GRUPO I – CLASSE V – Plenário.
TC 016.601/2013-0
Natureza: Auditoria Operacional.
Unidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Interessado: Tribunal de contas da União.
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL. VERIFICAÇÃO DA POLÍTICA DO INSS PARA ALOCAÇÃO DE SERVIDORES NOS SEUS POSTOS DE ATENDIMENTO**.** ESTUDO DE LOTAÇÃO IDEAL NÃO REFLETE A CAPACIDADE PRODUTIVA DAS UNIDADES DO INSS. DISPARIDADE ENTRE AS EFICIÊNCIAS DAS UNIDADES (GEXS E APSS). CONCENTRAÇÃO EXCESSIVA DE SERVIDORES NA ÁREA MEIO DAS GERÊNCIAS EXECUTIVAS E EM GRANDES CENTROS URBANOS. RISCO DE DESCONTINUIDADE DO SERVIÇO, EM RAZÃO DE PERCENTUAL IMPORTANTE DOS SERVIDORES JÁ TEREM PREENCHIDO CONDIÇÕES PARA A APOSENTADORIA. A ATIVIDADE PRIMORDIAL DO INSS (CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS) É REALIZADA POR UM NÚMERO REDUZIDO DE SERVIDORES. A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INDIVIDUAL NÃO REPRESENTA A CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR PARA O ALCANCE DOS OBJETIVOS DA ORGANIZAÇÃO. CONSIDERAÇÕES SOBRE A MATÉRIA. PROPOSTAS DE MEDIDAS PARA MELHORAR O DESEMPENHO INSTITUCIONAL DA AUTARQUIA. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÃO. REMESSA DE CÓPIA DA DELIBERAÇÃO AO INSS, AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO E AO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional realizada em cumprimento ao Acórdão 1.475/2013 – TCU – Plenário, decorrente de proposta da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (TC 012.179/2013-2).

2. A proposta da fiscalização embasou-se no risco de um quadro insuficiente de servidores ou uma política inadequada de alocação comprometer a eficiência na análise e concessão de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou possibilitar eventuais registros irregulares de dados nos sistemas eletrônicos utilizados como fonte de informações para essas atividades.

3. Os resultados dos trabalhos foram sintetizados no Relatório de Auditoria, cujos principais excertos transcrevo abaixo, como parte deste Relatório:

> "[...] 1 Introdução
>
> 1.1 Antecedentes
>
> 1. A presente auditoria foi autorizada pelo Acórdão 1.475/2013 – TCU – Plenário, decorrente de proposta da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social no TC 012.179/2013-2. A mencionada proposta embasou-se no risco de um quadro insuficiente de servidores ou uma política inadequada de alocação comprometer a eficiência na análise e concessão de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou possibilitar

eventuais registros irregulares de dados nos sistemas eletrônicos utilizados como fonte de informações para essas atividades.

1.2 Objeto, objetivos e escopo da auditoria

2. Trata-se de auditoria de natureza operacional no Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social, com o objetivo de verificar a política utilizada pela autarquia para alocar seus servidores e a suficiência da lotação atual nos diversos postos de atendimento e de administração da autarquia.

3. O corpo funcional do INSS é formado por 39.392 servidores entre ativos ou cedidos, segundo dados de junho de 2013, e foi responsável pela concessão de mais de cinco milhões de benefícios do RGPS no período de maio de 2012 a junho de 2013. A questão principal desta auditoria trata de saber se o atual quantitativo de servidores da autarquia é suficiente para atender a demanda do INSS, ou seja, para "promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social", conforme finalidade do INSS descrita em seu regimento (Decreto 7556, de 24 de agosto de 2011).

4. Quando se analisa uma instituição de âmbito nacional, como o INSS, deve-se ter em mente que ela atua em um território de realidades e necessidades díspares, o que justifica atuação especializada e diferenciada em cada uma de suas regiões. Espera-se, portanto, que haja uma estrutura organizacional especializada que alcance todos os clientes dos produtos e serviços oferecidos pelo INSS – no caso os cidadãos de todos os municípios brasileiros. Essa busca esbarra em diversas restrições – econômicas, operacionais e culturais –, mas é na escolha de como gerir seus recursos e dividi-los por toda a extensão territorial que a instituição persegue esses objetivos regionalizados.

5. Nesse contexto, a suficiência e distribuição dos recursos – no caso da presente auditoria, da lotação de servidores – trazem impacto direto na eficácia e na eficiência dos Planos de Governo sob a responsabilidade do Ministério da Previdência Social e do Instituto Nacional do Seguro Social. Diante disso, foram formuladas quatro questões de auditoria que embasaram as investigações:

- Questão 1: "A quantidade de servidores, nas diferentes unidades do INSS, é suficiente para atender a demanda?";
- Questão 2: "As ações relativas à movimentação e reposição de pessoal têm permitido mitigar os riscos inerentes?";
- Questão 3: "Como o INSS monitora a produtividade dos servidores e de suas unidades?"
- Questão 4: "As unidades do INSS possuem os profissionais especializados necessários para a realização de suas atividades?"

1.3 Critérios e método

6. Durante a fase de planejamento, foram realizadas entrevistas e solicitadas informações junto à Direção Central do INSS, principalmente nas diretorias de Benefícios (Dirben), de Gestão de Pessoas (DGP) e de Atendimento (Dirat). A Diretoria de Saúde do Trabalhador também forneceu dados relevantes para a realização dos trabalhos nessa etapa.

7. Ainda durante o planejamento, optou-se por utilizar a Análise Envoltória de Dados (DEA) para mensurar a eficiência de agências e gerências executivas do INSS, tendo por base dados de concessão e indeferimento de benefícios, alterações cadastrais e outros atendimentos realizados nas unidades do INSS (produtos), além do quantitativo de servidores por cargo nessas unidades (insumos). Para isso, foram realizadas 21 análises com composições diferentes de insumos e produtos, que classificaram as unidades em eficientes (pontuação igual a "1") ou ineficientes (pontuação entre "0" e "1"). A DEA e os dados utilizados são descritos de maneira pormenorizada no capítulo 3 deste relatório, principalmente no item 3.2.

8. De posse das análises de eficiência baseadas na DEA, constatou-se a necessidade de verificar, in loco, as causas para as diferenças constatadas por meio do método, visitando algumas

gerências executivas (GEXs) e agências da Previdência Social (APSs) que apresentaram melhor e pior desempenho. Com esse objetivo, as GEXs foram ranqueadas de acordo com os seguintes fatores:

– quantidade de análises DEA diferentes nas quais a gerência executiva foi considerada eficiente;

– quantidade de APSs, dentro da GEX, que foram consideradas eficientes;

– relação entre a quantidade de servidores lotados nas APSs (atividade fim) e a quantidade de servidores lotados nas GEXs (atividade meio).

9. As gerências com melhor e pior performance foram analisadas de acordo com suas características, com o desempenho de suas APSs (DEA) e com a logística necessária para realizar as viagens até essas localidades dentro do prazo previsto para os trabalhos de campo. Nas gerências executivas, identificaram-se as APSs mais eficientes ou menos eficientes e não muito distantes da gerência executiva (logística).

10. Com isso, foram visitadas, durante a etapa de execução, as seguintes unidades: GEX Salvador, APS Catu e APS Brotas; GEX Guarulhos, APS Guarulhos e APS Pimentas; GEX João Pessoa, APS Tambauzinho e APS Bela Vista; GEX Campo Grande, APS Pantanal e APS Brasil; e GEX Plano Piloto e APS Gama, selecionadas para trabalho piloto. No trabalho de campo, foram realizadas entrevistas estruturadas com Gerentes Executivos, Gerentes de APS e servidores das unidades selecionadas.

1.4 Processos conexos

11. - TC 021.162/2009-4 – Trata-se de auditoria realizada no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no período compreendido entre 22/9 e 6/11/2009, tendo como objetivo avaliar os controles internos associados aos procedimentos de concessão dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição, por idade e pensão por morte (espécies 42, 41 e 21, respectivamente) e de alimentação das bases de dados adotadas pelas agências da Previdência Social (APS). Esse processo foi julgado pelo Acórdão 456/2010- Plenário, no qual foram expedidas determinações e recomendações ao INSS e monitorado por meio do TC 004.145/2011-9.

1.5 Forma de organização do relatório

12. Os achados de auditoria foram reunidos em três capítulos. O capítulo 3 discorre sobre a suficiência e distribuição pelo território nacional dos servidores do INSS em suas unidades finalísticas, abordando uma análise do Estudo de Lotação Ideal (3.1), a análise de eficiência DEA das agências e gerências executivas (3.2) e situações de concentração excessiva de servidores na área meio e em grandes centros urbanos (3.3 e 3.4). O capítulo 4 trata de aspectos da lotação de servidores que representam riscos para que o INSS atinja seus objetivos e o capítulo 5 traz uma análise sobre o monitoramento da produtividade dos servidores do INSS, principalmente quanto à avaliação de desempenho individual, aspecto relevante por sua relação causal com outros achados dessa auditoria.

1.6 Declaração de conformidade com as normas de auditoria aplicáveis

13. O trabalho foi realizado em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria TCU 280/2010) e com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Auditoria Operacional.

2. Visão Geral

2.1 Finalidade e organização do INSS

14. O INSS, autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social (MPS), foi instituído mediante a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), pelo Decreto 99.350/1990, com fundamento no disposto no art. 17 da Lei 8.029/1990, e tem por finalidade promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social (Decreto 7.556/2011, Anexo I, art. 1º – Regimento do INSS).

15. O Regimento do INSS divide a autarquia em órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente; em órgãos seccionais, dos quais destaca-se a Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística (Dirofl) e a Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP); em órgãos específicos e singulares, a Diretoria de

Benefícios (Dirben), a Diretoria de Saúde do Trabalhador (Dirsat) e a Diretoria de Atendimento (Dirat); e em unidades descentralizadas (art. 2º). Das unidades descentralizadas, destaca-se, para o escopo dessa auditoria, a atuação das gerências executivas e agências da Previdência Social.

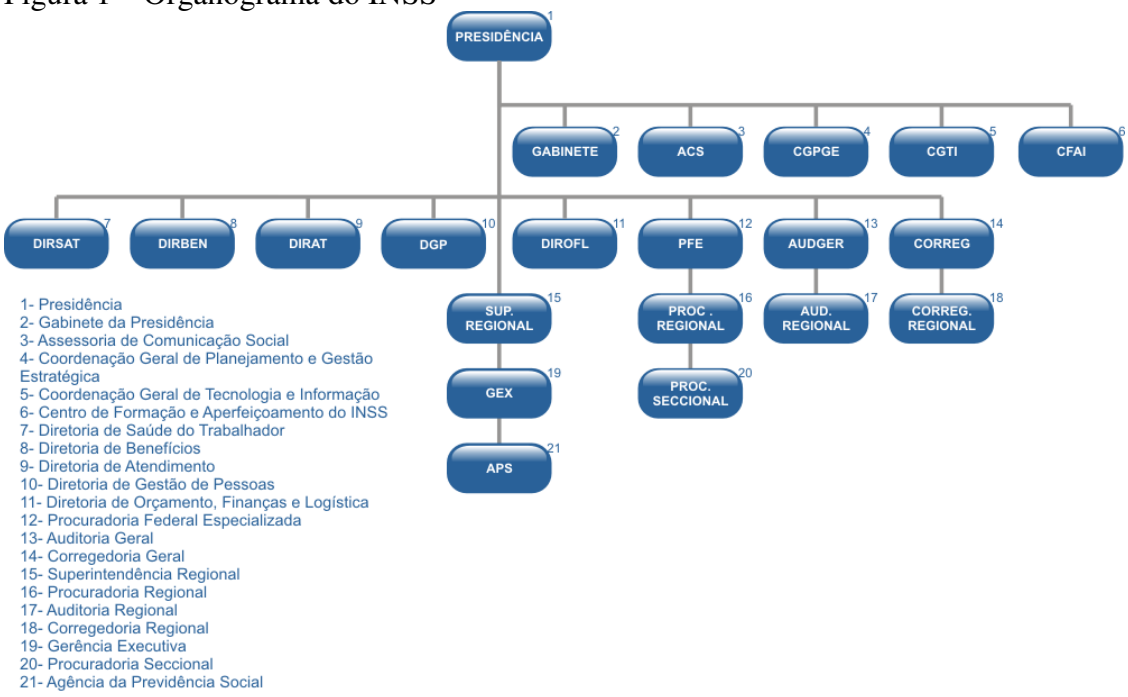
16. O planejamento, controle e supervisão das atividades relacionadas às áreas de logística, licitações e contratos, engenharia, patrimônio, orçamento, finanças, contabilidade, documentação e informação estão na alçada da Dirofl. Atividades relacionadas à gestão de pessoas, à lotação de servidores e à administração do quadro geral de pessoal do INSS estão sob a responsabilidade da DGP.

17. O gerenciamento das bases de dados cadastrais, de vínculos, de remunerações e de contribuições de segurados, bem como do reconhecimento inicial, do recurso, da revisão e da manutenção do direito ao recebimento dos benefícios previdenciários é competência da Diretoria de Benefícios (Dirben), conforme art. 15 da Estrutura Regimental do INSS (Anexo I do Decreto 7.556/2011).

18. A Diretoria de Saúde do Trabalhador tem competências relacionadas à atividade de perícia médica dos benefícios previdenciários e assistenciais. A Diretoria de Atendimento é responsável pela qualidade dos serviços prestados e pelas ações de atendimento direto e remoto aos usuários do INSS, além de outras ações relacionadas à rede de atendimento da autarquia.

19. O INSS executa suas atividades finalísticas por meio de unidades descentralizadas, em especial as superintendências regionais, gerências executivas (GEX) e agências da Previdência Social (APS). Compete às APSs atualizar as bases de dados cadastrais, de vínculos, remunerações e contribuições dos segurados e proceder ao reconhecimento inicial, manutenção, recurso e revisão de direito aos benefícios, entre outras atividades. As gerências executivas supervisionam as atividades realizadas pelas APS sob sua jurisdição e têm sua gestão supervisionada, coordenada e articulada pelas superintendências regionais às quais são subordinadas (art. 19 a 21 do Anexo I do Decreto 7.556/2011). A seguir, na Figura 1, podemos observar o organograma do INSS.

Figura 1 – Organograma do INSS



Fonte: http://www.previdencia.gov.br/arquivos/photo/1_130625-104030-910.png

2.2 Estrutura de cargos do INSS

20. Os principais cargos que compõem o atual quadro de pessoal do INSS são os de técnico do Seguro Social, analista do Seguro Social e perito médico previdenciário. Os dois primeiros estão estruturados na Carreira do Seguro Social pela Lei 10.855, de 1º de abril de 2004, e o último está

estruturado na Carreira de Perito Médico Previdenciário, nos artigos 30 a 50 da Lei 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.

21. Além desses, outros cargos, em extinção no INSS, foram reagrupados, com anuência do servidor, em cargos de nível auxiliar (auxiliar de serviços diversos) e intermediário (agente de serviços diversos, técnico de serviços diversos e técnico do Seguro Social), restando ainda um significativo montante de servidores não reenquadrados (ainda com a denominação original do cargo). A Tabela 1 mostra o quantitativo de servidores por cargo no INSS, em junho de 2013.

Tabela 1 – Distribuição dos Cargos no INSS em junho de 2013

Cargo	Quantidade
Técnico do Seguro Social	23.724
Outros cargos não reenquadrados	4.838
Perito Médico Previdenciário	4.604
Analista do Seguro Social	3.706
Agente de Serviços Diversos	2.204
Técnico de Serviços Diversos	212
Supervisor Médico-Pericial	104
Total	39.392

22. De acordo com a DGP/INSS (peça 18), "qualquer servidor, devidamente investido no cargo, se lotado em uma agência, poderá exercer" a atividade de concessão de benefícios previdenciários. A principal diferença, atualmente, entre os cargos de Analista e Técnico, é que o primeiro tem sido contratado preferencialmente para atuar na atividade meio, no âmbito das gerências executivas e superintendências regionais, conforme relatado em entrevistas na Direção Central e no trabalho de campo (peça 17). Destaca-se, nesse caso, o cargo de analista com formação em assistência social, que atua na análise socioeconômica dos benefícios assistenciais por deficiência.

23. Em relação à carreira de Perito, as atividades de emissão de parecer quanto à capacidade laboral, inspeção de ambientes de trabalho, caracterização de invalidez, dentre outras, para fins previdenciários, são competência privativa dos cargos que a compõem, a saber, Perito Médico Previdenciário e Supervisor Médico-Pericial.

2.3 Estudo de lotação ideal

24. Em junho de 2011 o INSS promoveu um levantamento que chamou de "Estudo de Lotação Ideal de Servidores nas Agências da Previdência Social", que resultou na Resolução 175/Press/INSS, de 14 de fevereiro de 2012 (peça 15). O Estudo de Lotação Ideal teve por objetivo propor metodologia para determinar a lotação de servidores necessários em cada APS, de maneira a atender de forma satisfatória os cidadãos que procuram os serviços previdenciários.

25. Para isso, o INSS utilizou os dados de demanda constantes nos sistemas corporativos do INSS, chegando a um valor de demanda mensal em horas de cada unidade (DAPS), com base na quantidade média de atendimentos e atividades realizadas na APS e no tempo médio necessário para executar, de forma resolutiva, cada tarefa. Apurada a demanda, calculou duas modalidades de lotação: lotação ideal e lotação operacional. A lotação ideal corresponde à necessidade de pessoal para atender a demanda da APS mais a quantidade de chefias prevista no tipo de APS, enquanto a demanda operacional desconsidera as chefias necessárias, ou seja, resulta em uma quantidade menor. Considerou ainda a quantidade de quatro servidores como lotação mínima em cada APS.

26. Com base nesses quantitativos, o INSS calcula: a necessidade de servidores, no intuito de demandar novos concursos ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); a distribuição de vagas entre as APSs; e os limites, parâmetros e condições para concursos de remoção, entre outros fatores.

27. Até o momento, foi calculada a lotação ideal apenas dos servidores administrativos de APSs típicas, não sendo levantadas as necessidades da área meio, de peritos, de agências de demandas específicas (judiciais, móveis, etc.) e de outras áreas do INSS, sendo que o art. 6º da Res. 175/2012

prevê que a DGP e a Dirat farão a revisão periódica e o constante aprimoramento desse estudo. No capítulo 3 deste relatório, serão examinados mais detalhadamente os componentes da lotação ideal.

3. Suficiência e distribuição dos servidores do INSS

28. Nesse capítulo é respondida a questão principal desta auditoria, ou seja, se a quantidade de servidores do INSS é suficiente. Apesar de a lotação atual das agências superar a lotação ideal estimada pelo INSS, o atendimento adequado da demanda, com base no Decreto 7556/2011, exige aperfeiçoamentos nos estudos de alocação e na gestão de pessoas envolvidas.

