle orientem a alocação de investimentos e esforços para a promoção de melhorias necessárias à evolução da qualidade e da eficiência dos serviços eletrônicos prestados ao cidadão.

23. Na última dimensão da governança, foram identificadas deficiências na avaliação dos serviços eletrônicos por meio da aplicação de pesquisa de satisfação junto aos usuários e na atuação da ouvidoria.

24. Apesar da realização de nova pesquisa de satisfação ao final de 2014, quatro anos após a realização da anterior, o INSS não possui normas ou regulamentos internos que regulamentem o processo de realização da pesquisa, incluindo periodicidade e aplicabilidade de seu resultado. Ora, se o cidadão representa o principal cliente dos serviços públicos, é necessário que se criem mecanismos de constante escuta de seus anseios e de suas reclamações para que medidas corretivas sejam implantadas e, convenhamos, um lapso temporal de quatro anos é muito elevado.

25. Embora o Decreto 6.932/2009 não defina a periodicidade, entende-se que cada órgão ou entidade deve definir, por regulamentação interna, o processo de realização de pesquisa de satisfação junto ao cidadão nos diversos canais de atendimento, incluindo os serviços prestados sob a forma eletrônica, com disposições acerca da periodicidade e do uso das informações obtidas para realimentação do processo de melhoria contínua.

26. Por fim, a unidade técnica não conseguiu evidenciar que as informações disponibilizadas pela Ouvidoria-Geral são utilizadas como subsídio de ações de melhoria dos serviços prestados pela Previdência Social. Constatou-se que o tratamento das ocorrências se dá de forma pontual e reativa, sendo os casos ali registrados tratados como incidentes e não como problemas. Desse modo, são tímidas as ações de melhoria que têm por base os problemas apontados de forma recorrente no relatório daquele órgão, o que afronta o art. 12, inciso III, da Portaria MPS 751-2011.

27. Diante desse cenário, entendo oportuno que este Tribunal formule recomendações ao MPS e ao INSS afetas à implantação de serviços previdenciários eletrônicos; promoção da integração desses

serviços com aqueles prestados por outros órgãos públicos; e instituição de instrumentos de monitoramento e indicadores para acompanhar e avaliar a utilização e a qualidade dos serviços previdenciários eletrônicos. Deste modo, acolho na íntegra a proposta de encaminhamento elaborada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti).

27. Feitas essas considerações, parabenizo a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação deste Tribunal (Sefti) pelo excelente trabalho desenvolvido, na pessoa de seu dirigente, Daniel Jezini Netto, e dos integrantes da equipe de fiscalização, Antônio Daud Jr, Marcos Roberto Medeiros, Mônica Cotrim Chaves e Leandro Gomes de Freitas.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de julho de 2015.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator

368.4.4.

#### ACÓRDÃO Nº 1789/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.972/2014-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.
3. Interessados/Responsáveis: Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Previdência Social (vinculador).
4. Órgãos/Entidades: Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Previdência Social (vinculador).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este processo que trata de auditoria operacional com o objetivo de avaliar os serviços previdenciários eletrônicos disponibilizados ao cidadão pela Previdência Social,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em:

9.1 recomendar ao Ministério da Previdência Social (MPS), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

9.1.1 elevar o objetivo estratégico “promover o reconhecimento automático de direito” para a perspectiva de resultados nos próximos planejamentos estratégicos, com vistas a representar a importância que o PPA (Lei 12.593/2012 ou a lei que vier a sucedê-la) confere a esse objetivo;

9.1.2 transformar, em seus próximos planejamentos estratégicos, a oferta de serviços previdenciários eletrônicos em objetivo estratégico, com vistas a priorizar ações no sentido de

assegurar agilidade e comodidade aos usuários dos serviços previdenciários, conforme previsto no art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011, bem como de facilitar o reconhecimento automático de direito e o acesso à informação de forma transparente e tempestiva por meio da **internet**, em conformidade com os princípios da eficiência e da publicidade previstos no **caput** do art. 37 da Constituição Federal;

9.2 determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de noventa dias, plano de ação contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação, com vistas a:

9.2.1 implantar, no canal **Internet**, todos os serviços previdenciários oferecidos de forma presencial nas agências da Previdência Social, com exceção dos serviços que realmente exijam a presença física do cidadão, considerando a diretriz estabelecida no art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011;

9.2.2 implantar o reconhecimento automático de direito, conforme previsto no objetivo 0251 e na iniciativa 00R6 do Anexo I da Lei [12.593/2012](#), em atenção ao disposto no art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011;

9.2.3 integrar os serviços previdenciários destinados ao fornecimento de informações e documentos necessários à prestação de serviços públicos por outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, em consonância com o art. 1º, incisos III, VI e VIII, e artigos 2º e 3º do Decreto 6.932/2009;

9.3 recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

9.3.1 estabelecer processo formal para monitorar regularmente a utilização dos canais eletrônicos de atendimento, como o canal **Internet**, com vistas a obter informações que orientem as melhorias necessárias à evolução da qualidade e da eficiência dos serviços eletrônicos prestados ao cidadão, com fulcro no art. 6º, inciso V, do Decreto-Lei 200/1967;

9.3.2 promover a divulgação da oferta eletrônica de serviços por meio da **internet**, com vistas a difundir e fomentar seu uso, em atendimento ao disposto no inciso X do art. 24 do Marco Civil da **internet**, Lei 12.965/2014, e em consonância com o art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011;

9.3.3 formalizar suas ações e iniciativas relevantes sob a forma de projetos ou instrumento de controle equivalente, a exemplo da ação relacionada à utilização da autenticação bancária para identificação do cidadão junto ao INSS, com vistas a mitigar os riscos de descontinuidade das ações, de dificuldades em cumprir prazos e metas, de comprometer a qualidade e de extrapolar custos, com fulcro no art. 6º, incisos I e V, do Decreto-Lei 200/1967, e em consonância com o Guia de Referência em Gerenciamento de Projetos do INSS, aprovado pela Resolução 125/INSS/Pres – 2010;

9.3.4 estabelecer processo de aplicação periódica de pesquisa de satisfação junto ao cidadão, nos diversos canais de atendimento, incluindo-se os serviços oferecidos eletronicamente, com vistas a orientar a adequação e a melhoria dos serviços prestados, em atenção ao disposto no art. 12 do Decreto 6.932/2009 e no art. 17, incisos I e X, do Decreto 7.556/2011, e observando as orientações contidas no item 10 do Guia da Carta de Serviços;

9.3.5 estabelecer processo institucional para avaliar as causas dos problemas que ocasionam os incidentes registrados na Ouvidoria-Geral da Previdência Social, com vistas a subsidiar ações de melhoria dos serviços prestados pela Previdência Social, em consonância com a Portaria MPS 751-2011, art. 12, inciso III;

9.3.6 instituir indicadores para avaliar o desempenho e os resultados dos serviços previdenciários prestados nos diversos canais de atendimento, incluindo aqueles serviços providos sob a forma eletrônica, com vistas a permitir o monitoramento e o aperfeiçoamento dos serviços públicos ofertados pela entidade, em consonância com o art. 17, inciso IX, alínea a do Decreto 7.556/2011;

9.4 encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam:

9.4.1 ao Ministério da Previdência Social (MPS);

9.4.2 ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);

9.4.3 à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento;

9.4.4. ao Comitê Executivo do Governo Eletrônico; e

9.4.5 à Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi) deste Tribunal de Contas.

10. Ata nº 29/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/7/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1789-29/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO NARDES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral, em exercício

368.4.5.