29. Será mostrado que o INSS apresenta lotação efetiva superior à lotação ideal na maior parte das APSs (itens 3.1 e 3.2), mas há diferenças significativas de eficiência entre as unidades e de capacidade produtiva entre os servidores (item 3.2). O estudo de lotação ideal, parâmetro para verificar a suficiência de servidores administrativos nas APS, precisa ser aperfeiçoado, pois não apresenta correlação com os indicadores de desempenho nem representa adequadamente a capacidade produtividade dos servidores (item 3.1). Além disso, a distribuição dos servidores nas unidades do INSS mostra-se deficiente, apresentando concentração excessiva de servidores na área meio das GEXs e em grandes centros urbanos (itens 3.3 e 3.4).

3.1 A lotação ideal não reflete totalmente a capacidade produtiva das unidades do INSS

30. Não se pode falar em eficiência e eficácia se não se conhecerem bem os resultados, objetivos e recursos envolvidos em um processo ou entidade. Nesse contexto, o INSS elaborou estudo específico para basear a alocação de servidores em suas unidades, procurando prover de servidores as unidades que mais estivessem defasadas em relação à demanda. Esse estudo iniciou-se em 2011 e, apesar de já estar sendo aplicado na autarquia, ainda pode ser aprimorado, conforme as observações do presente subcapítulo.

31. O Estudo para Lotação Ideal de Servidores nas APS, lançado pela Diretoria de Atendimento em junho de 2011, realizou-se sob a justificativa de que "a determinação do quantitativo ideal de servidores de uma organização representa para a administração uma relevante informação gerencial, uma vez que a sua principal atividade é a prestação de serviços à sociedade brasileira".

32. O objetivo desse estudo foi propor metodologia para determinar a lotação de servidores nas APSs, de forma a suprir a necessidade real de servidores de cada unidade. Dessa forma, buscaram conhecer a capacidade de atendimento à época disponível; avaliar o desempenho em função dessa capacidade; elaborar metas e indicadores coerentes; determinar como se daria a oferta de vagas para remoções e concursos públicos; subsidiar a negociação de vagas junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e auxiliar a gestão de Gerentes de APS, quanto à dimensão de seu quadro de funcionários e atendimento à demanda de cada serviço.

33. O primeiro passo realizado foi mensurar as demandas atendidas, verificando se as particularidades de cada serviço permitiriam seu agrupamento, o que simplificaria o modelo desenvolvido.

34. Com os grupos definidos, o Estudo de Lotação Ideal dividiu as áreas de atuação em áreas administrativa, pericial e assistencial; coletando, para cada grupo de serviços, a demanda de atendimentos e seu tempo de execução. Nesse ponto, observa-se que, para serviços que não possuíam sistemas próprios de controle, as quantidades de demanda de atendimentos foram estimadas em função de outros serviços mensuráveis, como foi o caso de Recursos e Revisões. Quando ao tempo de execução, foram utilizados os tempos máximos de duração de atendimentos constantes no Sistema de Agendamento Eletrônico (SAE); os tempos médios nacionais extraídos do Sistema de Gerenciamento do Atendimento (SGA) e o quantitativo diário de exame médico pericial, disciplinado pelo Memorando Circular INSS/Dirben 19, de 20 de março de 2008.

35. Cabe destacar que os tempos foram trabalhados em minutos, de forma a comportar demandas diárias de jornada de trabalho de seis ou oito horas, em função da agência estar ou não sob o turno estendido (Regime Especial de Atendimentos em Turnos – Reat).

36. Os serviços foram agrupados da seguinte forma:

– Orientação e informação (contempla os atendimentos de orientação e informação prestados nas unidades de atendimento);

– Manutenção (incluem todos os atendimentos que não são caracterizados como requerimento de benefício ou atualização cadastral);

– Acerto Cadastral – 20 minutos;

– Acerto Cadastral – 60 minutos;

– Contribuinte Individual;

– Requerimento – 30 minutos (espécies 36, 88, 91, 94 e 95 urbanas);

– Requerimento – 45 minutos (espécies 21, 25, 41, 80, 87 e 93 urbanas e 36, 88, 91, 94 e 95 rurais);

– Requerimento – 60 minutos (espécies 1, 4, 7, 8, 10, 11, 22, 23, 27, 29, 30, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 68, 69, 72, 78, 79, 81, 82, 84, 85, 86, 96 urbanas, 42 sem atividade especial e Certidão por tempo de Contribuição);

– Requerimento – 75 minutos (espécies 21, 25, 41, 80, 87 e 93 rurais);

– Requerimento – 90 minutos (espécies 1, 4, 7, 8, 10, 11, 22, 23, 27, 29, 30, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 68, 69, 72, 78, 79, 81, 82, 84, 85, 86, 96 rurais e 42 com, atividade especial);

– Recurso (25% dos benefícios indeferidos);

– Revisão (0,09% dos benefícios mantidos);

– Reabilitação Profissional (estimada com base no macro serviço de "Atendimento Administrativo de Reabilitação Profissional", do SGA);

– Recepção (quantidade de assegurados atendidos); e

– Apoio (calculado com base nos serviços: Monitoramento Operacional; Justificação Administrativa e Justificação Judicial; Solicitações das EADJ/ADJ; Auditagem de processos; Conclusão de Processos; Críticas do Sabi; Gestor de informática; e demais trabalhos de apoio, considerado como percentual do total de demanda por mês).

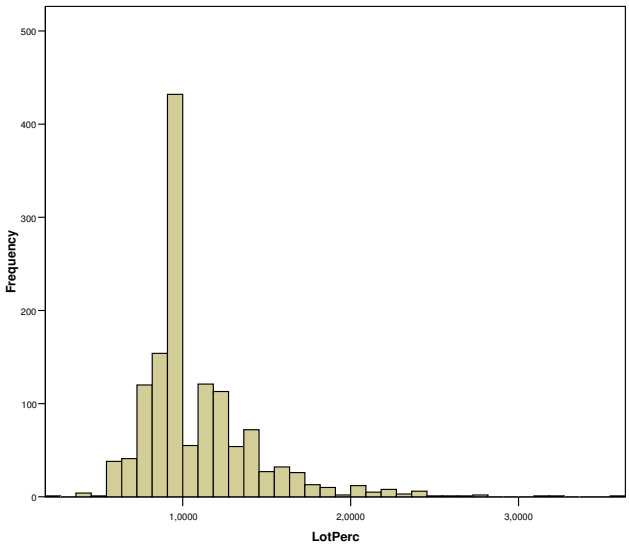
37. Em 14 de fevereiro de 2012, o INSS, em sua Resolução Pres/INSS 175, definiu as Lotações Ideal e Ideal Operacional (sem a inclusão de chefias e supervisores) das agências da Previdência Social, com respectivas demandas mensais em horas. Foi considerada a lotação ideal mínima de quatro servidores por APS, enquadradas assim as agências do Plano de Expansão da Rede de Atendimento (PEX). Não foram consideradas no cálculo as APSs de Atendimento de Benefício por Incapacidade; Móveis; Móvel Flutuante; Atendimento Demandas Judiciais; Acordos Internacionais; e Teleatendimento. Definiu-se, também, que compete à DGP e à Dirat a revisão periódica dos dados do estudo e o constante aprimoramento da metodologia utilizada.

38. Cabe destacar que, até o momento, somente foi implementado o Estudo de Lotação Ideal para os servidores administrativos, sendo necessários também estudos específicos para as áreas de perícia, assistência social e áreas meio.

39. Após a aplicação dos parâmetros do Estudo de Lotação Ideal, verifica-se que haveria, em tese, excesso de servidores administrativos nas agências do INSS, em comparação com o total definido pela Resolução Pres/INSS 175. Os 20.872 servidores administrativos lotados em APSs seriam suficientes para a demanda, pois estão 14% acima dos 18.364 definidos pela Lotação Ideal. Em termos médios, esse excesso de pessoal diminui para 10%, ou seja, em média, as APSs possuem 10% de servidores além do que necessitariam.

40. Tal relação entre servidores lotados em razão da lotação ideal pode ser identificada no histograma abaixo (Figura 2), com média de 1,10; quartis de 0,89, 1,00 e 1,20; e desvio padrão de 0,34. Por esse gráfico, é possível identificar, por exemplo, que a maior parte das agências opera com quantitativos muito próximos às suas respectivas lotações ideais (concentração de casos próximos ao valor 1,00), mas que há número expressivo de unidades com lotações efetivas de até 2,00 da lotação ideal.

Figura 2 – Distribuição de frequência para relação entre lotação efetiva e ideal por APS



41. Apesar de esses dados indicarem possível estado superavitário quanto ao número de servidores das agências da Previdência Social, caso se retirem os servidores em abono de permanência, ou seja, que já preencheram as condições para aposentadoria, o valor total fica em 83% (17% abaixo da lotação ideal) e o médio em 85% (valores aproximados, tendo em vista a inclusão de servidores que atuam em perícias ou avaliações sociais no total de servidores em abono).

42. Partindo-se da premissa de que o Estudo de Lotação ideal define a lotação necessária para o atendimento das demandas das unidades, espera-se que haja correlação entre os indicadores de desempenho do INSS e o percentual de servidores lotados, em razão da lotação ideal; ou seja, unidades com menos servidores do que a lotação ideal teriam que ter indicadores piores que unidades com a lotação ideal, que por sua vez apresentariam indicadores piores do que as unidades com lotação efetiva superior à lotação ideal.

43. Essa correlação entre o quantitativo de pessoal (em comparação com a lotação ideal) e os indicadores (indicadores por APS podem ser consultados na peça 28 dos autos) não foi considerada, no entanto, como significativa. Detectou-se, no entanto, que havia correlação entre os indicadores utilizados, quando comparados entre si, o que reforça a validade de seu uso. Isso significa dizer que unidades com boa gestão de seus indicadores tendem a apresentar todos os indicadores em patamar elevado, enquanto unidades com má gestão de seus indicadores tendem a apresentar todos os indicadores em patamar reduzido.

44. Esses testes de correlação realizaram-se por intermédio do coeficiente de correlação de Pearson, com verificação bicaudal e $p < 0,01$, que apresenta valores (entre -1 e 1) correspondentes ao grau de relação linear existente entre as variáveis. Uma correlação menor que 0,3 (em módulo) é considerada fraca; uma correlação superior a 0,7 (em módulo), forte e as demais, intermediárias.

45. O único indicador que apresentou correlação significante com o quantitativo de pessoal foi o Índice de demanda atendida (IDT), com correlação de -0,067 (mais próxima de 0 – não correlacionado – do que de 0,3 – baixa correlação). Neste caso, porém, verificou-se que tal relação pôde ser afirmada a um nível de significância muito próximo do nível de 1% utilizado no presente trabalho ($p = 0,014$). Essa relação sugere que entre as variáveis pode ser entendida uma relação de proporcionalidade inversa, ou seja, se houver excesso de servidores em função da lotação ideal da unidade, é provável que parte desse excesso tenha correspondência em uma diminuição do IDT. Nesse caso, o excesso de servidores atrapalharia, em tese, o indicador, reduzindo o percentual da demanda que a unidade seria capaz de atender.

46. Uma das possíveis razões desta falta de correlação pode ser a falta de dinamismo na revisão dos valores de lotação ideal. Diz-se isso pelo caráter dinâmico da demanda, variável utilizada no estudo como insumo da lotação ideal. Neste ponto, um acompanhamento com períodos menores pode identificar melhor correlação entre a lotação efetiva das unidades e seus indicadores.

47. Os gestores, ao comentarem a minuta deste relatório (peça 45, p. 5), destacaram que, com a atual expansão da rede de atendimento, a demanda migra de um município para outro. Assim, alertam que "pela característica dos serviços e capilaridade da rede, esses levantamentos necessitam de um tempo mínimo de consolidação, que garanta a segurança da análise". Mesmo assim, o que se percebe é que não existe, hoje, um tempo definido para a realização dos estudos de lotação ideal.

48. Outra razão para as baixas correlações pode ser a utilização de homogeneidade para o fator "carga horária do servidor". Nesse quesito, são consideradas as produções médias ou "ideais" de um servidor, não a que os servidores de uma unidade estão efetivamente produzindo. Dessa forma, servidores pouco motivados, como servidores em abono de permanência, podem impactar duplamente uma unidade, apresentando uma produção inferior a de outros servidores e impossibilitando a lotação de outros servidores na unidade, tendo em vista que ela encontra-se com a lotação ideal. O INSS argumenta que é necessário "respeitar a individualidade de cada servidor, não obstante o investimento continuado na capacitação dessa força de trabalho, buscando o equilíbrio da capacidade produtiva/desempenho".

49. Um terceiro fator que pode explicar a ausência de correlações significantes é o uso de estimativas não precisas a respeito da demanda de cada unidade. A falta de dados objetivos no modelo adotado sobre a demanda das unidades pode enviesar o resultado da unidade, afastando a lotação ideal da que seria realmente necessária para o cumprimento da demanda da APS.

50. Por exemplo, no Estudo de Lotação Ideal, a demanda por recursos foi estimada com base na estimativa de que 25% dos benefícios indeferidos retornariam às APSs por meio de recurso, enquanto essa demanda poderia ter sido baseada na quantidade de recursos efetivamente protocolados.

51. Por fim, as baixas correlações podem estar relacionadas à ausência de registro de determinados serviços, como Orientação e Informação, por motivos culturais ou por falta de percepção da importância desse acompanhamento. Essa falha operacional pode ocultar, no modelo adotado, parte da demanda e parte do trabalho efetivamente realizado, o que demonstraria uma menor eficiência dos servidores e consequentemente piores indicadores de desempenho, conforme entrevistas (peça 17).

52. Diante desses fatores, pode-se concluir que se houver descasamento entre a demanda identificada pelo Estudo de Lotação Ideal e a demanda efetiva das unidades do INSS, a lotação ideal determinada será insuficiente ou excessiva em relação à lotação ideal necessária. Nesse caso, unidades que estejam com real carência de pessoal, mas com a lotação ideal atingida, não conseguirão atrair novos servidores, correndo, inclusive, o risco de perder servidores, por serem identificadas como unidades que já contam com lotação ideal.

53. Apesar das fragilidades apontadas, o Estudo de Lotação Ideal traz considerável evolução à política de Recursos Humanos da autarquia, inserindo critérios objetivos e mensuráveis à definição de vagas para concursos públicos e concursos de remoção interna.

54. Dessa maneira, considera-se necessária a contínua evolução da metodologia desenvolvida pelo INSS, de forma a sempre suprir suas agências da Previdência Social do quantitativo necessário de servidores para manter e aumentar a real capacidade de atendimento da autarquia.

55. Cabe, portanto, proposta de recomendação no sentido de que o INSS:

– realize estudos de lotação ideal para as outras áreas e cargos do INSS, tais como peritos, assistentes sociais, reabilitação profissional e área meio e;

– aperfeiçoe o estudo de lotação ideal realizado para os cargos administrativos, contemplando:

– a redução dos intervalos de tempo nos quais é realizado;

– a maior quantidade de dados objetivos, na medida do possível, no lugar de estimativas;

– a capacidade produtiva real de cada servidor na unidade;

– enfatize, junto aos gestores locais, a importância de se registrar, nos sistemas da previdência, todos os atendimentos.

56. Espera-se, com essas medidas, que novos estudos de lotação ideal reflitam com mais precisão a realidade da lotação das APS, permitindo um desempenho compatível com a lotação dessas unidades.

3.2 Diferenças de eficiência entre as gerências executivas

57. A auditoria teve a oportunidade de empregar uma metodologia estatística que avaliou a eficiência nas agências da Previdência Social e nas gerências executivas. Percebe-se que os indicadores e metas definidos pelo INSS se orientam mais pela eficácia da autarquia (tempos de espera ou concessão, "resolutividade", etc) do que pela eficiência dos recursos utilizados.

58. Conforme será apresentado a seguir, essa sistemática inovadora permitiu uma análise balizada de diversos aspectos e variáveis relacionadas com o desempenho das unidades do INSS, em especial, destacam-se: turno estendido, classificação das APS, percentual de servidores em abono permanência, localidade da APS, e concentração de concessores nas APS.

59. Apesar de se esperar alguma diferenciação nos índices de eficiência de agências da Previdência Social ou de gerências executivas, notou-se que há grande disparidade entre as unidades quanto a sua produção, em função dos insumos utilizados.

60. A importância e a contribuição da análise que será apresentada tornam-se evidentes na medida em que o discurso rotineiramente ouvido pelos auditores de que as deficiências na política previdenciária são causadas por uma carência no quadro de pessoal perde força na medida em que se apresenta, na análise de eficiência abaixo, que é possível garantir um maior número de concessões e atendimentos das APSs e das GEXs com aperfeiçoamento da gestão, haja vista que outras APSs com os mesmos insumos apresentam resultados eficientes.

61. As informações poderão ser analisadas da seguinte forma: quanto mais concentradas as unidades estiverem da fronteira eficiente (eficiência igual a 1,0000), e quanto menos dispersas forem as diferenças, mais eficiente é a alocação de recursos do INSS e menor é a diferença da relação produção/insumo entre as APS e GEX que na metodologia representam as Unidades Tomadoras de Decisão (DMUs).

62. Foram solicitadas ao INSS informações de produção, nos moldes do "Estudo para Lotação Ideal de servidores nas APS", realizado em junho de 2011 pela Diretoria de Atendimento do INSS. Esse estudo agrupou os serviços realizados nas agências da Previdência Social, com base no tempo de execução necessário aos servidores para realizar um atendimento ou uma concessão média, resultando na seguinte classificação:

– Orientação e informação (10 minutos);
– Manutenção (15 minutos);
– Acerto Cadastral – 20 minutos;
– Acerto Cadastral – 60 minutos;
– Contribuinte Individual (30 minutos);
– Requerimento – 30 minutos;
– Requerimento – 45 minutos;
– Requerimento – 60 minutos;
– Requerimento – 75 minutos;
– Requerimento – 90 minutos;
– Recurso (60 minutos);
– Revisão (60 minutos);
– Recepção (1 minuto); e
– Apoio (10% do Total da Demanda Mês em Horas).

63. Os grupos Recurso, Revisão, Recepção e Apoio não possuíam estimativas diretas, como os demais agrupamentos, mas sim valores derivados de outros agrupamentos. Os Recursos se calculariam baseados no número de indeferimentos; as Revisões, no de benefícios mantidos; a Recepção, na Demanda Mensal em Quantidade; e o Apoio, na Demanda Mês em Horas.

64. Além desses produtos (outputs), foram solicitados os produtos "Judicial", "Pensão Alimentícia", "Perícias" e "Avaliações Sociais" e os insumos (inputs) de Recursos Humanos "Saúde"

(Perito Médico Previdenciário, Médico, Supervisor Médico-Pericial), "Assistência Social" (Analistas do Seguro Social – Especialidade: Assistência Social) e "Administrativo" (demais cargos lotados nas APS).

65. De posse dos dados de produção e de insumos (peças 37 e 38), escolheu-se a Análise Envoltória de Dados (DEA) para definir a eficiência de agências e gerências executivas do INSS. Este método analisa comparativamente as Unidades Tomadoras de Decisão (DMU), comparando insumos de unidades com mesmo nível de produção ou comparando produção de unidades com mesmo nível de insumos. A análise por insumos retorna, às unidades não eficientes, qual a redução necessária em seus insumos para que se atinja a fronteira eficiente; enquanto a análise por produção retorna o nível de produção eficiente para os insumos atuais da unidade. Na presente auditoria, escolheu-se a análise por insumos, pois ela indicaria, para um mesmo nível de produção, qual a sobra de servidores por unidade, caso houvesse excelência em todas as unidades.

66. Uma das vantagens dessa metodologia é que as comparações são realizadas em termos relativos, ou seja, não se analisam as grandezas das variáveis envolvidas. Número de pessoas, tempo de atendimento, percentual de servidores em abono, entre outras, podem ser analisados para o alcance de um só indicador de eficiência, diretamente proporcional às quantidades de produtos e inversamente proporcional às de insumos. Essa característica permite que, quando houver duas ou mais variáveis com alta correlação entre si, apenas uma seja incluída no modelo. Dessa forma, os grupos de serviço Recurso, Revisão e Apoio foram retirados do modelo, por já estarem contemplados em outros agrupamentos do estudo.

67. Com esses dados, definiram-se duas abordagens distintas, ambas realizadas com a ferramenta DEA: DEA por APS e DEA por GEX.

68. Na primeira DEA, do total de 1.643 agências da Previdência Social com informações de produtos ou insumos, excluíram-se:

– 7 APSs especializadas em Acordos Internacionais;
– 5 APSs do tipo "Móvel Flutuante";
– 70 APSs do tipo "Demandas Judiciais" ou "Setor de Atendimento de Demandas Judiciais";
– 6 APSs sem registro de produção;
– 115 APSs sem lotação efetiva em dezembro de 2012 ou junho de 2013;
– 61 APSs consideradas novas – com produção apenas nos últimos seis meses; e
– 7 APSs com produção incompatível – considerando os tempos médios informados no Estudo de Lotação Ideal.

As 1.372 unidades restantes são consideradas como o universo de DMUs da DEA.

As variáveis utilizadas neste estudo foram:

– Requerimento – 30 minutos (output);
– Requerimento – 45 minutos (output);
– Requerimento – 60 minutos (output);
– Requerimento – 75 minutos (output);
– Requerimento – 90 minutos (output);
– Judicial e PA (output);
– Orientação e informação (output);
– Manutenção (output);
– Acerto Cadastral – 20 minutos (output);
– Acerto Cadastral – 60 minutos (output);
– Contribuinte Individual (output);
– Perícias (output);
– Avaliações sociais (output);
– RH Saúde (input);
– RH Assistência Social (input);
– RH Administrativo (input);

69. Com as informações totais, realizou-se a análise fatorial (i.e., análise de componentes principais) de requerimentos e atendimentos, de forma a verificar se havia alguma correlação entre as diferentes variáveis de maneira a simplificar o modelo utilizado (Tabachnick e Fidell, 2007, capítulo 13). A análise fatorial é uma técnica estatística que possibilita a redução de dados, principalmente quando a situação envolve diversas medidas que se correlacionam entre si, ou seja, que aumentam ou diminuem simultaneamente no mesmo sentido. Os resultados indicaram que as cinco variáveis de requerimento poderiam ser reduzidas a dois fatores: um agregando os Requerimentos de 30, 45, 60 e 90 minutos; e outro com os Requerimentos de 75 minutos. No caso dos atendimentos, as cinco variáveis (Orientação e Informação; Manutenção; Acerto Cadastral – 20 minutos; Acerto Cadastral – 60 minutos; e Contribuinte Individual) poderiam ser agrupadas em um único fator. Essas variáveis, isoladamente ou em conjunto, compõem os produtos (input) das DEAs por APS e por GEX.

70. Esses mesmos dados puderam ser analisados, de forma agregada, por gerência executiva. Para tanto, não se excluíram as 271 DMUs da DEA por APS, mas algumas das gerências, que sofreram mudanças estruturais durante o período analisado, tiveram que ser agrupadas. Esse foi o caso das gerências de: Manaus e Tefé; Cuiabá e Sinop; e Belém, Marabá e Santarém, agregação que reduziu a 100 as Unidades Tomadoras de Decisão (DMU) nas análises por gerência executiva.

71. Na DEA por GEX, além das informações das APS consolidadas, utilizou-se, como insumo, a variável "RH Área Meio", quantidade de servidores lotados nas unidades da gerência executiva.

72. Dessa forma, realizaram-se 21 testes (peça 31) para definir a eficiência das agências da Previdência Social e gerências executivas. Alguns dos testes foram descartados por limitações operacionais (capacidade de processamento) ou por conclusões com baixo nível de discriminação para a variável "eficiência" (elevado percentual de DMUs eram consideradas eficientes).

73. Destacaram-se os testes 18, 19 e 20 (peças 33, 34 e 35) para as agências e os testes 16 e 21 (peças 32 e 36) para as gerências, que possuem as características descritas na Tabela 2, a seguir. Destaca-se que os resultados do teste 20 serão utilizados em comparações entre eficiência e demais fatores das APS no restante deste relatório e que os testes 16 e 21 (peças 32 e 36) avaliam, respectivamente, eficiências da área administrativa e da perícia médica.

Tabela 2 – Principais análises DEA utilizadas

Teste	Tipo de Unidade	Inputs	Outputs	Unidades Avaliadas	Observação
Teste 18	APS	Tempo total para Requerimentos de 30, 45, 60 e 90 min; Requerimentos de 75 min; Tempo total de atendimentos; Perícias; e Avaliações Sociais (5 variáveis)	RH Saúde; RH Assistência Social; RH Administrativo (3 variáveis)	Comparação realizada entre APS de mesma classificação (4 análises paralelas)	
Teste 19	APS	Tempo total para Requerimentos de 30, 45, 60 e 90 min; Requerimentos de 75 min; e Tempo total de atendimentos (3 variáveis)	RH Administrativo (1 variável)	Comparação realizada entre APS de mesma classificação (4 análises paralelas)	
Teste 20	APS	Tempo total para Requerimentos de 30, 45, 60 e 90 min; Requerimentos de 75 min; e Tempo total de atendimentos (3 variáveis)	RH Administrativo (1 variável)	Comparação realizada entre todas as APS	Parâmetro para demais comparações neste relatório

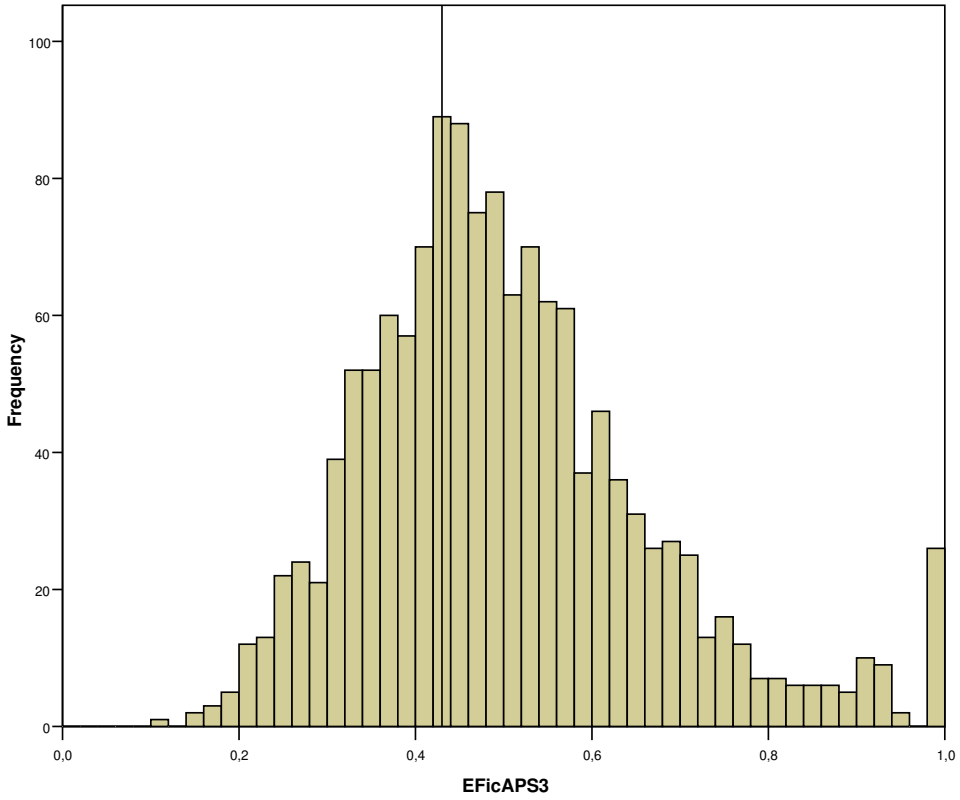
Teste 16	GEX	Tempo total para Requerimentos de 30, 45, 60 e 90 min; Requerimentos de 75 min; Tempo total de atendimentos; Perícias; e Avaliações Sociais (5 variáveis)	RH total das APS; e RH total da GEX (2 variáveis)	Comparação realizada entre todas as GEX	Área administrativa
Teste 21	GEX	Aposentadoria por invalidez; Auxílio acidente; Auxílio doença; Auxílio doença B91; e Assistencial com incapacidade (5 variáveis)	RH Saúde + RH Saúde lotado na GEX (1 variável)	Comparação realizada entre todas as GEX	Área de perícia médica

74. Em visitas a agências da Previdência Social e Gerências Executivas de Campo Grande, Distrito Federal, Guarulhos, João Pessoa e Salvador, detectou-se que o uso das conclusões do Teste 20 possui uma ressalva: há grande dinamicidade na lotação de servidores de uma mesma gerência executiva, ou seja, se necessário é possível a realização de grupos de trabalho para conter sazonalidades ou atipicidades de demanda local. Esse fator justifica que uma APS eficiente pode estar com parte de sua produção vinculada a insumos de outras unidades. Essa limitação não é, todavia, suficiente para invalidar a análise por APS, uma vez que esta é a menor unidade gerencial do INSS, possuindo metas e indicadores individuais próprios.

75. O teste 20 (peça 35) apresentou eficiências com distribuição semelhante à da Distribuição Gaussiana ou Normal (distribuição de frequência ilustrada na Figura 3). Deste histograma, destacam-se a presença de duas modas (0,43 e 1,00), identificando tanto a eficiência mais comum ao grupo quanto as 23 APSs eficientes (dispostas na extremidade direita do histograma); o desvio padrão de 0,1625 (quanto menor o desvio padrão, menos diferentes seriam as eficiências das unidades do INSS, ou seja, mais uniformes, em termos de eficiência, elas seriam); e a relação entre a Moda (0,43), a Mediana (0,48) e a Média (0,50), indicando assimetria de curva à direita (assimetria, obliquidade ou skewness > 0).

76. Para avaliar qual o formato de histograma desejável, deve-se partir de dois pressupostos: quanto menor o desvio padrão das eficiências aferidas, mais uniformes as eficiências das unidades são e menor é a diferença entre as unidades menos eficientes e as unidades referência (eficientes, ou benchmark); e quanto mais assimétrica à esquerda for a curva (assimetria < 0), mais próximos os valores de Média, Moda e Mediana das unidades estarão da fronteira eficiente, destacando o caráter isolado de unidades não eficientes. Deve-se destacar, entretanto, que a eficiência obtida pela DEA é uma eficiência relativa, comparativa, o que não permite dizer que as unidades eficientes produzem o máximo possível com a utilização dos insumos disponíveis.

Figura 3 – Distribuição de frequência de eficiências das APSs



77. Exemplificando, a APS Brasília – Gama (código 23.001.020), de classificação **c**, durante os meses de junho de 2012 a maio de 2013, produziu 489.771 minutos de Requerimentos de 30, 45, 60 e 90 minutos; 71 Requerimentos de 75 minutos; e 1.075.941 minutos de Atendimentos. A lotação administrativa da unidade variou entre 32 e 37 servidores (utilizou-se como insumo o máximo entre os dois valores). Esses valores resultaram em uma eficiência de 0,497 com as seguintes agências de referência (com dados de produção e insumo), como podemos ver na Tabela 3, abaixo, que traz em sua última linha a produção e lotação projetadas para a APS:

Tabela 3 – Exemplo de análise de eficiência – APS Brasília – Gama

Código APS Referência	Percentual Referência	Nome APS Referência	Gex APS Referência	Req sem 75min	75min	Atend	RH Admin
2100111	16%	Aps Sao Paulo - Liberdade	GEX-SP CENTRO	1.908.273	0	609.225	29
1702405	9%	Aps Teresopolis	GEX-PETROPOLIS	311.030	233	2.328.875	35
2100509	75%	Aps Sao Paulo - Guaianazes	GEX-SP LESTE	218.146	5	1.012.901	14
1200119	1%	Aps Santarem B	GEX-BELEM	356.313	5.148	1.583.949	28
				490.123	**72**	**1.077.553**	**18**

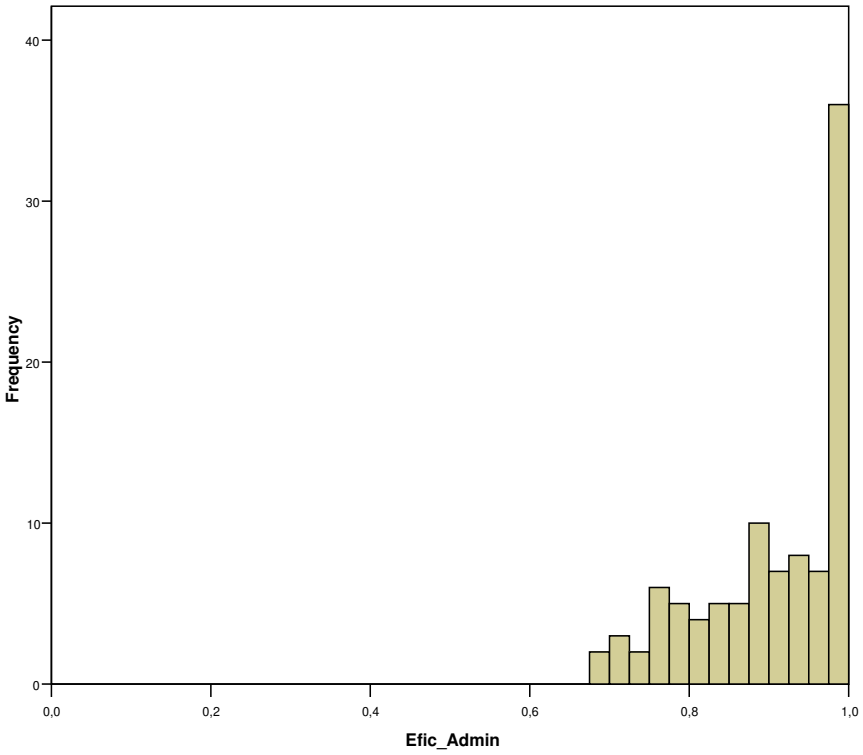
78. No caso desta APS, ela deveria atingir o nível de produção atual com dezoito servidores, caso possuíssem o mesmo nível de eficiência dos servidores dessas quatro APS referência destacadas.

79. Os resultados por APS dos testes 19 (eficiência com classificação de APS) e 20 (eficiência sem classificação de APS) podem ser verificados nas peças 26, 34 e 35 dos autos.

80. Análise análoga pode ser realizada, com base nos Testes 16 e 21 (peças 32 e 36), entre as gerências executivas do INSS (distribuições de frequências ilustradas nas Figuras 4 e 5, respectivamente).

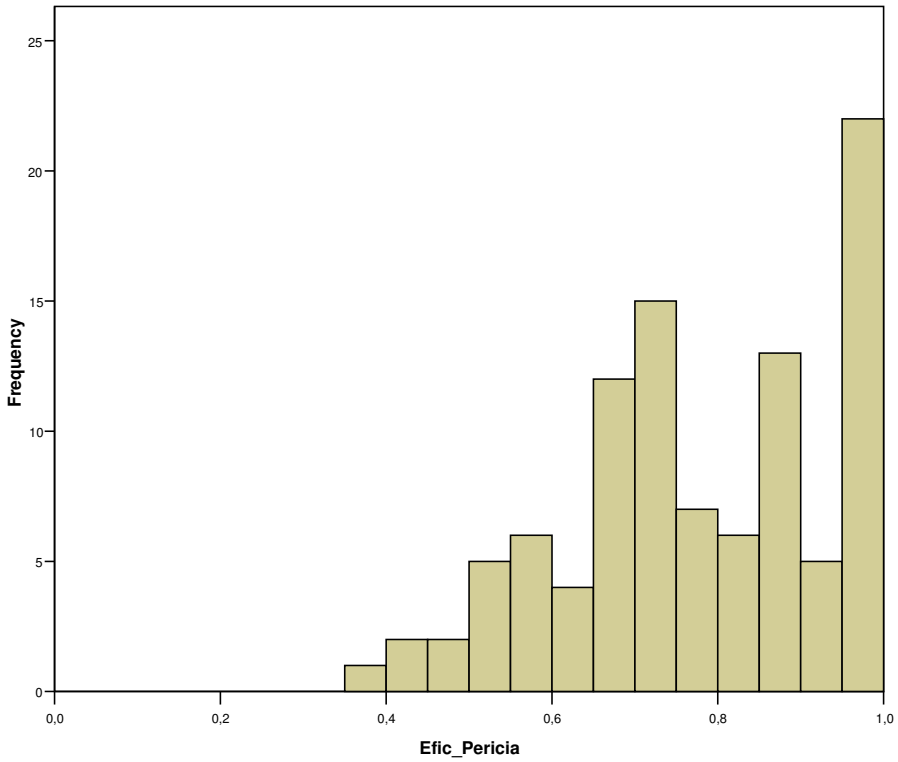
81. No Teste 16 (DEA por GEX – área administrativa), observaram-se 30 unidades eficientes, baixo desvio padrão entre as unidades (0,09) e assimetria de curva à esquerda (Moda = 1,00; Mediana = 0,93; Média = 0,91, assimetria = -0,73).

Figura 4 – Distribuição de frequência de eficiências das GEXs – Administrativas



82. Já no Teste 21 (DEA por GEX – perícias), os valores encontrados foram menos positivos que os do Teste 16: 18 unidades foram consideradas como eficientes; o desvio padrão observado foi de 0,17, e a assimetria da curva não foi tão expressiva quanto a anterior (Moda = 1,00; Mediana = 0,77; Média = 0,78, assimetria = -0,30)

Figura 5 – Distribuição de frequência de eficiências das GEXs – Perícias



83. Exemplificando, a Gerência Executiva do Distrito Federal obteve, no Teste 16, eficiência de 0,817, para uma produção de 5.529.603 minutos em Requerimentos de 30, 45, 60 e 90 minutos; 5.186 Requerimentos de 75 minutos; 6.453.201 minutos de Atendimentos; 136.537 Perícias;

e 9.143 Avaliações Sociais. Como insumos, foram considerados 68 Peritos; 16 Assistentes Sociais; 384 Técnicos (servidores que não se enquadraram naquelas categorias, mas estavam lotados nas agências da GEX – Distrito Federal); e 184 servidores na área meio (servidores lotados na GEX – Distrito Federal). Compararam-se à GEX Distrito Federal, no quesito "Eficiência Administrativa", as demais gerências. Dessa comparação, identificou-se uma combinação linear de gerências executivas (eficientes) que permitiria à GEX Distrito Federal a mesma produção obtida com a utilização de menos insumos, informações detalhadas no quadro abaixo (Tabela 4):

Tabela 4 – Exemplo de análise de eficiência – GEX Distrito Federal – Teste 16

Código Gex Referência	Percentual Referência	Nome Gex Referência	Req sem 75 min	75 min	Atend	Perícia	Av. Sociais	RH Saúde	RH Assist Social	RH Admin	RH Gex
14021	2%	GEX-CASCAVEL	4.345.619	12.378	5.900.671	183.339	4.557	45	14	209	44
15021	25%	GEX-CARUARU	1.963.373	29.610	3.637.840	54.946	9.413	18	15	176	47
21004	8%	GEX-SP SUL	7.819.459	260	11.254.059	167.665	7.614	57	14	403	107
14001	47%	GEX-CURITIBA	6.848.332	4.067	7.965.869	157.197	5.582	63	12	304	160
93001	19%	GEX-BELEM + MARABA + SANT	6.188.934	96.728	9.704.250	175.314	18.637	46	33	514	291
			5.534.789	**27.922**	**7.432.982**	**136.680**	**9.155**	**48**	**17**	**318**	**150**

84. Para o Teste 21, a GEX – Distrito Federal obteve o índice de eficiência de 0,762, com as produções de 1.386 Aposentadorias por invalidez; 75 Auxílios acidente; 59.614 Auxílios doença; 4.365 Auxílios doença B91; e 8.505 Assistenciais por incapacidade. A lotação de peritos utilizada (peritos lotados tanto nas APS como na GEX) foi de 78 servidores. As gerências de referência à GEX – Distrito Federal são as seguintes (Tabela 5):

Tabela 5 – Exemplo de análise de eficiência – GEX Distrito Federal – Teste 21

Código Gex Referência	Percentual Referência	Nome Gex Referência	Aposentadoria por invalidez	Auxílio acidente	Auxílio doença	Auxílio doença B91	Assistencial Incapacidade	RH Saúde
14021	48%	GEX-CASCAVEL	2.159	394	64.517	5.204	4.103	52
09001	15%	GEX-SAO LUIS	1.224	121	58.496	1.463	12.474	61
20022	5%	GEX-CHAPECO	2.517	360	54.744	9.331	2.312	53
02001	32%	GEX-MACEIO	2.909	23	53.616	3.618	14.295	71
			2.280	**233**	**59.610**	**4.366**	**8.507**	**59**

85. Complementando os exemplos dados, seguem Tabela 6 e 7 com produção e insumos de algumas outras agências da Previdência Social comparáveis à APS Brasília-Gama e gerências executivas comparáveis à GEX Distrito Federal, respectivamente (em termos de insumos das DEA administrativas – Testes 18, 19, 20 e 16):

Tabela 6 – Produção e insumos de APSs comparáveis – APS Brasília – Gama

Código APS	Nome APS	Teste 18 Efic Var	Teste 19 Efic Var	Teste 20 Efic Var	Lotação ideal	Req sem 75min	75min	Atend	RH Admin
0900101	Aps Bacabal	1,0000	1,0000	1,0000	36	187.177	12.110	518.261	36
1702405	Aps Teresopolis	1,0000	1,0000	1,0000	19	311.030	233	2.328.875	35
2100402	Aps Sao Paulo-Cidade Dutra	1,0000	0,8110	0,7040	40	739.494	67	1.379.912	37
0700106	Aps Colatina	1,0000	0,7800	0,7020	24	348.158	1.912	1.519.616	35
2300102	Aps Brasilia-Gama	1,0000	1,0000	0,4970	20	489.771	71	1.075.941	37

Tabela 7 – Produção e insumos de GEXs comparáveis – GEX Distrito Federal

GEX - Cód	GEX	Teste 16 Efic Var	Teste 21 Efic Var	Req sem 75min	75min	Atend	Perícias	Avaliações Sociais	RH APS	RH Gex	Meio/Fim
09.001	GEX-SAO LUIS	1,000	1,000	4.140.267	117.756	5.733.067	127.396	13.720	492	149	30%
16.001	GEX-TERESINA	0,846	0,897	3.627.672	60.790	6.956.742	115.399	10.164	449	191	43%
17.022	GEX-DUQUE DE CAXIAS	0,800	0,788	5.946.492	244	7.757.144	171.685	7.426	480	147	31%
23.001	GEX-DISTRITO FEDERAL	0,817	0,762	5.529.603	5.186	6.453.201	136.537	9.143	468	184	39%
17.023	GEX-NITEROI	0,746	0,599	4.693.145	780	8.317.222	140.486	4.381	463	213	46%
13.001	GEX-JOAO PESSOA	0,721	0,448	2.579.737	16.925	6.042.639	82.175	7.547	384	219	57%

86. A análise comparativa entre os histogramas das distribuições de frequência das APSs e das GEXs permite a conclusão de que a maior semelhança entre as DMUs analisadas se deu na DEA por GEX – Administrativa, seguida pela DEA por GEX – Perícia e, finalmente, pela DEA por APS; uma vez que aquela apresentou as maiores médias e medianas e o menor desvio padrão,

enquanto esta teve os menores valores de média e mediana. Qualitativamente, podem-se analisar as informações dos gráficos da seguinte forma: quanto mais concentradas as unidades estiverem da fronteira eficiente (eficiência igual a 1,0000), e quanto menos dispersas forem as diferenças, mais eficiente é a alocação de recursos do INSS e menor é a diferença da relação produção/insumo entre as Unidades Tomadoras de Decisão (DMUs).

87. As eficiências administrativa (teste 16) e de perícias (teste 21) por GEX podem ser consultadas na peça 27 dos autos.

88. De posse das eficiências de agências e gerências, verificou-se se há alguma relação estatística entre esses índices e os seguintes indicadores de desempenho da área de benefícios mantidos pela autarquia, cujas fórmulas estão descritas na peça 20 dos autos:

– IDT: índice de demanda atendida;
– IIB: índice de indeferimento de benefícios;
– IMA: idade média do acervo;
– TMC: tempo médio de concessão e;
– IRES: índice de resolutividade.

89. Esses testes foram inconclusivos, já que não demonstraram correlação significativa entre indicadores de desempenho e eficiência. Conclui-se, então, que a análise de desempenho atualmente realizada pelo INSS tem foco no atendimento da demanda, medindo a eficácia do ente, mas não é ferramenta precisa para avaliação da eficiência de seus servidores e unidades.

90. Além dos indicadores, outras variáveis exógenas ao cálculo da eficiência das agências foram analisadas, a saber: Turno estendido; Classificação; Percentual de servidores em abono; Percentual da lotação efetiva em razão da lotação ideal; Localidade – interior ou grande centro; e Concentração de concessores.

91. Para verificar se uma variável poderia ou não ser considerada como influente na eficiência da APS, realizou-se teste de médias, com a ferramenta estatística de Análise de Variâncias entre Grupos (Anova) dos subgrupos de cada caso (Tabachnick e Fidell, 2007, capítulo 3). Quando a ferramenta indicava que os grupos possuíam características semelhantes, a influência era descartada; mas quando indicava haver significativa diferença entre as médias, a influência da variável foi destacada. A seguir apresentam-se alguns resultados dessas análises.

92. O Regime Especial de Atendimento por Turnos (Reat), ou turno estendido, foi identificado em 794 das 1.372 APSs consideradas nas DEAs por APS. Em termos gerais, o Reat, implementado pela Resolução INSS/Pres 336 de 22/8/2013 (que revogou a Resolução INSS/Pres 177, de 17/2/2012), consiste em se alterarem as cargas horárias dos servidores e do atendimento e funcionamento de agências, de quarenta horas semanais para trinta, no caso dos servidores, e de (no mínimo) oito horas ininterruptas de atendimento para dez horas, nas APSs (artigos 8º, 9º e 16). Esse regime está sujeito a condições imprescindíveis (lotação mínima permanente de dez servidores da Carreira do Seguro Social; ocupação permanente de cargos em comissão e funções de confiança; e vigilância orgânica por período não inferior a doze horas ininterruptas – art. 17) e a avaliação periódica, com foco na supremacia do interesse público, servindo como instrumento de gestão organizacional (art. 16, §9º).

93. APSs que trabalham sob o Reat, apesar de operarem com maior tempo de atendimento ao público (tempo de "portas abertas"), perdem 25% da capacidade laboral bruta dos servidores (duas horas diárias). Era de se esperar, pois, que a eficiência dessas APS fosse também reduzida nesta mesma razão. Quando se compararam as eficiências médias dos subgrupos "APSs sob o turno estendido" e "APSs sem o turno estendido", notou-se que houve diferença estatisticamente significativa entre os dois grupos (eficiências de 0,49 e 0,51, respectivamente, com base em uma Anova, $F= 6,29$ e $p = 0,01$). A eficiência média das agências sob o Reat foi, portanto, 4% menor que a eficiência das demais APSs.

94. Apesar da menor produtividade global das unidades analisadas, conclui-se que o efeito do Reat na produtividade média dos servidores foi positivo, afinal, esperar-se-ia uma queda de 25% na produção, proporcional à diminuição de carga horária bruta dos servidores, e não os 4%

observados. Não foram considerados na DEA possíveis ganhos indiretos, tais como impacto no número de afastamentos, na qualidade de vida dos servidores ou na qualidade do atendimento das unidades do INSS. Tais ganhos foram citados por servidores e gerentes de APS durante as entrevistas realizadas (peça 17).

95. A classificação das agências da Previdência Social é realizada rotineiramente pelo INSS de forma a adaptar sua estrutura gerencial em função da regionalização da demanda. São quatro as classes, sendo **a** reservada para maiores agências e **d** para as menores. A classificação, codificação, vinculação e nome das APSs podem ser consultados no Anexo III da Resolução INSS/Pres 173, de 19/1/2012 (peça 19), que é constantemente atualizada por outras resoluções. O impacto direto da classificação nas agências é a quantidade de cargos em comissão e funções de confiança disponíveis, conforme ilustrado na Tabela 8:

Tabela 8 – Distribuição de cargos em comissão e funções de confiança por tipo de APS

	Nome	Qtde	SAS/FG
APS "A"	Gerente de agência	1	FCINSS-2
	Chefe de serviço	1	101.1
	Supervisor Operacional de Benefícios	2	FG-3
APS "B"	Gerente de agência	1	FCINSS-1
	Chefe de seção	1	FG-1
	Supervisor Operacional de Benefícios	1	FG-3
APS "C"	Gerente de agência	1	FCINSS-1
	Chefe de setor	1	FG-2
APS "D"	Gerente de agência	1	FCINSS-1

96. Durante entrevistas (peça 17), foi relatado pelos servidores e pela direção do INSS que a classificação das agências e gerências é realizada em função da demanda, mas que não haveria tempestividade na reclassificação de modo que era comum a impressão de que agências de menor classificação produziam mais que agências de maior pontuação. Essa sensação dos entrevistados não se corroborou pelas análises de eficiência da DEA por APS. Ademais, a análise por produção para os cinco fatores analisados pela DEA por APS (Requerimentos de 30, 45, 60 e 90 minutos; Requerimentos de 75 minutos; Atendimentos; Perícias; e Avaliações Sociais) indicou que a demanda distribui-se proporcionalmente em relação às classificações das APSs, ou seja, há mais demanda de requerimentos e atendimentos em unidades com classificações superiores. Esse exame foi feito comparando-se a distribuição por quartis dos cinco produtos em relação à classificação das APSs, como pode ser verificado na Tabela 9, abaixo:

Tabela 9 – Frequência de distribuição por produtos e classificação de APS

		Classificação				Total
		A	B	C	D	geral
Req 30, 45, 60 e 90 minutos	1º Quartil	142	112	75	13	**342**
	2º Quartil	7	78	217	41	**343**
	3º Quartil		8	141	194	**343**
	4º Quartil			32	312	**344**
Req 75 minutos	1º Quartil	32	61	149	100	**342**
	2º Quartil	33	43	108	159	**343**
	3º Quartil	27	45	90	181	**343**
	4º Quartil	57	49	118	120	**344**
Perícias	1º Quartil	134	110	83	15	**342**
	2º Quartil	11	72	207	53	**343**
	3º Quartil	1	9	129	204	**343**
	4º Quartil	3	7	46	288	**344**
Avaliações Sociais	1º Quartil	111	90	122	19	**342**
	2º Quartil	32	76	166	69	**343**
	3º Quartil	3	26	122	192	**343**
	4º Quartil	3	6	55	280	**344**
Atend	1º Quartil	135	116	86	5	**342**
	2º Quartil	12	67	207	57	**343**
	3º Quartil	2	13	134	194	**343**
	4º Quartil		2	38	304	**344**
Total geral		**149**	**198**	**465**	**560**	**1372**

97. Diante da falta de tempestividade na reclassificação das APSs, considera-se pertinente recomendar sua associação com a análise da demanda realizada durante as revisões periódicas do estudo de lotação ideal. Os gestores, por sua vez, argumentam que essa associação seria complexa, "pois repercute na estrutura organizacional e funcional da autarquia" (peça 45, p. 6). Mesmo assim, é necessário que a classificação das APSs e a consequente quantidade de cargos de chefia e supervisão de uma unidade sejam proporcionais à sua demanda, que é medida pelo estudo de lotação ideal.

98. A análise da correlação entre as eficiências da DEA por APS e o percentual de servidores em abono utilizou a informação de lotação dos 5.616 servidores lotados em agências da Previdência Social em junho de 2013 (Tabachnick e Fidell, 2007, capítulo 3). Detectou-se baixa correlação negativa igual a -0,103 (Correlação de Pearson, $p < 0,00$), entre as duas variáveis, ou seja, quanto maior é o percentual de servidores em abono de permanência em uma APS, menor tende a ser a eficiência da unidade. Mais detalhes sobre essa possível causa de ineficiência serão trazidos no item 4.1 deste relatório.

99. Ainda na análise dos insumos da DEA por APS, estudou-se o efeito da razão entre a lotação efetiva e a lotação ideal, definida pelo "Estudo para Lotação Ideal de servidores nas APS" (peça 15). Essa razão compara o número de servidores "administrativos" (excluem-se os Peritos e Analistas Sociais com especialidade em Assistência Social) efetivamente lotados na unidade e a quantidade definida pelo Estudo. Os casos extremos foram observados na APS Jaguare – 07.001.290 (um servidor efetivo em uma unidade com lotação ideal de cinco servidores) e na APS Rio de Janeiro – Ciad – 17.001.130 (dezoito servidores efetivos em uma unidade com lotação ideal de cinco servidores). Das 1.372 APSs com eficiência calculada, quatorze não constavam na resolução que definiu a Lotação Ideal e foram retiradas dessa análise. As 1.358 unidades restantes distribuíram-se em torno da média de 109,65% com desvio padrão de 0,3414. Nesses casos, houve correlação negativa moderada (-0,511, Pearson, $p < 0,00$) entre as duas variáveis, ou seja, quanto maior o excesso de servidores em comparação com a lotação ideal, menor tende a ser a eficiência da unidade.

100. A comparação das eficiências de agências de interior e de grandes centros não apresentou correlação significante. Não é, portanto, possível deduzir, das informações elaboradas, que há relação entre a eficiência de uma APS e sua localidade.

101. Verificando-se o perfil dos servidores lotados nas APSs, quanto à qualificação como concessor, percebeu-se certa concentração de concessões em número reduzido de servidores, o que será abordado detalhadamente em capítulo a parte. Houve correlação positiva moderada (0,299, Pearson, $p < 0,00$) entre a eficiência da unidade e a razão entre o número de concessores responsáveis por 80% das concessões e a quantidade de servidores administrativos efetivamente lotados na unidade, ou seja, quanto mais pulverizada a concessão estiver entre os servidores da unidade, mais eficiente ela tende a ser.

102. A eficiência de uma APS pode, portanto, ser influenciada por diversos fatores, grande parte deles influenciando diretamente na produtividade média dos servidores da autarquia. Além dos fatores levantados (foco da atuação dos servidores orientado por índices de controle de demanda; uso do turno estendido como ferramenta de gestão; classificação das unidades; percentual de servidores em abono; comparação entre lotações efetiva e ideal; localização das APSs; e perfil concessor dos servidores) outros fatores podem ser identificados como importantes para a maximização da eficiência de uma APS, tais como uma efetiva avaliação de desempenho individual; o uso de diárias como estímulo ao trabalho em unidades de interior ou de difícil acesso; e o fator qualidade na concessão e no atendimento. Apesar de poderem impactar diretamente na eficiência do INSS, esses fatores foram retirados da DEA por APS e serão abordados detalhadamente em outras seções deste relatório.

103. Os possíveis fatores de ineficiência apontados podem trazer à autarquia atendimentos com qualidade diferenciada, quando se comparam unidades em condições diferentes. APSs que produzam menos que o suficiente para atingir as metas da gerência, por exemplo, necessitarão de socorro com certa frequência. Já unidades com maiores lotações em comparação com suas demandas reais precisariam de esforço menor de seus servidores (menor eficiência individual) para atingir suas

metas. Casos em que o problema seja a lotação por desinteresse dos servidores ou difícil acesso trariam um custo mais elevado ao ente, uma vez que ele se utilizaria de diárias como ferramenta de gestão.

104. Todos esses exemplos demonstram que, ao não se atacar a eficiência das unidades e servidores, pode haver prejuízo ao INSS, seja na forma de mão de obra disponível produzindo aquém de seu potencial, seja no uso de instrumentos onerosos para resolver problemas de falta de planejamento.

105. Também poderia haver prejuízo à população, na medida em que unidades que não alcancem as metas pactuadas para a manutenção do turno estendido tenham reduzido seu horário de atendimento, ou seja, poderia haver uma redução no tempo de "portas abertas". Os gestores, por sua vez, informaram que a Resolução INSS/Pres 336/2013 já apresenta evolução em seus indicadores, criando o conceito de satisfatório mesmo quando da variação negativa, ressaltando que a premissa do turno estendido é a melhoria do atendimento e que a exclusão do Reat "somente ocorre quando se identifica impacto negativo na qualidade do atendimento ao segurado" (peça 45, p. 6). Assim, considerando as alterações trazidas pela Resolução INSS/Pres 336/2013, optou-se por não propor recomendações que impactem a operacionalização do turno estendido.

106. O conhecimento dos fatores abordados nesse capítulo, que influenciam a forma como produtos e insumos se relacionam no INSS, poderá contribuir para a evolução do controle da autarquia, agregando indicadores de eficiência às metas e objetivos atuais, focados na eficácia da entidade. Também se mostram necessárias melhorias na periodicidade com que as agências são reclassificadas e na capacitação dos servidores que estão em condições de aposentadoria.

107. Cabe, portanto, proposta de recomendação no sentido de que o INSS:

– defina plano de capacitação específico para servidores em abono permanência;

– associe o período de reclassificação de APSs com a análise da demanda realizada durante as revisões periódicas do estudo de Lotação Ideal;

– realize estudos de maneira a propor indicadores que meçam a eficiência (relação entre insumos e produtos) das agências e gerências executivas do INSS, que agreguem aos indicadores de eficácia já empregados pela autarquia.

108. Espera-se que essas recomendações auxiliem a autarquia no aumento do nível de produção e eficiência das APSs e GEXs; na diminuição no número de APSs com lotação efetiva menor que a lotação ideal; e na redução das diferenças entre eficiências das APSs e GEXs (desvio padrão menor).

3.3 Concentração excessiva de servidores na área meio das gerências executivas

109. A atividade-fim do INSS é descrita em sua missão de "gerir os recursos e pagar as prestações sociais da Segurança Social e garantir os direitos sociais dos assegurados" ou por sua finalidade, nos termos do Decreto 7.556, de 24 de agosto de 2011, de "promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social". Esse norte é perseguido pela autarquia atendendo diretamente a população, de forma a garantir que seus direitos sejam reconhecidos e pagos. Porém, como toda instituição de grande porte, despende-se grande parte da mão de obra disponível em atividades de apoio, planejamento e gestão. Nesse contexto, identificou-se que, nas gerências executivas, há casos de desequilíbrio nos quantitativos de servidores executando atividades de área meio e de área fim.

110. A atuação das agências da Previdência Social e das gerências executivas é pormenorizada nos artigos 20 e 21 do Anexo I do Decreto 7.556/2011, no qual se definem a subordinação de agências da Previdência Social às respectivas gerências executivas e a destas às superintendências regionais, bem como as competências de ambos os tipos de unidades.

111. Essas competências frisam o caráter "área meio da gerência executiva" e "área fim das agências da Previdência Social". Dessa forma, ao se considerar o total de servidores lotados nas unidades da gerência executiva e suas respectivas agências como um recurso limitado, a escolha da razão entre os servidores lotados em um ou outro tipo de unidade indicará qual a proporção da força

de trabalho dedicada às atividades-fim e atividade-meio do INSS. Comparação semelhante poder-se-ia aplicar às concentrações de servidores nas demais unidades de apoio do INSS, mas esta comparação foge ao escopo do atual trabalho.

112. Ao se consolidar o quantitativo de servidores das APSs por gerência executiva, verificou-se que há grande disparidade na relação entre área meio e fim nas cem unidades estudadas (houve a agregação das GEX Manaus e Tefé; GEX Cuiabá e Sinop; e GEX Belém, Marabá e Santarém, que tiveram cisão durante o período analisado). A menor relação entre área meio no total de servidores da GEX foi de 12% na GEX Imperatriz (30 servidores lotados na área meio de um total de 252), enquanto a maior que se observou foi de 52%, na GEX Boa Vista (59 servidores lotados na área meio de um total de 113). Em termos absolutos, os extremos foram as GEX Uruguaiana com 24 servidores lotados na gerência e a GEX RJ Centro, com 503.

113. Os números agregados de junho de 2013 indicam que há 8.517 servidores lotados em gerências executivas para 26.616 lotados em agências da Previdência Social (24% do total). Quando se compara ao total de servidores do INSS, este percentual é reduzido para 22% (8.517 servidores do total de 38.222 ativos). Quando se comparam estes dados de junho de 2013 aos de dezembro de 2012, nota-se uma leve melhoria na razão entre os dois tipo de unidade, o percentual dos servidores das APSs, comparados às GEXs, era de 26% e, comparados ao total do INSS, 24%.

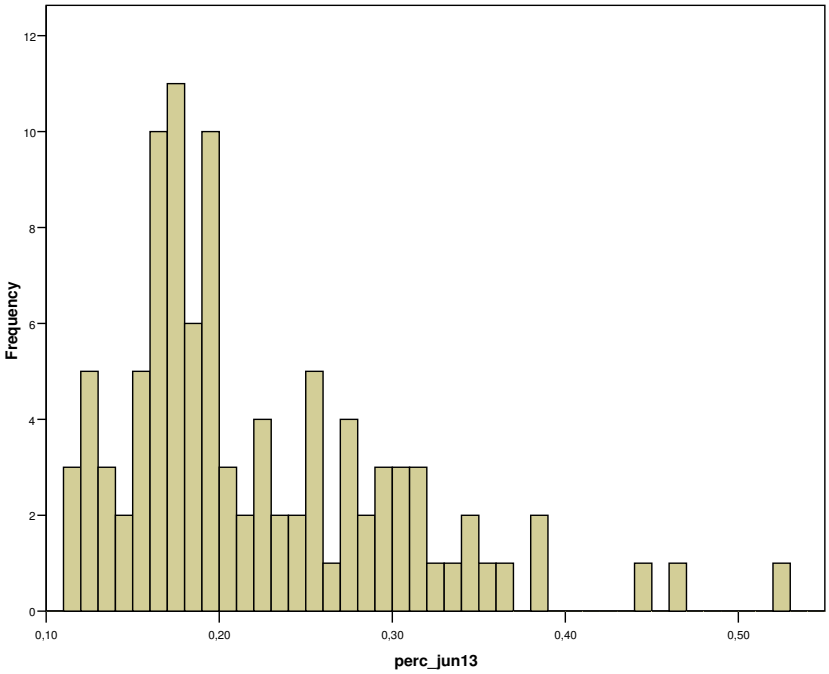
114. Para verificar se há relação entre a quantidade proporcional de servidores na área meio e a eficiência das Gexs, testou-se a correlação destas três variáveis (eficiências administrativa e de perícias da Gex e proporção de servidores na área meio). Não foi possível identificar nenhuma correlação estatisticamente significativa.

115. Apesar de não haver parâmetro acadêmico para definir qual o percentual ótimo entre área meio e área fim, a distribuição de frequências (Figura 6) e os valores de mediana (19,67%), 1º (16,75%) e 3º quartis (27,17%) permitem inferir que é possível a operação de uma gerência executiva com menos de 27% (ou até 20%, percentual que poderia ser perseguido em um segundo momento).

116. Outro ponto que pode ser abordado é a evolução percentual no número de servidores lotados nas gerências em função do quantitativo das agências. O trabalho de uma gerência executiva, por ser atividade de apoio às agências da Previdência Social, poderia ser dividido em uma carga fixa (que existiria independente do tamanho da gerência executiva) e em uma variável (proporcional às quantidades de atendimentos, concessões, servidores ou agências sob sua supervisão e subordinação). Dessa forma, seria esperada uma economia de escala crescente, ou seja, que o acréscimo de servidores na área fim demandaria servidores na área meio em razão cada vez menor.

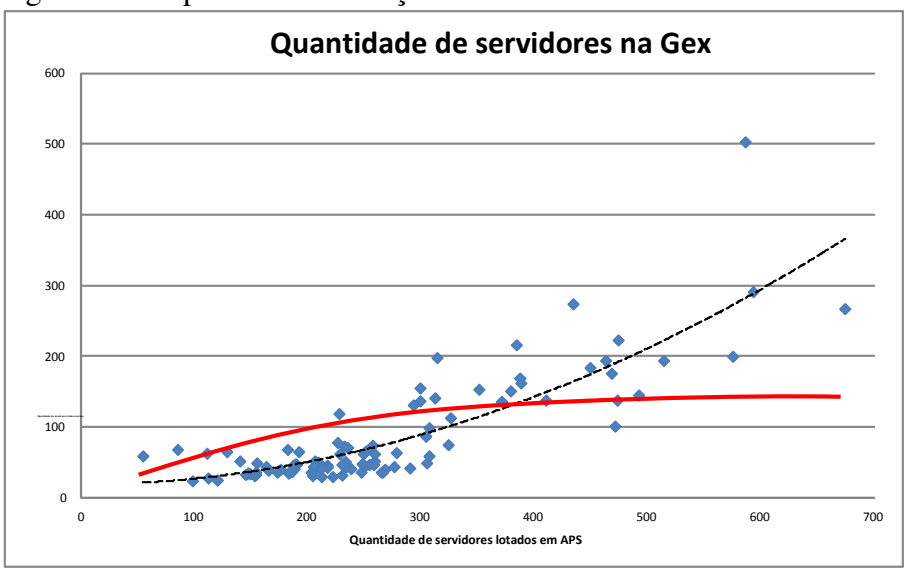
117. No caso de haver economia de escala, esperar-se-ia um aumento negativamente acelerado, ou seja, um aumento cada vez menor na quantidade de servidores na GEX em função do aumento no número de servidores em APS.

Figura 6 – Distribuição de frequência para relação área meio e fim



118. A relação entre as quantidades de servidores nas APSs e GEXs não se provou, no entanto, em acordo com essa predição, como pode se verificar na Figura 7. Enquanto os dados coletados (pontos distribuídos em azul) tendem a acompanhar uma curva positivamente acelerada (curva preta tracejada), uma variável com economia de escala crescente apresentaria curva negativamente acelerada (comportamento semelhante à curva vermelha).

Figura 7 – Dispersão entre lotação em APS e GEX



119. Caso se verifiquem os valores absolutos das lotações das gerências, partindo-se do pressuposto que os serviços prestados por elas são equivalentes em dificuldade, verificar-se-ia que há, em média 85 servidores por APS, e que 73% das gerências contam com menos de cem servidores. O terceiro quartil da população (ponto que divide a população em 25% de elementos inferiores e 75% de elementos superiores) foi de 117,5 servidores, e caso esse valor fosse considerado como limite, 1.870 servidores poderiam ser realocados (destes, 1.821 são unidades com mais de 24% dos servidores lotados na área meio).

120. Os dados de lotação das gerências executivas, divididos em suas áreas, demonstraram que há expressiva concentração de servidores nas áreas de Orçamento, Finanças e Logística e de Recursos Humanos das GEXs (Tabela 10).

Tabela 10 – Lotação nas gerências executivas em junho de 2013, por área

Área na GEX	Lotação	Percentual
Gerência Executiva	726	9%
Comunicação Social	92	1%
Gestão de Pessoas	1.525	18%
Atendimento	295	3%
Benefício	1.526	18%
Benefício	612	7%
Adm. Informações dos Segurados	206	2%
Manutenção	259	3%
Reconhecimento de Direitos	449	5%
Orçamento, Finanças e Logística	2.812	33%
Finanças e Contabilidade	658	8%
Logística, Licitações, Contratos e Engenharia	2.090	25%
Serviço de Administração	64	1%
Saúde do Trabalhador	1.541	18%
Total	**8.517**	100%

121. Durante entrevistas com Gerentes Executivos (peça 17), relatou-se que algumas unidades estariam com quantitativo suficiente de servidores, mas que muitos dos servidores lotados eram oriundos de cargos em extinção ou em abono de permanência, e por isso sua capacidade produtiva era insuficiente para a atuação na área fim.

122. Já nas APSs, os Gerentes entrevistados (peça 17) têm a percepção de que há muitos servidores na área meio, e que esse excesso não seria produtivo por falta de motivação em função de estarem em abono de permanência, assunto abordado no item 4.1 deste próprio relatório.

123. Esse excesso de servidores na área meio retira servidores que poderiam estar atendendo segurados e analisando concessões nas APS, o que pode diminuir sua produção total e atrapalhar o alcance das metas acordadas. Por outro lado, quantidade excessiva de servidores com baixa produtividade ou sem motivação oculta carências reais da unidade, ou seja, unidades com grande número de servidores lotados podem, ainda assim, continuar com falta de mão de obra que efetivamente mantenha o nível de produção nos patamares desejados e apresentar carências ainda mais significativas em alguns cargos, como Engenheiros, Arquitetos e Analistas especializados em Direito (peça 17).

124. Neste contexto, o INSS vem atuando de forma a limitar possíveis inchaços em sua área administrativa, por meio de restrições ao aumento da lotação das gerências. Essa política, aliada à menor carga horária de APSs sob o Reat, pode ser a causa da diminuição observada entre os meses de dezembro de 2012 e junho de 2013 na razão de servidores atuando na área meio e na área fim.

125. O INSS pode, então, ser visto em um cenário de mudança. Parte de sua estrutura já consegue manter parcela expressiva de sua força de trabalho em atividades finalísticas, enquanto outra parte ainda busca formas de se otimizar, visto que esbarra em pontos sensíveis da política de gestão de pessoas da instituição e do serviço público de forma geral.

126. Cabe, portanto, proposta de recomendação no sentido de que o INSS:

– estabeleça limites para a lotação de servidores na área meio, principalmente nas áreas relacionadas à Gestão de Pessoas e Orçamento, Finanças e Logística;

– implemente programas de treinamento que possibilitem a inserção dos servidores em excesso das Gexs nas atividades fim da autarquia e;

– defina metas para a área meio, mapeando seus processos de trabalho e dimensionando a real necessidade de pessoal dessas atividades;

127. Com essas recomendações, espera-se o aumento dos servidores lotados na área fim do INSS, com consequente aumento da produção total e atendimento da demanda dessas unidades. Se fosse respeitado, por exemplo, um limite de 100 servidores ou 20% da lotação total (Gex e APS jurisdicionadas), dos dois o maior, seriam acrescidos 1.642 servidores na área fim do INSS.

3.4 Concentração de servidores em grandes centros urbanos

128. Como autarquia de atuação nacional, o INSS esbarra em limitações operacionais para conseguir manter lotações adequadas em cidades de interior ou de difícil acesso. Há, nas políticas de contratação (concursos públicos) e movimentação (Estudo de Lotação Ideal), preocupação institucional em prover de servidores tais locais, mas percebe-se que ainda há grande dificuldade em uniformizar a distribuição de servidores em função da demanda nas diversas unidades do INSS.

129. O INSS tem trabalhado para interiorizar e capilarizar sua rede de agências da Previdência Social. Neste contexto, lançou, em março de 2009, a "Expansão da Rede de Atendimento do INSS" (peça 21), em que consta o Plano de Expansão e Reforma da Rede de agências da Previdência Social (PEX). Com a realização desse plano, a Previdência Social estará distribuída em 1.830 APSs, abarcando 720 novos municípios, considerados de porte médio, com populações superiores a vinte mil habitantes e sem unidades já existentes de Previdência Social.

130. Paralelamente, a demanda dos diversos serviços realizados pelo ente é mapeada por APS regularmente, o que serve de base para a lotação autorizada das unidades do INSS, em acordo com o Estudo para Lotação Ideal de servidores nas APS.

131. Hoje, a estrutura do INSS regionaliza sua gestão em superintendências regionais (cinco unidades, correspondentes às regiões Nordeste; Norte e Centro-Oeste; Sul; Sudeste sem São Paulo; e São Paulo) e em gerências executivas. Estas geralmente delimitam-se em uma Unidade da Federação ou em grandes centros urbanos (neste caso, coexistem em uma mesma Unidade da Federação mais de uma gerência executiva). Para a presente análise, foram consideradas como cidades de "grandes centros" as APSs que têm a mesma localidade (município) que a gerência executiva, e como cidades de "interior", as de localidade diferente.

132. Por esses critérios, as 1.372 unidades dividem-se em 196 unidades de grandes centros e 1.176 unidades de interior (14% e 86%, respectivamente). Em termos de lotação efetiva (cargos administrativos), a proporção entre os 20.872 servidores altera-se para 30/70 (6.202 nos grandes centros para 14.670 no interior).

133. Quando se comparam esses valores com a lotação ideal, conclui-se que há maior concentração de servidores nos grandes centros do que nas unidades de interior. Os 18.364 servidores necessários pela lotação ideal, dividem-se em 4.934 servidores nos grandes centros e 13.430 no interior (27% e 73%). A média da razão entre a lotação efetiva e a lotação ideal, nas unidades de interior, é de 106%; enquanto, nas unidades de grandes centros, é de 129% (a média global é de 110%). A comparação estatística desses dois grupos (Anova, $F = 77{,}935$, $p < 0{,}00$) indicou diferenças significantes, o que reforça a hipótese das duas médias serem de populações essencialmente diferentes.

134. Além dessas variáveis, analisaram-se as quantidades de servidores em abono (Anova, $F = 59{,}314$, $p < 0{,}00$) e o número de servidores que concentram 80% do total de concessões da APS (Anova, $F = 120{,}337$, $p < 0{,}00$). Em ambos os casos, houve diferença significativa entre as médias das APSs de interior e das APSs de grandes centros, enfatizando a hipótese de serem populações distintas.

135. Os dados globais dessas medidas, assim como as médias dos índices médios, podem ser verificados nas Tabela 11 e 12, onde se observa a diferença nas características das duas populações.

Tabela 11 – Informações consolidadas de APS interior e grandes centros

	Lotação Efetiva		Lotação Ideal		Servidores em abono		Grandes concessores		APS	
	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%
Grandes Centros	6.202	30%	4.934	27%	2.004	36%	1.744	22%	196	14%
Interior	14.670	70%	13.430	73%	3.612	64%	6.117	78%	1.176	86%
Total	**20.872**		**18.364**		**5.616**		**7.861**		**1.372**	

Tabela 12 – Informações médias de APS interior e grandes centros

	Efetiva/Ideal	Abono	Concessores
Grandes Centros	129%	25%	32%
Interior	106%	16%	54%
Total	**110%**	**17%**	**51%**

136. A análise dos indicadores (IDT, IIB, IMA, TME e Ires), quando se comparam os dois grupos, indicou que há diferenças significativas entre os índices médios dos indicadores IDT, IMA e TMC e a localidade das APS, e que não se poderia afirmar o mesmo para os indicadores IIB e Ires. As tabelas com o resultado da Anova e com estatísticas desses índices seguem abaixo:

Tabela 13 – Estatísticas descritivas dos indicadores de APS interior e grandes centros

	IDT	IIB	IMA	TMC	Ires
Grandes Centros	59,30	40,00	29,78	30,74	55,01%
Interior	65,74	40,24	23,71	24,19	56,25%

Tabela 14 – Anova para indicadores de APS interior e grandes centros

Anova		Soma dos Quadrados	df	Quadrado médio	F	Sig
IDT	Entre grupos	6880,724	1	6880,724	28,550	0,000
	Dentro dos grupo	321505,2	1334	241,008		
	Total	328385,9	1335			
IIB	Entre grupos	9,434	1	9,434	0,128	0,720
	Dentro dos grupo	98115,916	1336	73,440		
	Total	98125,350	1337			
IMA	Entre grupos	6115,637	1	6115,637	34,835	0,000
	Dentro dos grupo	233495,6	1330	175,561		
	Total	239611,3	1331			
TMC	Entre grupos	7124,565	1	7124,565	23,617	0,000
	Dentro dos grupo	404547,1	1341	301,676		
	Total	411671,7	1342			
Ires	Entre grupos	0,025	1	0,025	2,104	0,147
	Dentro dos grupo	15,886	1329	0,012		
	Total	15,911	1330			

137. Outro fato que reforça a falta de servidores em unidades de interior é a quantidade de APSs em que houve perícias ou avaliações sociais sem lotação equivalente de peritos ou analistas com especialidade em assistência social, conforme lista detalhada nas peças 29 e 30.

138. Essa concentração de servidores em unidades de grande centro justifica-se pela pouca atratividade e grande dinamicidade na movimentação entre unidades do INSS, percepção oriunda de entrevistas (peça 17) e de análise de concentração de concessores (item 4.2 deste relatório), mesmo havendo regulamento interno que veda a movimentação de servidores de unidades abaixo da lotação ideal, o que acontece em 476 das 1.372 unidades estudadas (430 de interior).

139. A manutenção desse quadro, todavia, gera impactos à autarquia, tais como o risco de descontinuação dos serviços de unidades com poucos servidores; a concentração de servidores em APS sem demanda equivalente – reduzindo sua eficiência; ou, ainda, o gasto com diárias para a operacionalização de unidades com poucos servidores e alta demanda.

140. A análise dos dois grupos de APSs por localidade – interior ou grandes centros – permite se chegar a uma visão clara quanto à composição de servidores nesses dois grupos de unidades. Percebe-se que as unidades de interior são geralmente mais enxutas (lotação efetiva mais próxima à lotação ideal), mais jovens (e proporcionalmente possuem menos servidores em abono de permanência) e mais equilibradas na divisão de trabalho (menos concentração de concessões em poucos servidores). Mesmo com quadros comparativamente menores, são unidades que conseguem manter-se adequadas nos indicadores de desempenho acordados com seus gestores, já que conseguem manter os indicadores de demanda atendida, idade média de acervo e de tempo médio de concessão em patamares inferiores aos das unidades em grandes centros. Assim, tornam-se oportunas propostas de melhoria no sentido de criar ferramentas que salvaguardem a lotação nas unidades do interior e ofereçam incentivos para os servidores que lá permaneçam lotados.

141. Em relação a esse ponto, o INSS informou que já exige um período mínimo de permanência dos servidores nas localidades onde é lotado (peça 45, p. 8). Esse período é vinculado ao estágio probatório, nos concursos públicos, e de dois anos, nos concursos de remoção. Também informa que a possibilidade de criação de um adicional de interiorização "de difícil provimento" foi discutida em Grupo de Trabalho sobre a carreira do Seguro Social, mas outros itens da pauta foram considerados mais urgentes, como a progressão funcional.

142. Mesmo assim, cabe proposta de recomendação no sentido de que o INSS avalie a possibilidade de implementação de atrativos financeiros e não financeiros para os servidores lotados em unidades do interior, tais como progresso diferenciado na carreira, criação de adicional por localidade de difícil lotação ou redução de carga horária, avaliando os custos necessários para sua implementação.

143. Espera-se, com essas recomendações, que haja equiparação da relação "Lotação Ideal x Lotação Efetiva" entre unidades de interior e de grandes centros urbanos, fixando e incentivando o lotação de servidores nas primeiras.

4. Riscos associados à lotação do INSS

144. A despeito dos avanços tecnológicos e mudanças sociais dos últimos anos, o público alvo e as rotinas de trabalho do INSS ainda exigem que grande parte dos serviços oferecidos pela autarquia se dê na forma de atendimento presencial ou pela análise individual de um servidor. Nesse contexto, eventos ou situações que impactem o contingente de servidores disponíveis para atendimento aos segurados e para análise dos milhares de solicitações encaminhadas diariamente ao INSS diariamente devem ser objeto de ações por parte da autarquia.

145. Neste capítulo, evidenciam-se riscos associados ao significativo percentual de servidores do INSS em condições de aposentarem-se a qualquer momento (item 4.1) e à substancial concentração das concessões de benefícios em parcela reduzida de seus servidores (item 4.2).

4.1 Grande percentual de servidores em condições de aposentadoria

146. O INSS apresenta, em seu quadro de pessoal, 38.222 servidores ativos e 1.170 cedidos (dados de junho de 2013). Desses 39.392 servidores, 10.106 (26% do efetivo) possuem condições de aposentadoria e estão usufruindo de abono permanência. A saída de um quantitativo importante desses servidores em prazo exíguo seria um incidente que representa um risco para a continuidade do negócio do INSS e para o atendimento dos milhões de segurados e beneficiários dependentes dos serviços desses profissionais.

147. O quantitativo de 10.106 servidores (26%) supera mais de cinco vezes um índice aceitável de reposição de servidores por razão de aposentadoria. A título de exemplo, para haver renovação completa dos servidores em 30 anos, 3,33% do quadro poderia se aposentar a cada ano, ou 1.313 servidores saindo por motivo de aposentadoria. Considerando um período de renovação de 20 anos (servidores com empregos anteriores), 5% do quadro poderia se aposentar a cada ano, ou 1.969 servidores.

148. A análise dos dados de lotação referente a junho de 2013 revela que a quantidade de servidores em abono possui maior concentração em algumas unidades do INSS. Como pode ser observado na Tabela 15, abaixo, 94 APSs possuem mais de 50% de seus servidores recebendo abono permanência, ressalvando que as unidades com 100% dos servidores em abono possuem apenas um ou dois servidores em sua lotação (peça 25).

Tabela 15 – Percentual de servidores em abono nas APSs, por faixas de percentual

Percentual de servidores em abono	Quantidade de APSs*	Média do % em abono	Média de servidores lotados nas APSs	Média de servidores em abono
0%	477	0%	7	0
0,1% a 24,9%	546	14%	22	3
25% a 49,9%	395	34%	25	9

50% a 74,9%	77	56%	16	9
75% a 99,9%	10	79%	9	7
100%	7	100%	1	1
Total geral	1512	18%	18	4

* Quantidade de APSs, incluindo unidades de atendimento de demandas judiciais, APS móvel e outras agências atípicas.

149. Considerando apenas as 1.372 APSs objeto da análise DEA, 136 estão com mais de 40% da mão de obra em condição de aposentadoria. Há APSs pequenas com alto percentual de servidores em abono (por exemplo, a APS Mendes, código 17.025.09.0, com 86% dos sete servidores em abono).

150. Em relação às gerências executivas, se destacam os casos da GEX Petrópolis, com 47% dos servidores em abono, e da GEX Campos dos Goytacazes, com 43% em abono. Quando analisamos a situação nas diferentes unidades da federação, Rondônia (42%) e Rio de Janeiro (39%) são os Estados com os maiores percentuais de servidores em abono (peça 25).

151. De acordo com os gestores do INSS (peça 11, p. 4-10), 18.420 servidores (46% do total, já incluídos os que recebem abono hoje) terão preenchido as condições de aposentadoria até 2017, o que indica que situação tende a agravar-se nos próximos anos. Desses, 17.224 são servidores administrativos e 1.196 são peritos (Tabela 16).

Tabela 16 – Estimativa de servidores em abono permanência até 2017

Carreira	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Perícia (mulheres)	210	32	54	35	34	365
Perícia (homens)	519	86	91	67	68	831
Seguro Social (mulheres)	8.251	1.202	1.154	905	778	12.290
Seguro Social (homens)	2.894	552	540	491	457	4.934
Total	11.874	1.872	1.839	1.498	1.337	**18.420**

152. Dentre os 10.106 servidores que estão recebendo abono (junho de 2013), a maior parte exerce cargos administrativos da carreira do seguro social: 6.330 são técnicos do seguro social (62%); quatorze são analistas do seguro social (0,1%); 3.420 são cargos em extinção, correlatos a técnicos ou analistas (34%) e; 342 são peritos (3%).

153. Somente os cargos de Técnico do Seguro Social, Agente de Serviços Diversos e Datilógrafo (6.330, 1.024 e 705 servidores, respectivamente), correspondem a 80% dos servidores em abono e a 70% dos servidores ativos totais. Ao todo, existem 49 cargos – dos 86 existentes – que estão com mais de 80% dos servidores ativos em abono de permanência.

154. Nota-se que a aposentadoria desses servidores impactaria principalmente os servidores administrativos responsáveis pela análise e concessão dos benefícios, principalmente porque 5.893 (58%) desses servidores estão lotados em agências da Previdência Social, ou seja, na área finalística da autarquia.

155. De acordo com despacho da Diretoria de Gestão de Pessoas do INSS (peça 11, p. 14-15) e com informações coletadas em entrevistas (peça 17), o elevado percentual de servidores em condição de aposentadoria é resultado da política de remuneração dos servidores inativos. Ao aposentarem-se, os servidores sofrem redução de 50% no valor da Gratificação da Atividade do Seguro Social (Gdass), que representa cerca de 70% da remuneração total. A percepção dos servidores e gestores entrevistados no trabalho de campo é de que esses servidores optariam pela aposentadoria se o percentual da Gdass incorporada aos proventos fosse aumentado.

156. Outro fator que contribui para essa quantidade de servidores em abono permanência é a falta de governança do INSS sobre a situação, pois a decisão de contratar novos servidores e mesmo alterações legais sobre o tema não estão no âmbito decisório da autarquia. Os gestores informam, por exemplo, que têm negociado constantemente com o Ministério do Planejamento (MP) a autorização

de vagas para realização de concursos, ocasiões na qual apresenta, entre outros fatores, a expectativa de possíveis aposentadorias, mas, com a quantidade limitada de vagas disponibilizadas, prioriza unidades com lotação efetiva abaixo da necessária, definidas pelo Estudo de Lotação Ideal (peça 11, p. 15).

157. Os gestores informaram, ainda, a existência de um Grupo de Trabalho, desde 2010, constituído pela então Diretoria de Recursos Humanos do INSS, com a participação das entidades de classe, com o objetivo de elaborar propostas de melhoria na carreira do Seguro Social. Ao final de 2012, esse grupo considerou necessárias três adequações na carreira: alteração da relação entre parcela fixa e variável da remuneração; criação de adicional de qualificação; e mudança no interstício para a progressão funcional. Após reuniões com as entidades de classe, dirigentes do Ministério da Previdência e da Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Planejamento, ainda não houve definição sobre esses três itens básicos (peça 45, p. 3).

158. A manutenção desse índice elevado de servidores aptos a aposentarem-se submete o INSS a um risco de colapso no atendimento a seus beneficiários e segurados, no caso de um grande número desses segurados optarem pela aposentadoria em um curto espaço de tempo, em decorrência de mudanças legais ou decisões judiciais erga omnes que alterem a forma de cálculo da Gdass para os inativos. Se a autarquia encontra dificuldade para atingir as metas estabelecidas com o atual quadro de servidores, este quadro seria agravado caso se perdesse um quarto de sua força de trabalho, considerando o tempo necessário para contratar novos servidores.

159. Cabe observar que, segundo os gestores (peça 11, p. 14-15), não há expectativa de alterações legais ou regulamentares no sentido de aumentar a parcela da Gdass paga aos aposentados. Processos movidos no Poder Judiciário com esse objetivo têm tido efeito inter partes e somente até a regulamentação dessa gratificação, nos casos com decisão favorável em instâncias iniciais.

160. Há, no entanto, a possibilidade de esses servidores optarem por aposentar-se pelas regras da Emenda Constitucional 41/2003, na qual os proventos seriam calculados de acordo com a média das 80% maiores remunerações desde julho de 1994 e passam a ser corrigidos pelos mesmos índices do RGPS, mas o servidor perde a paridade com os vencimentos da ativa, o que faz com que os servidores tenham restrições a esse modelo, como relatado pela DGP/INSS (peça 22). Quanto mais tempo o servidor tem de atividade desde a instituição da Gdass, maior é o provento resultante desse modo de cálculo. Nas entrevistas, foi informado que, em alguns casos, esse valor já é superior àquele com redução da Gdass.

161. Além do risco de o INSS sofrer uma brusca redução de sua força de trabalho durante o tempo necessário para contratar novos servidores, essa substituição tardia provocaria a perda de memória institucional e impediria a transmissão do conhecimento dos servidores mais experientes para os novos contratados, risco admitido pelos próprios gestores (peça 11, p. 14). Nesse sentido, a ABNT NBR 15999-1, sobre Gestão de Continuidade de Negócios, define em seu item 7.3 que, como estratégia de continuidade de negócios em relação às pessoas, convém que a organização identifique as estratégias para manter as habilidades e conhecimentos fundamentais.

162. O alto percentual de servidores em abono permanência também impacta negativamente na produtividade das unidades do INSS, conforme abordado no item 3.2 deste relatório. Embora os gestores considerem que "não é fator preponderante na avaliação da capacidade produtiva ou laborativa, o servidor estar ou não na condição de aposentadoria" (peça 11, p. 15), a análise da correlação entre as eficiências da DEA por APS e o percentual de servidores em abono detectou baixa correlação negativa (-0,103), com significância estatística (p = 0,000), entre as duas variáveis. Isso indica que quanto maior é o percentual de servidores em abono de permanência em uma APS, menor tende a ser a eficiência da unidade.

163. Assim, vê-se que esse alto índice de servidores em abono permanência representa risco para a continuidade do negócio do INSS, na possibilidade de ocorrer algum evento (decisão judicial ou alteração legal) que propicie aos servidores proventos mais próximos de sua remuneração na ativa ou, mesmo, uma piora nas condições de trabalho que gere um movimento massivo de aposentadorias na autarquia. Faz-se necessário que o INSS adote medidas que mitiguem os danos causados por uma

súbita diminuição no quadro de servidores, atuando, no que couber, em conjunto com o Ministério do Planejamento.

164. Dessa forma, é oportuno recomendar que o INSS e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em conjunto:

– elaborem plano de continuidade de negócios que estabeleça procedimentos a serem efetuados em um cenário de aposentadorias em massa no INSS, no sentido de mitigar danos e permitir que o INSS mantenha suas atividades críticas em um nível aceitável;

– elaborem plano de reposição dos servidores em condições de aposentadoria, principalmente para as unidades com maiores índices de servidores recebendo abono permanência;

– elaborem estudo no sentido de flexibilizar as regras de cálculo da gratificação de desempenho nos proventos dos servidores aposentados do INSS, de maneira a permitir que os servidores em abono permanência possam se aposentar gradativamente.

165. Cabe também propor recomendação para que o INSS insira, nos critérios dos próximos Estudos de Lotação Ideal, a reposição prévia de servidores que preencheram todas as condições para aposentadoria.

166. Como benefício das ações propostas, espera-se minimizar o impacto de uma possível redução instantânea de efetivo e adequar a lotação das unidades com alto percentual de servidores em abono, de forma a perpetuar o capital intelectual da autarquia.

4.2 Concentração de concessões em número reduzido de servidores

167. Considerando as concessões de benefícios com números de matrícula válidos, 5.868 servidores foram responsáveis por 80% das 1.480.694 concessões no período de junho de 2012 a maio de 2013 (excetuadas as concessões de benefícios por incapacidade e assistenciais, em regra). Essa quantidade de concessores representa 27% dos 21.731 servidores administrativos lotados em APS em junho de 2013 e 18% dos 32.391 servidores administrativos ativos da autarquia no mesmo período. Essa concentração de concessões sob a responsabilidade de percentual reduzido de servidores contribui para a redução da eficiência das unidades do INSS e representa um risco para a qualidade dos serviços prestados pela autarquia.

168. A concessão de benefícios é atividade primordial do INSS (Decreto 7.556/2011) e é referida pelos gestores, nas entrevistas (peça 17) como uma das atividades que ocupa mais tempo na APS. No mesmo sentido, vários indicadores de produtividade e a maior parcela da avaliação de desempenho estão associados a essa atividade. Assim, parte importante da força de trabalho da autarquia também deveria estar alocada nessa atividade.

169. Para a análise da quantidade de concessões por servidor foram considerados 1.850.864 benefícios constantes das maciças de junho de 2012 em diante, com data do despacho do benefício de 1/6/2012 a 31/5/2013 e com número válido de matrícula do concessor do benefício (Tabela 17). Nesse universo, foram encontrados 4.245.389 benefícios, porém 2.286.740 apresentam número de matrícula "55555555", relacionada a benefícios por incapacidade nos quais a concessão está vinculada à análise por médico perito do INSS, e 107.785 apresentam matrícula "00000000", relacionada principalmente a benefícios assistenciais. Foram identificadas ainda concessões que não constam da maciça, no total de 895.816 registros, e que não compuseram esse levantamento por não ter a informação da matrícula do concessor na base de dados fornecida pela autarquia, sendo que 98% desses são benefícios por incapacidade ou salário maternidade (peça 23).

Tabela 17 – Benefícios concedidos de maio de 2012 a junho de 2013

	Quantidade
Total de concessões	5.141.205
Benefícios que não constam nas maciças	895.816
Total de concessões na maciça	4.245.389
Matrícula "55555555"	2.286.740
Matrícula "00000000"	107.785
Benefícios com matrícula válida	1.850.864

170. Esses 1.850.864 benefícios foram concedidos por 14.740 servidores diferentes, uma média de 126 concessões de benefícios por servidor ao ano. Constatam-se, no entanto, importantes diferenças na quantidade de concessões realizadas por cada servidor. Enquanto 1,4% dos concessores são responsáveis por cerca de 10% das concessões, ou uma média de 884 concessões por servidor, em outro extremo, 47% dos servidores concedem também 10% dos benefícios, uma média de 27 concessões por concessor, sem considerar os servidores que não concederam benefícios no período (Tabela 18).

Tabela 18 – Distribuição da concessão de benefícios por concessores

Quantidade acumulada de servidores	Percentual acumulado de servidores	Quantidade acumulada de concessões	Percentual acumulado de concessões	Média de concessões por servidor
209	1,4%	184.727	9,98%	884
594	4,0%	369.970	19,99%	623
1.096	7,4%	555.222	30,00%	507
1.713	11,6%	740.190	39,99%	432
2.457	16,7%	925.507	50,00%	377
3.359	22,8%	1.110.591	60,00%	331
4.462	30,3%	1.295.567	70,00%	290
5.868	39,8%	1.480.694	80,00%	252
7.827	53,1%	1.665.737	90,00%	213
14.740	100,0%	1.850.864	100,00%	126

171. Considerando as 1.372 agências objeto de análise da DEA, em 531 (39%) a quantidade de concessores responsáveis por 80% das concessões representa até 40% da lotação efetiva. Em apenas 116 APSs (8%), 80% das concessões são realizadas por mais de 80% dos servidores efetivos (Tabela 19 e peça 24, com planilha com dados de concentração por APS). A se observar, ainda, que vários dos principais concessores atuam em mais de uma APS, ou seja, acabam por inflar a relação entre principais concessores e efetivos das agências.

Tabela 19 – Relação entre quantidade de concessores e lotação das APSs

Relação entre principais concessores* e efetivo da APS	Quantidade de APSs por faixa	Percentual de APS em relação ao total de APS
De 0% a 20%	117	9%
De 20% a 40%	414	30%
De 40% a 60%	498	36%
De 60% a 80%	227	17%
De 80% a 100%	116	8%

*Concessores responsáveis por 80% das concessões na APS.

172. Segundo entrevistas (peça 17), a concessão de benefícios é uma atividade que exige mais conhecimento e responsabilidade do servidor, razão pela qual os servidores teriam restrições em assumir essa tarefa. Além disso, o nível de conhecimentos exigido dos servidores implica alto grau de capacitação e treinamento e nem todos os servidores estariam aptos a desenvolver a atividade de concessão de benefícios.

173. O sistema de avaliação de desempenho, por sua vez, avalia de forma semelhante os servidores que concedem e os que não concedem benefícios, ou seja, a quantidade de concessões não é um critério da avaliação de desempenho individual, apesar da importância da atividade, como pode ser visto no item 5.1 deste relatório.

174. A concentração excessiva de concessões em número reduzido de servidores representa um risco para as atividades das APSs, pois o impedimento de um servidor (seja por saúde, remoção, exoneração ou aposentadoria, por exemplo) impacta o desempenho de sua unidade proporcionalmente à sua capacidade produtiva, representada nesse caso por sua média de concessões.

No caso de afastamento de um servidor responsável por percentual importante das concessões, certamente o atendimento à população cliente daquela unidade será impactado proporcionalmente.

175. A concentração de atividades importantes sob a responsabilidade de poucos servidores também pode tornar menos eficaz a execução de atividades de controle interno, como a segregação de funções, grau de alçada e o controle de nível de acesso, resultando em concessões mais suscetíveis a erros ou fraudes.

176. No caso do INSS, observa-se que quantidade importante das concessões é realizada pelas próprias chefias, o que também prejudica a supervisão dessa atividade: 243.871 concessões no período (13%) foram realizadas por servidores ocupantes de cargos de chefia nas agências da Previdência Social (Tabela 20).

Tabela 20 – Concessões realizadas por servidores em cargo de chefia nas APSs

Cargo	Concessões	Chefias	Média por Chefia	Total de concessões	Percentual concessões
Gerente de Agência	112.952	1.368	83	1.850.864	6%
Chefe de Setor de Benefícios	45.381	450	101	1.850.864	2%
Chefe de Serviço de Benefícios	19.671	146	135	1.850.864	1%
Chefe de Seção de benefícios	19.586	188	104	1.850.864	1%
Supervisor Operacional de benefícios	46.281	402	115	1.850.864	3%
Total de concessões por chefia	243.871	2.554	95	1.850.864	13%

177. Finalmente, essa concentração de concessões prejudica a eficiência das unidades. Comparando a eficiência medida pela análise DEA das APSs com o percentual de concentração de servidores nessas unidades, observa-se que há uma correlação moderada (0,30) entre a eficiência da APS e o percentual de concentração de servidores, ou seja, quanto mais servidores concedem, maior é a eficiência. Além da distribuição de concessões entre os servidores permitir incrementar a eficiência, diminui o risco de uma saída imediata de alguns servidores com o abono permanência.

178. A concentração de concessões nas unidades do INSS, resultado do nível de exigência e da necessidade de uma avaliação de desempenho individual que valorize essa atividade, precisa ser atenuada. Para isso, o INSS deve promover a capacitação dos servidores nessa atividade e desenvolver metodologias de avaliação de desempenho baseadas em fatores objetivos, como a quantidade de concessões realizadas pelo servidor (assunto tratado mais detidamente no item 5.1 deste relatório).

179. Os gestores, ao comentarem a minuta deste relatório, observaram que tem buscado aumentar a quantidade de concessores por meio de seu projeto de capacitação. Registram, também, que a concessão de um benefício pode envolver outros servidores além do concessor, e que devem ser levadas em conta as demais atividades desempenhadas na APS, relacionadas ao atendimento ao segurado, como a revisão e o recurso de benefícios, os benefícios assistenciais e os benefícios por incapacidade que, segundo os gestores, representam 60% da demanda e exigem a ação de servidores administrativos em grande parte de suas fases processuais (peça 45, p. 9).

180. Embora pertinentes tais observações, cabe destacar que nos trabalhos de campo e nas entrevistas foi destacada a necessidade de concessores, que são mencionados como servidores que podem desenvolver várias atividades na APS, além das evidências da correlação entre eficiência e quantidade de servidores nas unidades. Outro ponto que demonstra sua importância para a autarquia é o fato de que os principais indicadores utilizados pela área de benefício do INSS – TMC, IMA, IRES, IDT, IIB – estão relacionados diretamente à atividade de concessão de benefícios.

181. Nesse sentido, cabe propor recomendação ao INSS no sentido de identificar as agências da Previdência Social com maior concentração de concessões em número reduzido de servidores (peça 24) e realizar atividades de treinamento de maneira a aumentar a quantidade de servidores aptos a atuar na análise e concessão de benefícios.

182. Uma vez que a quantidade de benefícios analisados seja um critério para a avaliação de desempenho (proposta incluída no item 5.1) e que o percentual de servidores capacitados para essa atividade seja maior, a qualidade do atendimento e os indicadores relacionados a essa atividade tendem a apresentar melhora, aumentando a eficiência das unidades do INSS, melhorando o atendimento à população e mitigando o risco de impacto importante no desempenho das unidades no caso de afastamento de servidores.

5. Monitoramento da produtividade dos servidores do INSS

183. O INSS apresenta uma sofisticada estrutura de controle da produtividade de suas unidades finalísticas, as agências da Previdência Social, que permite conhecer dados referentes à análise de benefícios, prazos para agendamento de atendimentos e de análise desses atendimentos e tempo de espera dos segurados depois que procuram essas unidades. Sem esses dados, seria muito difícil ao INSS construir o estudo de lotação ideal e gerenciar o atendimento em suas 1.500 agências e 106 gerências executivas, por exemplo. Parte dos dados coletados por essa estrutura reflete-se na remuneração dos servidores administrativos, por meio da Gdass, e em outros benefícios de ordem não financeira, como a redução da jornada de trabalho para seis horas sem redução salarial (turno estendido).

184. A Gdass é paga observando-se um limite máximo de cem pontos, sendo que oitenta pontos são atribuídos em função do desempenho institucional, com base em uma variação do índice "Idade Média do Acervo" (IMA), e vinte pontos em função da avaliação individual (peça 10). O presente capítulo evidencia oportunidade de melhoria na metodologia de apuração da avaliação de desempenho individual.

5.1 Avaliação de desempenho individual incongruente com os objetivos organizacionais

185. A avaliação de desempenho individual dos servidores do INSS não representa a contribuição individual desses servidores para o alcance da missão e dos objetivos da autarquia, limitando a ação dos gestores à análise subjetiva por parte das chefias imediatas e ao controle de metas institucionais.

186. O Decreto 6.493, de 30 de junho de 2008, estabelece em seu art. 5º que a avaliação de desempenho individual, assim como a institucional, deve ser utilizada "como instrumento de gestão, com a identificação de aspectos do desempenho que possam ser melhorados por meio de oportunidades de capacitação e aperfeiçoamento profissional". O mesmo dispositivo prevê sistemático e contínuo da atuação do servidor tem como finalidade "o alcance das metas, considerando a missão e os objetivos" do INSS (art. 6º).

187. O art. 7º do Decreto 6.493/2008 estabelece, ainda, que o objetivo da avaliação de desempenho individual é "aferir o desempenho do servidor no exercício das atribuições do cargo ou função, com foco na contribuição individual para o alcance dos objetivos organizacionais".

188. Apesar de o Decreto 6.493/2008 prever que o foco da avaliação individual deve ser a contribuição individual para o alcance dos objetivos do INSS, os Gerentes Executivos entrevistados consideraram que a avaliação de desempenho não representa bem o desempenho de cada servidor, assim como seis dos nove Gerentes de APS e quatorze dos 23 servidores administrativos entrevistados (peça 17).

189. Algumas percepções levantadas nas entrevistas sobre a avaliação de desempenho individual:

– são usados critérios subjetivos que precisariam ser substituídos por critérios objetivos, oriundos dos sistemas de controle;

– a avaliação fica tendenciosa, pois influencia no aspecto financeiro, o que torna difícil para a chefia imediata ser rigorosa com os colegas;

– a maior parte das avaliações fica na faixa de 18 a 20 pontos, que não traz repercussões financeiras ao servidor;

– a avaliação é punitiva, quando deveria premiar os servidores que produzem mais.

190. Alguns servidores e Gerentes de APS consideram que a avaliação de desempenho individual, mesmo com suas limitações, é a única ferramenta gerencial à disposição da chefia para tratar diretamente com o servidor, por isso a consideram positiva.

191. A análise das notas recebidas pelos servidores no ciclo de avaliação referente ao período de 1/11/2012 a 30/4/2013 permite observar que praticamente 99% dos servidores são avaliados na faixa dos dezoito a vinte pontos, que não resulta em redução salarial (Tabela 21). Percebe-se ainda que o percentual dos 443 servidores que receberam nota abaixo dessa faixa pelo avaliador inicial (chefia imediata), 109 (25%) conseguiu alterar a avaliação para a faixa dos dezoito a vinte pontos. Se considerarmos que o INSS está organizado em cerca de 1.500 APSs e 106 gerências executivas, além de outras unidades que avaliam seus servidores, vê-se que não é prática comum das chefias as avaliações abaixo dos dezoito pontos.

Tabela 21 – Notas atribuídas aos servidores no ciclo novembro de 2012 a abril de 2013

Faixas de avaliação	Quantidade de servidores	Percentual dos servidores
Total de servidores avaliados	30.401	100,0%
Nota 20 (avaliador)	26.283	86,5%
Notas 18 a 20 (avaliador)	29.958	98,5%
Notas até 17 – avaliador	443	1,5%
Nota 20 (após reconsideração)	26.388	86,8%
Notas 18-20 (após reconsideração)	30.067	98,9%
Notas até 17 (após reconsideração)	334	1,1%

192. Importante ressaltar que, enquanto a efetividade dos recursos para os servidores avaliados com dezoito ou dezenove pontos é de 3,9% dos pedidos, na faixa de pontuação até dezessete pontos, que provoca impacto salarial, 37,6% dos recursos são providos, sendo que em 25% dos casos o servidor passa a ter nota na faixa dos dezoito a vinte pontos e a avaliação deixa de ter impacto salarial (tabela 22). Isso significa que a cada quatro casos em que a chefia avaliou o servidor abaixo dos 18 pontos e este recorreu, uma avaliação tornou-se sem efeito financeiro, o que vai ao encontro das afirmações coletadas nas entrevistas.

Tabela 22 – Efetividade dos recursos às notas atribuídas na avaliação de desempenho

Nota avaliador	Servidores Avaliados (a)	Recorreram (b)	% Recorreram (b/a)	Nota mudou (c)	% Nota mudou (c/b)
Até 17	443	343	77,4%	129	37,6%
18 ou 19	3.675	2.751	74,9%	106	3,9%
20	26.283	–	–	–	–
Total	30.401	3.094	10,2%	235	7,6%

193. A desvinculação entre a contribuição do servidor para o alcance dos objetivos do INSS e sua pontuação na avaliação de desempenho institucional decorre da não utilização de critérios objetivos e do caráter punitivo dessa avaliação.

194. A Instrução Normativa INSS/Pres 58, de 25/1/2012, que disciplina a avaliação de desempenho individual e institucional ao integrantes da Carreira do Seguro Social, quanto à avaliação individual, utiliza como fatores de desempenho "os conhecimentos, as habilidades e as atitudes necessárias ao adequado desempenho das tarefas e atividades funcionais ou gerenciais" (art. 21). No caso das atividades funcionais, os fatores observados são flexibilidade às mudanças, relacionamento interpessoal, trabalho em equipe, comprometimento com o trabalho e conhecimento e autodesenvolvimento (art. 21, §1º).

195. Como pode ser visto, não é avaliada objetivamente a contribuição do servidor para o alcance das metas, o que poderia ser feito por meio dos registros da quantidade de análises de benefícios e outros atendimentos realizados pelo servidor.

196. Além disso, como visto no item 4.2 deste relatório, cerca de 5.800 servidores são responsáveis por 80% das concessões de benefícios, atividade primordial do INSS. Assim, vemos

que o sistema de avaliação de desempenho pontua de forma semelhante os servidores que analisam e que não analisam benefícios, ou seja, a quantidade de concessões não é um critério da avaliação de desempenho individual, apesar da importância da atividade.

197. A falta de adesão da avaliação individual à missão do INSS faz com que esse procedimento torne-se praticamente inócuo, podendo gerar insatisfação e desmotivação nos servidores que contribuem mais para o alcance das metas e resultados negativos a longo prazo.

198. Ao não conhecer a produtividade individual de seus servidores, o INSS perde, também, a oportunidade de aferir o desempenho individual efetivo de servidores, informação que deveria ser utilizada para direcionar ações de capacitação e possibilitar melhoria no desempenho de suas unidades, objetivo estabelecido pelo art. 5º do Decreto 6.493/2008. Unidades com servidores menos produtivos geram a necessidade de aumento da lotação, despesas com diárias e passagens para deslocamentos de servidores de outras unidades e deficiência de atendimento à clientela local.

199. Cabe observar que o INSS detém e utiliza diversas ferramentas de gestão e controle sobre a produtividade de suas unidades e servidores, tais como o Suibe, sistema que tem informações gerenciais sobre análise de benefícios, o Painel de Atendimento, que permite aos gestores controlar o fluxo de atendimentos nas agências da Previdência Social, e o Sistema de Agendamento. De acordo com as entrevistas (peça 17), essas ferramentas são largamente utilizadas pelos gestores, tanto nas agências e gerências executivas quanto na Direção Central do INSS, e essenciais para administrar os atendimentos diários aos segurados do INSS.

200. Apesar disso, as entrevistas realizadas não apontaram indícios de que o INSS faça um adequado controle na qualidade da concessão dos benefícios, não existindo indicadores associados a esse atributo, apenas quanto aos prazos de atendimento.

201. Vê-se, portanto, que a avaliação de desempenho individual realizada pelo INSS precisa ser aperfeiçoada no sentido de utilizar parâmetros mais objetivos, que estejam alinhados com a missão, os objetivos e as metas do INSS, e visar um caráter menos punitivo.

202. Cabe, portanto, proposta de recomendação no sentido de que o INSS realize estudos visando:

– substituir os parâmetros subjetivos da atual sistemática de avaliação de desempenho individual por critérios objetivos, que possibilitem aferir a contribuição do servidor para o alcance dos objetivos institucionais e reflitam, proporcionalmente, a quantidade de atendimentos e análises efetivamente realizadas pelo servidor no período avaliativo;

– fortalecer incentivos positivos na avaliação de desempenho individual em detrimento ao caráter punitivo e de consequências financeiras da atual metodologia;

203. Os gestores, ao comentarem a minuta deste relatório de auditoria, observaram, em relação a essas propostas, que "a análise do percentual de servidores vinculados diretamente à concessão não condiz com a realidade de execução das atividades realizadas no âmbito de uma agência" e que os critérios de avaliação "se encontram estabelecidos no Decreto 6.493, de 2008" (peça 45, p. 9).

204. Quanto a isso, é importante frisar que se propõe que a **avaliação individual** seja, na medida do possível, proporcional aos **atendimentos e análises** efetivamente realizados pelo servidor, não se falando aqui, unicamente, da atividade de concessão de benefícios, como parecem ter entendido os gestores. Além disso, é importante destacar que os critérios específicos utilizados para a avaliação individual, como já evidenciado neste relatório, foram disciplinados em norma interna do INSS (a IN INSS/Pres 58/2012) e não no Decreto 6.493/2008.

205. Espera-se, com essas recomendações, que a avaliação de desempenho individual possa tornar-se um instrumento efetivo de aumento da eficiência das unidades do INSS e de seus servidores, colaborando para aperfeiçoar e aumentar a capacidade produtiva dos servidores.

6. Análise dos Comentários do Gestor

206. Nos termos do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria Segecex/TCU nº 4, de 26/2/2010, a versão preliminar do relatório de auditoria foi remetida ao Instituto Nacional do Seguro Social por meio do Ofício Ofício 1105/2013-TCU/SecexPrevidência,

de 27/11/2013, 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 propostas.

207. Os gestores remeteram seus comentários ao Tribunal por meio do Ofício 983/Gabpre/INSS, de 17/12/2013, assinado pelo Presidente do INSS, Sr. Lindolfo Neto de Oliveira Sales (peça 45).

208. Os comentários trouxeram contribuições adicionais sobre a atuação do INSS em relação à política de lotação de seus servidores, que possibilitaram o aperfeiçoamento de análises e elementos textuais do relatório de auditoria, já incorporados aos seus respectivos capítulos, inclusive quanto ao ajuste da redação das recomendações propostas ou sua eventual supressão.

209. Um quadro resumo com os comentários dos gestores, associados às propostas de recomendação originalmente elaboradas na minuta de relatório de auditoria e seu eventual impacto no texto final deste relatório, foi apensado aos autos na peça 46.

7. Conclusão

210. A governança da política de alocação de pessoal no INSS necessita de aprimoramentos para que possa atender de forma eficiente e eficaz aos objetivos institucionais da autarquia, a despeito dos esforços dos gestores do INSS – principalmente das Diretorias de Gestão de Pessoas, de Atendimento e de Benefícios – em criar ferramentas que tornem a gestão nessa área calcada em critérios objetivos alinhados à demanda de cada unidade.

211. Em relação à primeira questão, "a quantidade de servidores, nas diferentes unidades do INSS, é suficiente para atender a demanda?", verificou-se que o Estudo de Lotação Ideal, pertinente iniciativa do INSS no sentido de tornar objetiva a quantificação de servidores necessários em cada APS, carece de aperfeiçoamentos e precisa ser replicado em outras áreas do INSS, como área meio e perícia médica.

212. Também foram constatadas significativas diferenças entre as unidades do INSS quanto às suas eficiências, ou seja, grandes disparidades nas relações entre quantidade de servidores e nível produção. Os indicadores e metas que avaliam a atuação dessas unidades, por sua vez, estão mais baseados na eficácia da autarquia do que na eficiência da utilização dos recursos humanos disponíveis.

213. Além disso, também foram constatadas concentrações excessivas de servidores em grandes centros urbanos, em detrimento de unidades localizadas em cidades do interior, e na área meio das gerências executivas, em detrimento da área finalística do INSS nas agências da Previdência Social.

214. Quanto à segunda questão, "as ações relativas à movimentação e reposição de pessoal têm permitido mitigar os riscos inerentes?", constatou-se que 26% do atual efetivo de servidores do INSS possui condições de aposentar-se imediatamente, chegando a 46% desse mesmo efetivo até 2017. Essa elevada quantidade de servidores que recebem abono permanência, resultado das regras de cálculo da Gdass nos proventos dos servidores inativos, representa um risco de colapso no atendimento aos usuários do RGPS, caso venha a ocorrer um movimento em massa de solicitações de aposentadoria, resultado de eventuais mudanças no cálculo da referida gratificação.

215. A terceira questão de auditoria, que procurava compreender "como o INSS monitora a produtividade dos servidores e de suas unidades?", revelou que a avaliação de desempenho individual aplicada aos servidores administrativos do INSS não está alinhada aos objetivos da autarquia, pois é baseada em parâmetros subjetivos e não na contribuição desse servidor para o alcance das metas da organização, ou seja, na quantidade de atendimentos ou análises que esse servidor efetivamente realiza, por exemplo.

216. A quarta linha de investigação, que questionava se "as unidades do INSS possuem os profissionais especializados necessários para a realização de suas atividades", mostrou que o INSS apresenta uma carência de servidores que desempenhem a atividade primordial da autarquia, qual seja, a análise de requerimentos de benefícios previdenciários, tais como aposentadorias e pensões. Foi constatado que o percentual de servidores responsável pela maior parte das concessões desses

benefícios ainda é pequeno em relação ao corpo funcional do INSS. Tal situação representa um risco para os objetivos do INSS, tanto pelo aspecto das limitações ao controle como pelo impacto que eventual afastamento desses servidores possa provocar nas unidades, tendo sido abordada no subcapítulo 4.2 deste relatório. Em relação às demais especialidades, como peritos, assistentes sociais e profissionais da área meio, constatou-se a necessidade de realização de Estudo de Lotação Ideal específico, bem como de definição de metas e de mapeamento dos processos de trabalho dessas atividades (subcapítulos 3.1 e 3.3).

217. Diante disso, a equipe de auditoria propõe recomendações que objetivam contribuir para que a política de pessoal mantenha-se alinhada à missão da organização e para que os recursos humanos disponíveis sejam mais bem empregados. Ao INSS e ao MP, conjuntamente, é proposto que elaborem um plano de continuidade de negócio, prevenindo um cenário no qual o elevado percentual de servidores em abono permanência entre em inatividade, além de outras medidas que permitam ao INSS uma transição suave e gradual entre o atual corpo de servidores aposentáveis e a contratação e capacitação de novos servidores, sem perda da memória institucional que esses servidores representam.

218. Ao INSS também são propostas, entre outras recomendações, medidas no sentido de: aperfeiçoar e ampliar o escopo do estudo de lotação ideal, tomando por base mais critérios objetivos e menos estimativas; capacitar os servidores nas atividades de análise de concessão de benefícios, principalmente aqueles que estão em abono permanência ou que estejam lotados na área meio do INSS; criar indicadores que meçam a eficiência das unidades do INSS; estabelecer limites de lotação, metas e indicadores para os servidores e as atividades relacionadas à área meio do INSS; criar estratégia para mitigar a concentração de servidores em grandes centros urbanos, por meio de atrativos financeiros e não financeiros, e; aperfeiçoar a avaliação de desempenho individual, de maneira que se torne um instrumento mais alinhado aos objetivos da organização.

219. Com essas medidas, espera-se um aumento no nível de produção e eficiência das agências da Previdência Social, com consequente melhora na qualidade do atendimento à população e nos indicadores relacionados à atividade de concessão de benefícios. Também se espera mitigar o risco de impacto no desempenho das unidades no caso de afastamento de servidores, principalmente aqueles que se encontram em condições de aposentadoria.

8. Proposta de encaminhamento

220. Diante do exposto, com base no artigo 250, III, do Regimento Interno do TCU, submete-se este relatório à consideração superior, com as seguintes propostas:

I) Recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, conjuntamente, que:

a) elaborem plano de continuidade de negócios que estabeleça procedimentos a serem efetuados em um cenário de aposentadorias em massa no INSS, no sentido de mitigar danos e permitir que o INSS mantenha suas atividades críticas em um nível aceitável (item 4.1 deste relatório);

b) elaborem plano de reposição dos servidores em condições de aposentadoria, principalmente para as unidades com maiores índices de servidores recebendo abono permanência (item 4.1 deste relatório);

c) elaborem estudo no sentido de flexibilizar as regras de cálculo da gratificação de desempenho nos proventos dos servidores aposentados do INSS, de maneira a permitir que os servidores em abono permanência possam se aposentar gradativamente (item 4.1 deste relatório).

II) Recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social que:

a) realize estudos de lotação ideal para as outras áreas e cargos do INSS, tais como peritos, assistentes sociais, reabilitação profissional e área meio (item 3.1 deste relatório);

b) aperfeiçoe o estudo de lotação ideal realizado para os cargos administrativos, contemplando (item 3.1 deste relatório):

b.1) a redução dos intervalos de tempo nos quais é realizado;

b.2) a maior quantidade de dados objetivos, na medida do possível, no lugar de estimativas;

b.3) a capacidade produtiva real de cada servidor na unidade;

c) enfatize, junto aos gestores locais, a importância de se registrar, nos sistemas da previdência, todos os atendimentos (item 3.1 deste relatório);

d) defina plano de capacitação específico para servidores em abono permanência;

e) associe o período de reclassificação de APSs com a análise da demanda realizada durante as revisões periódicas do estudo de lotação ideal (item 3.2 deste relatório);

f) realize estudos de maneira a propor indicadores que meçam a eficiência (relação entre insumos e produtos) das agências e gerências executivas do INSS, que se agreguem aos indicadores de eficácia já empregados pela autarquia.

g) estabeleça limites para a lotação de servidores na área meio, principalmente nas áreas relacionadas à Gestão de Pessoas e Orçamento, Finanças e Logística (item 3.3 deste relatório);

h) implemente programas de treinamento que possibilitem a inserção dos servidores em excesso das GEXs nas atividades fim da autarquia (item 3.3 deste relatório);

i) defina metas para a área meio, mapeando seus processos de trabalho e dimensionando a real necessidade de pessoal dessas atividades (item 3.3 deste relatório);

j) avalie a possibilidade de implementação de atrativos financeiros e não financeiros para os servidores lotados em unidades do interior, tais como progresso diferenciado na carreira, criação de adicional por localidade de difícil lotação ou como redução de carga horária, avaliando os custos necessários para sua implementação (item 3.4 deste relatório);

l) insira, nos critérios dos próximos Estudos de Lotação Ideal, a reposição prévia de servidores que implementem todas as condições de aposentadoria (item 4.1 deste relatório);

m) identifique as agências da Previdência Social com maior concentração de concessões em número reduzido de servidores e realize atividades de treinamento de maneira a aumentar a quantidade de servidores aptos a atuar na análise e concessão de benefícios (item 4.2 deste relatório);

n) substitua os parâmetros subjetivos da atual sistemática de avaliação de desempenho individual por critérios objetivos, que possibilitem aferir a contribuição do servidor para o alcance dos objetivos institucionais e reflitam, proporcionalmente, a quantidade de atendimentos e análises efetivamente realizadas pelo servidor no período avaliativo (item 5.1 deste relatório);

o) fortaleça incentivos positivos na avaliação de desempenho individual em detrimento ao caráter punitivo e de consequências financeiras da atual metodologia (item 5.1 deste relatório).

IV) Determinar ao INSS e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fulcro no art. 250, III, do RI/TCU, que encaminhem ao Tribunal, no prazo de 90 dias a contar do Acórdão, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção das eventuais medidas necessárias à implementação das deliberações que vierem a ser prolatadas pelo Tribunal, com a identificação dos responsáveis.

V) Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório, ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Previdência Social;

VI) Arquivar os autos. [...]".

É o Relatório.

VOTO

Nesta oportunidade, trago à apreciação deste Plenário auditoria operacional realizada no Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social, com o objetivo de verificar a política utilizada pela autarquia para alocar seus servidores e a suficiência da lotação atual nos diversos postos de atendimento e de administração da autarquia.

2. O trabalho em questão foi aprovado por meio do Acórdão 1.475/2013 – TCU – Plenário (TC 012.179/2013-2), a justificativa que embasou a proposta foi o risco de quadro insuficiente de servidores ou uma política inadequada de alocação comprometer a eficiência na análise e concessão de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou possibilitar eventuais registros irregulares de dados nos sistemas eletrônicos utilizados como fonte de informações para essas atividades.

3. A intenção da fiscalização foi aferir se o atual quantitativo de servidores da autarquia é suficiente para atender a demanda do INSS, ou seja, para "promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social", bem como procurar compreender como essa entidade está se estruturando para estes misteres.

4. Cabe lembrar que o corpo funcional do INSS é formado por 39.392 servidores entre ativos ou cedidos, segundo dados de junho de 2013, e foi responsável pela concessão de mais de cinco milhões de benefícios do RGPS no período de maio de 2012 a junho de 2013 e que a autarquia é responsável por manter uma carteira de trinta milhões de beneficiários, possui representatividade nacional, atuando por meio de 1.500 agências da Previdência Social (APS), subordinadas a 106 gerências executivas (GEX).

5. Para avaliar a suficiência e a distribuição dos servidores entre suas unidades do INSS foram formuladas quatro questões de auditoria que nortearam os trabalhos: a) a quantidade de servidores, nas diferentes unidades do INSS, é suficiente para atender a demanda?; b) as ações relativas à movimentação e reposição de pessoal têm permitido mitigar os riscos inerentes?; c) como o INSS monitora a produtividade dos servidores e de suas unidades? e d) as unidades do INSS possuem os profissionais especializados necessários para a realização de suas atividades?

6. Durante o planejamento foram entrevistados servidores da Direção Central do INSS, principalmente das áreas responsáveis pelos benefícios, pela gestão de pessoas e pelo atendimento aos usuários, e solicitados dados sobre demanda, produtividade e lotação das unidades do INSS. Esses dados foram analisados utilizando-se principalmente da Análise Envoltória de Dados (DEA), método de mensuração de eficiência (Apêndice A).

7. No transcurso da execução, foram visitadas unidades do INSS em cinco Estados diferentes (DF, MS, SP, BA e PB), escolhendo casos de GEXs e APSs que se destacaram por serem eficientes ou pouco eficientes. Nessas visitas, foram entrevistados gestores e servidores, colhendo suas percepções sobre os principais tópicos objeto da avaliação.

8. Com relação à primeira questão de auditoria, "a quantidade de servidores, nas diferentes unidades do INSS, é suficiente para atender a demanda?", verificou-se que o Estudo de Lotação Ideal, no sentido de tornar objetiva a quantificação de servidores necessários em cada APS, carece de aperfeiçoamentos e precisa ser replicado em outras áreas do INSS, como área meio e perícia médica. Foram constatadas, ainda, significativas diferenças entre as unidades do INSS quanto às suas eficiências, ou seja, grandes disparidades nas relações entre quantidade de servidores e nível produção. Os indicadores e metas que avaliam a atuação dessas unidades, por sua vez, estão mais baseados na eficácia da autarquia do que na eficiência da utilização dos recursos humanos disponíveis. Além disso, também foram constatadas concentrações excessivas de servidores em grandes centros urbanos, em detrimento de unidades localizadas em cidades do interior, e na área meio das gerências executivas, em detrimento da área finalística do INSS nas agências da Previdência Social.

9. Quanto à segunda questão, "as ações relativas à movimentação e reposição de pessoal têm permitido mitigar os riscos inerentes?", a equipe de fiscalização constatou que 26% do atual efetivo de servidores do INSS possui condições de aposentar-se imediatamente, chegando a 46% desse mesmo efetivo até 2017. Essa elevada quantidade de servidores que recebem abono permanência, resultado das regras de cálculo da Gdass nos proventos dos servidores inativos, representa um risco de colapso no atendimento aos usuários do RGPS, caso venha a ocorrer um movimento em massa de solicitações de aposentadoria, resultado de eventuais mudanças no cálculo da referida gratificação.

10. A terceira questão de auditoria, que procurava compreender "como o INSS monitora a produtividade dos servidores e de suas unidades?", revelou que a avaliação de desempenho individual aplicada aos servidores administrativos do INSS não está alinhada aos objetivos da autarquia, pois é baseada em parâmetros subjetivos e não na contribuição desse servidor para o alcance das metas da organização, ou seja, na quantidade de atendimentos ou análises que esse servidor efetivamente realiza, por exemplo.

11. A quarta linha de investigação, que questionava se "as unidades do INSS possuem os profissionais especializados necessários para a realização de suas atividades", mostrou que o INSS apresenta uma carência de servidores que desempenhem a atividade primordial da autarquia, qual seja, a análise de requerimentos de benefícios previdenciários, tais como aposentadorias e pensões. Foi constatado que o percentual de servidores responsável pela maior parte das concessões desses benefícios ainda é pequeno em relação ao corpo funcional do INSS. Tal situação representa um risco para os objetivos do INSS, tanto pelo aspecto das limitações ao controle como pelo impacto que eventual afastamento desses servidores possa provocar nas unidades, tendo sido abordada no subcapítulo 4.2 deste relatório. Em relação às demais especialidades, como peritos, assistentes sociais e profissionais da área meio, constatou-se a necessidade de realização de Estudo de Lotação Ideal específico, bem como de definição de metas e de mapeamento dos processos de trabalho dessas atividades.

12. As constatações apresentadas no relatório levaram a equipe de auditoria a propor recomendações que objetivam contribuir para que a política de pessoal da autarquia mantenha-se alinhada à missão da organização e para que os recursos humanos disponíveis sejam mais bem empregados.

13. Ao INSS e ao MP, conjuntamente, é proposto que elaborem um plano de continuidade de negócio, prevenindo um cenário no qual o elevado percentual de servidores em abono permanência entre em inatividade, além de outras medidas que permitam ao INSS uma transição suave e gradual entre o atual corpo de servidores aposentáveis e a contratação e capacitação de novos servidores, sem perda da memória institucional que esses servidores representam.

14. Ao INSS também são propostas, entre outras recomendações, medidas no sentido de: aperfeiçoar e ampliar o escopo do estudo de lotação ideal, tomando por base mais critérios objetivos e menos estimativas; capacitar os servidores nas atividades de análise de concessão de benefícios, principalmente aqueles que estão em abono permanência ou que estejam lotados na área meio do INSS; criar indicadores que meçam a eficiência das unidades do INSS; estabelecer limites de lotação, metas e indicadores para os servidores e as atividades relacionadas à área meio do INSS; criar estratégia para mitigar a concentração de servidores em grandes centros urbanos, por meio de atrativos financeiros e não financeiros, e; aperfeiçoar a avaliação de desempenho individual, de maneira que se torne um instrumento mais alinhado aos objetivos da organização.

15. Por entender que a governança da política de alocação de pessoal no INSS necessita de aprimoramentos para que possa atender de forma eficiente e eficaz aos objetivos institucionais da autarquia, considero adequadas as medidas propostas pela unidade técnica.

16. A expectativa é que, com a adoção das medidas, haja um aumento no nível de produção e eficiência das agências da Previdência Social, com consequente melhora na qualidade do atendimento à população e nos indicadores relacionados à atividade de concessão de benefícios. Também se espera mitigar o risco de impacto no desempenho das unidades no caso de afastamento de servidores, principalmente aqueles que se encontram em condições de aposentadoria.

Feitas essas breves considerações, acolho integralmente a proposta de encaminhamento formulada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social e VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 9 de julho de 2014.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 1795/2014 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 016.601/2013-0.
2. Grupo I – Classe V- Auditoria Operacional
3. Interessado: Tribunal de contas da União
4. Unidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de auditoria operacional realizada em cumprimento ao Acórdão 1.475/2013 – TCU – Plenário, decorrente de proposta da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (TC 012.179/2013-2).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no inciso art. 239, inciso II do Regimento Interno-TCU, em:

9.1. com fundamento no artigo 250, inciso III, do Regimento Interno-TCU, recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), conjuntamente, que:

9.1.1 elaborem plano de continuidade de negócios que estabeleça procedimentos a serem efetuados em um cenário de aposentadorias em massa no INSS, no sentido de mitigar danos e permitir que o INSS mantenha suas atividades críticas em um nível aceitável (item 4.1 deste relatório);

9.1.2. elaborem plano de reposição dos servidores em condições de aposentadoria, principalmente para as unidades com maiores índices de servidores recebendo abono permanência (item 4.1 deste relatório);

9.1.3. elaborem estudo no sentido de flexibilizar as regras de cálculo da gratificação de desempenho nos proventos dos servidores aposentados do INSS, de maneira a permitir que os servidores em abono permanência possam se aposentar gradativamente (item 4.1 deste relatório);

9.2. com fundamento no artigo 250, inciso III, do Regimento Interno-TCU, recomendar ao INSS que:

9.2.1. realize estudos de lotação ideal para as outras áreas e cargos do INSS, tais como peritos, assistentes sociais, reabilitação profissional e área meio (item 3.1 deste relatório);

9.2.2. aperfeiçoe o estudo de lotação ideal realizado para os cargos administrativos, contemplando (item 3.1 deste relatório):

9.2.2.1. a redução dos intervalos de tempo nos quais é realizado;

9.2.2.2. a maior quantidade de dados objetivos, na medida do possível, no lugar de estimativas;

9.2.2.3 a capacidade produtiva real de cada servidor na unidade;

9.2.3. enfatize, junto aos gestores locais, a importância de se registrar, nos sistemas da previdência, todos os atendimentos (item 3.1 deste relatório);

9.2.4. defina plano de capacitação específico para servidores em abono permanência;

9.2.5. associe o período de reclassificação de APSs com a análise da demanda realizada durante as revisões periódicas do estudo de lotação ideal (item 3.2 deste relatório);

9.2.6. realize estudos de maneira a propor indicadores que meçam a eficiência (relação entre insumos e produtos) das agências e gerências executivas do INSS, que se agreguem aos indicadores de eficácia já empregados pela autarquia;

9.2.7 estabeleça limites para a lotação de servidores na área meio, principalmente nas áreas relacionadas à Gestão de Pessoas e Orçamento, Finanças e Logística (item 3.3 deste relatório);

9.2.8 implemente programas de treinamento que possibilitem a inserção dos servidores em excesso das GEXs nas atividades fim da autarquia (item 3.3 deste relatório);

9.2.9. defina metas para a área meio, mapeando seus processos de trabalho e dimensionando a real necessidade de pessoal dessas atividades (item 3.3 deste relatório);

9.2.10 avalie a possibilidade de implementação de atrativos financeiros e não financeiros para os servidores lotados em unidades do interior, tais como progresso diferenciado na carreira, criação de adicional por localidade de difícil lotação ou como redução de carga horária, avaliando os custos necessários para sua implementação (item 3.4 deste relatório);

9.2.11. insira, nos critérios dos próximos Estudos de Lotação Ideal, a reposição prévia de servidores que implementem todas as condições de aposentadoria (item 4.1 deste relatório);

9.2.12. identifique as agências da Previdência Social com maior concentração de concessões em número reduzido de servidores e realize atividades de treinamento de maneira a aumentar a quantidade de servidores aptos a atuar na análise e concessão de benefícios (item 4.2 deste relatório);

9.2.13 substitua os parâmetros subjetivos da atual sistemática de avaliação de desempenho individual por critérios objetivos, que possibilitem aferir a contribuição do servidor para o alcance dos objetivos institucionais e reflitam, proporcionalmente, a quantidade de atendimentos e análises efetivamente realizadas pelo servidor no período avaliativo (item 5.1 deste relatório);

9.2.14. fortaleça incentivos positivos na avaliação de desempenho individual em detrimento ao caráter punitivo e de consequências financeiras da atual metodologia (item 5.1 deste relatório).

9.3. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno-TCU, determinar ao INSS e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que encaminhem ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias a contar do Acórdão, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção das eventuais medidas necessárias à implementação das deliberações de que tratam os itens 9.1 e 9.2 retro, com a identificação dos responsáveis;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, e do inteiro teor Relatório de Auditoria, ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Previdência Social;

9.5. arquivar os autos.

10. Ata n° 25/2014 – Plenário.
11. Data da Sessão: 9/7/2014 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1795-25/14-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral