

**CENTRO DE EDUCAÇÃO REINALDO RAMOS – CESREI
FACULDADE REINALDO RAMOS – FARR
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

MARCOELLY RICHARD ABRANTES FURTADO

**AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DOS
PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE AUTOTUTELA NO INSS NO TOCANTE AOS
MECANISMOS DE ATUAÇÃO DO SETOR DE CONTROLE INTERNO**

Campina Grande – PB
2021

MARCOELLY RICHARD ABRANTES FURTADO

**AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DOS
PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE AUTOTUTELA NO INSS NO TOCANTE AOS
MECANISMOS DE ATUAÇÃO DO SETOR DE CONTROLE INTERNO**

Trabalho monográfico apresentado à
Coordenação do Curso de Direito da
Faculdade Reinaldo Ramos - FARR, como
requisito parcial para a obtenção do grau
de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Andrea Silvana
Fernandes de Oliveira

Campina Grande – PB.
2021

MARCOELLY RICHARD ABRANTES FURTADO

**AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DOS
PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE AUTOTUTELA NO INSS NO TOCANTE AOS
MECANISMOS DE ATUAÇÃO DO SETOR DE CONTROLE INTERNO**

Aprovada em: 16 de dezembro de 2021

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Andrea Silvana Fernandes de Oliveira
Faculdade Reinaldo Ramos – FARR
(orientadora)

Prof^a. Renata Maria Brasileiro Sobral
Faculdade Reinaldo Ramos – FARR
(1^o examinador)

Prof. Jardon Souza Maia
Faculdade Reinaldo Ramos – FARR
(2^o examinador)

F992a

Furtado, Marcoelly Richard Abrantes.

Autotutela administrativa: uma análise jurídica acerca dos processos administrativos de autotutela no INSS no tocante aos mecanismos de atuação do setor de controle interno / Marcoelly Richard Abrantes Furtado. – Campina Grande, 2021.

59 f. : il. color.

Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade Reinaldo Ramos-FAAR, Centro de Educação Superior Reinaldo Ramos-CESREI, 2021.

"Orientação: Profa. Ma. Andrea Silvana Fernandes de Oliveira".

1. Administração Pública. 2. Autotutela. 3. Monitoramento Operacional de Benefícios. 4. Controle Interno. I. Oliveira, Andrea Silvana Fernandes de. II. Título.

CDU 35(043)

Para
Audilene (mãe)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a DEUS, minha fortaleza, em que firmo minha fé, pelo seu amor incondicional e por me amparar nos momentos em que os percalços da vida insistiu em fazer-me desistir;

A minha mãe (Audilene) – exemplo de amor, coragem e determinação, a quem designo todos os meus esforços em retribuição. É você quem me inspira a seguir meus sonhos.

A minha orientadora, Andreia Silvana Fernandes de Oliveira, por acolher-me nesta caminhada final, pelo conhecimento partilhado e pelas palavras repletas de cuidado e apoio.

A minha amiga Kelyane Maria Silva, por todo incentivo e amizade, fundamental para a finalização de mais esse ciclo em minha vida.

“O Direito é a armadura do Estado”

Francisco Carnelutti

RESUMO

A administração pública, direta e indireta, incide na organização do Estado quanto a sua função na efetivação de gestão e planejamento nas diversas áreas da sociedade, através de seus órgãos e/ou entidades. O poderio alcançado, em suma, na competência das esferas da administração, prescinde com a máxima de defender o interesse público, com base em sua prerrogativa de amparar o coletivo. Na esfera administrativa, o controle é presente no âmbito legislativo, judiciário e pelo executivo, conquanto, é o controle exercido pelo executivo no âmbito de suas próprias funções, que se designa por controle interno, no uso e atribuições das prerrogativas da administração pública. No presente trabalho, apresentamos a base constitucional principiológica da administração, com ênfase no princípio da legalidade, na atribuição do seu poder-dever quanto função de controle, e na autotutela, no enfoque da designação da análise da legalidade dos atos administrativos através dos setores internos de controle da administração. Neste âmbito, discutimos acerca da efetivação do exercício do monitoramento operacional de benefícios – MOB, setor de controle interno vinculado a diretoria de benefícios do Instituto Nacional de Seguro Social -INSS. Analisamos os tipos de irregularidades mais recorrentes contra o Instituto, o funcionamento no que condiz a gestão do MOB, envolvendo todos os aspectos inerentes do exercício da atividade específica do referido setor. Neste liame, analisamos os números apresentados decorrentes das últimas auditorias realizadas, com valores significativos pagos indevidamente pela autarquia por ocasião de erro administrativo ou fraude e a respectiva lesão ao erário decorrente de tais irregularidades, conquanto, demonstrando a relevância da atuação do MOB na atribuição da autotutela administrativa, no que condiz a instauração de processo de apuração de indícios de irregularidade e processo de cobrança administrativa.

Palavras-chave: Administração pública. Autotutela. Controle interno. Monitoramento operacional de benefícios.

ABSTRACT

Public administration, direct and indirect, affects the organization of the State in terms of its role in carrying out management and planning in the various areas of society, through its bodies and/or entities. The power reached, in short, within the competence of the spheres of administration, dispenses with the maxim of defending the public interest, based on its prerogative to support the collective. In the administrative sphere, control is present in the legislative, judicial and executive spheres, although it is the control exercised by the executive within the scope of its own functions, which is called internal control, in the use and attributions of the prerogatives of public administration. In the present work, we present the principle constitutional basis of administration, with emphasis on the principle of legality, the attribution of its power-duty as a control function, and self-governance, focusing on the designation of the analysis of the legality of administrative acts through internal sectors of management control. In this context, we discussed the effectiveness of the exercise of operational monitoring of benefits - MOB, an internal control sector linked to the benefits board of the National Social Security Institute -INSS. We analyzed the most recurrent types of irregularities against the Institute, the functioning of the MOB's management, involving all aspects inherent to the exercise of the specific activity of that sector. In this link, we analyze the figures presented resulting from the last audits carried out, with significant amounts unduly paid by the autarchy due to administrative error or fraud and the respective damage to the treasury resulting from such irregularities, although, demonstrating the relevance of the MOB's performance in the attribution of the administrative self-protection, which is consistent with the initiation of a process to investigate evidence of irregularity and administrative collection process.

Keywords: Public administration. Self-guardianship. Internal control. Operational benefits monitoring.

SIGLAS E ABREVIATURAS

APEGR - Assessoria de Pesquisas Estratégica e Gerenciamento de Riscos
APS - Agência da Previdência Social
AR - Aviso de Recebimento
BPC - Benefícios de prestação Continuada
CGU - Controladoria Geral da União
CGMOB - Coordenação-Geral de Monitoramento e Controle de Benefícios
CMOBEM -Coordenação de Monitoramento Operacional de Benefícios
CNIS- Cadastro Nacional de Informações Sociais
CRPS - Conselho de Recursos da Previdência Social
CTC -Certidão de Tempo de Contribuição
CNIS- Cadastro Nacional de Informações Sociais
DIGOV Diretoria de integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos
DIRBEN - Diretoria de Benefícios
IN - Instrução normativa
INSS - Instituto Nacional de Seguro Social
GET - Gerenciamento de Tarefas
GEX - Gerência Executiva
MOB - Monitoramento Operacional de Benefícios
MPF - Ministério Público Federal
SCO - Sistema de Controle de Óbitos
SEI - Sistema Eletrônicos de Informações
SIRC - Sistema Nacional de Informações de Registro Civil
SISOBI - Sistema Informatizado de Controle de Óbitos
SOFC - Setor de Orçamento, Finanças e Contabilidade
STF- Supremo Tribunal Federal
SUB - Sistema Único de Benefícios
TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE PRINCÍPIOLÓGICA	14
1.1 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO.....	14
1.2 PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO	15
1.3. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	16
1.4 PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA.....	17
1.4.1 Princípio da autotutela administrativa no âmbito previdenciário	19
1.5 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	21
1.5.2 O controle interno no âmbito previdenciário	23
2 O MONITORAMENTO OPERACIONAL DE BENEFÍCIOS- MOB	28
2.1 ATUAÇÃO DO SETOR DE MOB.....	30
2.2 DO CARÁTER PREVENTIVO	32
2.3 DO CARÁTER CORRETIVO.....	34
3 DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DAS APURAÇÕES	39
3.1 DA ANÁLISE PROCESSUAL	40
3.2 RECEBIMENTO DE VALORES INDEVIDOS APÓS ÓBITO DO TITULAR DO BENEFÍCIO	44
3.3 APURAÇÃO DE BATIMENTO CONTÍNUO – BPC/ LOAS	48
3.3.1 peculiaridade do processo de apuração de irregularidade do amparo assistencial – idoso e deficiente	48
3.4 RELEVÂNCIA DA ATUAÇÃO DO MOB.....	49
3.4.1 Ação de governança e gerenciamento de riscos	52
3.4.2 Da efetividade e limitação da atuação do mob	53
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
REFERÊNCIAS	58

INTRODUÇÃO

A administração pública é regida por princípios que norteiam e orientam quanto as condutas do agente público, haja vista, a previsão normativa presente no art. 37, caput, da Constituição federal, a qual elenca os princípios de (...) “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência,(...)” em todas as esferas da administração pública. Sabemos, pois, da existência de outros princípios, os quais, estão dispostos em normas infraconstitucionais, a exemplo, do princípio da autotutela.

A autotutela da seara pública, ao ser dotada de poder de controle de legalidade no que se refere a rever seus próprios atos, anulando-os se eivados de vícios ou revogando-os, conforme conveniência ou oportunidade da própria administração, permite, desta forma, o desenvolvimento de procedimentos necessários para uma gestão eficiente e eficaz. Vejamos, pois, que esse poder-dever de base principiológica, apresenta embasamento na legislação do processo administrativo da administração pública federal, lei nº9.784/99 em seu art. 53: “A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.”

Ato contínuo, adentramos nos setores de controle interno da administração pública, princípio previsto constitucionalmente e necessário para que o exercício da autotutela seja efetivado.

Se nos remetemos ao campo previdenciário, poderemos observar a necessidade e a relevância de um controle interno no âmbito do Instituto Nacional de Seguro Social para fins do exercício da autotutela e reanalise quanto aos benefícios com possibilidades de concessão e/ou manutenção irregular, requerimento e emissão de certidão de tempo de contribuição, alterações de vínculos e remunerações, dentre outros, inclusive com identificação relativa a constatação de erro administrativo ou fraude.

A demanda de processos administrativos instaurados pela autarquia é elevada, contudo, além dos processos concessórios, há os processos de Apuração de Indícios de Irregularidades, de caráter revisional proveniente do poder da autotutela, e embasados sob o escopo constitucional dos princípios da

administração pública e desenvolvidos pelo setor interno de Monitoramento Operacional de Benefícios – MOB.

Desta feita, a presente pesquisa tem por objetivo geral destacar a relevância da autotutela no âmbito administrativo, evidenciando o setor de controle interno, especificamente a atuação do Monitoramento Operacional de Benefícios - MOB, responsável pela análise dos benefícios com suspeitas de irregularidade, bem como, expor a legislação aplicada, os mecanismos de atuação e as principais dificuldades e limitações enfrentadas na prática. No que condiz aos objetivos específicos, destacaremos: evidenciar a relevância do princípio da autotutela na administração pública, em específico na âmbito previdenciário; informar quanto a existência do setorial de controle interno, o Monitoramento Operacional de Benefícios, para análise de indícios de irregularidades em benefícios previdenciários; demonstrar a relevância do setorial de controle interno para a efetivação da autotutela administrativa no âmbito previdenciário; apontar a legislação interna pautada nos princípios constitucionais e previdenciários; demonstrar a atuação e relevância do setor de Monitoramento Operacional de Benefícios na análise de benefícios previdenciários com suspeita de irregularidades; e apontar as principais limitações do setor de Monitoramento Operacional de Benefícios no exercício da autotutela administrativa, no que se refere a análise dos benefícios irregulares e a cobrança dos valores recebidos indevidamente.

Neste segmento, em um primeiro momento, inciamos com o capítulo voltado para a abordagem dos princípios constitucionais, explícitos, da administração pública e, por conseguinte, tratamos dos princípios implícitos a administração, presente em legislações infraconstitucionais e doutrina. Destacamos, ainda, o exercício da autotutela administrativa no controle de legalidade nos setores de controle interno dos órgãos da administração pública, direta e indireta, em específico na autarquia previdenciária federal, o Instituto Nacional de Seguro Social.

No segundo capítulo, abordamos a atuação do monitoramento operacional de benefícios, e a hierarquia a qual está submetida na área de benefícios do INSS; no terceiro capítulo, tratamos do procedimento do processo de apuração e evidenciamos um tipo de irregularidade, qual seja, recebimento indevido pós óbito do titular do benefício, a aplicabilidade procedimental e suas peculiaridades, bem como dados de auditoria sobre benefícios com irregularidades deste tipo, e os respectivos valores extraídos indevidamente da autarquia. Ainda neste capítulo,

apresentamos as peculiaridades referente a apuração de irregularidades, especifica dos Benefícios de Prestação Continuada Assistencial ao Idoso e Deficiente – BPC Loas. O último capítulo, expomos a relevância da atuação do monitoramento operacional de benefícios, a nova proposta de governança e gestão para o respectivo setor instituída pelo INSS, e as limitações que cercam o referido setor de controle interno.

Quanto a metodologia, no que concerne ao desenvolvimento do presente estudo, abordaremos a base principiológica da administração pública sob escopo constitucional, e o método utilizado será pesquisa bibliográfica, “feita com base em textos, como livros, artigos científicos, ensaios críticos, dicionários, enciclopédias, jornais, revistas, resenhas e resumos.”(LAKATOS, pg.32, 2019) e documental que tem como “fonte de coleta de dados apenas documentos, escritos ou não, que constituem o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ter sido feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois.” (LAKATOS, pg.190, 2019) trazendo informações a partir de documentos oriundos de Órgãos Públicos, *in casu*, portarias, manuais, instruções normativas do Instituto Nacional do Seguro Social.

Quanto aos objetivos, o estudo se dará de forma exploratória e descritiva. Segundo Gil(2008) a pesquisa exploratória visa uma abrangência geral, de forma aproximada, a respeito de determinado tema, enquanto que o caráter descritivo“(...) têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”(GIL, pg.28, 2008). Neste sentido, no âmbito jurídico, abordaremos na temática as posições doutrinárias e normativas, bem como levantar informações acerca de dados em sites oficiais para auxílio da explanação da pesquisa.

1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA

De início cabe entender como a administração pública é regida por princípios orientadores do poder estatal, o chamado regime jurídico-administrativo, bem como explanar, além dos artigos previstos constitucionalmente e, portanto, regentes da administração pública, aqueles os quais são implícitos ao poder estatal, dentre eles, a autotutela administrativa.

Resta imperioso destacar a relevância dos princípios como postulados para atuação da administração pública, deste modo, adentraremos ao regime jurídico-administrativo:

Conjunto harmônico de princípios que definem a lógica da atuação do ente público, a qual se baseia na existência de limitações e prerrogativas em face do interesse público. Esses princípios devem guardar entre si essa lógica, entre eles, um ponto de coincidência. (CARVALHO, pg. 53, 2016).

A atuação da administração pública deve se reportar ao interesse público e a satisfação da coletividade, ressalta-se os princípios regentes do regime jurídico-administrativo, a saber, o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público. Veremos a seguir, as designações dos princípios supracitados.

1.1 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Neste âmbito, quanto ao primeiro princípio, extrai-se que a Administração detém de Supremacia, baseada no interesse público se sobrepondo ao interesse particular, no qual o Estado, inclusive dotado da legalidade se coloca à frente do particular, visto que, a “autoridade da Administração Pública, necessária à consecução de seus fins, são-lhe outorgados prerrogativas e privilégios que lhe permitem assegurar a supremacia do interesse público sobre o particular.” (DI PIETRO, pg.86, 2017).

Neste sentido, Mazza (2019) acrescenta que a imperatividade, a exigibilidade e a exectoriedade dos atos administrativos são desdobramentos do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, enfocando, ainda tal supremacia no poder-dever de revogação e anulação dos atos administrativos sem a necessidade de força jurisdicional, a partir do exercício da autotutela, a qual abordaremos mais adiante.

1.2 PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

No que refere ao Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, enfoca as restrições da Administração em sua atuação, principalmente em relação as ações dos seus agentes no exercício de suas atividades e nas suas condutas diárias. Acerca dos princípios expostos, Carvalho aduz:

[...] pode-se definir que a SUPREMACIA D INTERESSE O PUBLICO SOBRE O INTERESSE PRIVADO e a INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO embasam o sistema administrativo que se resume nas prerrogativas que o estado goza para satisfazer as necessidades coletivas, assim como nas limitações a que o Estado se submete para evitar distorções de condutas. A administração só pode atuar dentro do limite do interesse público, não obstante goze de vantagens amparadas no próprio interesse coletivo. (CARVALHO, pg.60, 2016).

Vejamos, pois, que os princípios da administração pública são constitucionais, alguns de forma explícita, outros de modo implícito. Ao verificarmos os princípios explicitados no art. 37, caput Constituição Federal de 1988, temos os demais princípios que norteiam o regime jurídico-administrativo, a saber: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Destarte, ao visualizarmos a legislação de processo administrativo federal, Lei nº 9.784/99, em seu art. 2º, encontraremos referências aos princípios expostos na Carta Magna, bem como outros que a complementam, quais sejam, os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade,

ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Deste modo, os princípios da administração pública se estendem as normas infraconstitucionais.

Contudo, não adentraremos especificamente nos princípios supracitados, por bem, o enfoque se dará no Princípio da Autotutela da Administração Pública. Para isso, faz-se necessário discorrer sobre o princípio basilar da administração pública, o princípio da legalidade, pelo qual, a autotutela será firmada.

1.3. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O Princípio da Legalidade é oriundo do Estado de Direito, de modo, que vislumbra a criação do direito e se submete ao ordenamento jurídico próprio. Mazza, ressalta sobre o referido princípio, a seguir:

Inerente ao Estado de Direito, o princípio da legalidade representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular. O exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, mas deve obrigatoriamente respeitar a vontade da lei. (MAZZA, pág. 110, 2019).

Com efeito, conclui-se que a Administração Pública só pode atuar conforme o exposto em lei, sendo garantia que quaisquer conflitos da administração sejam resolvidos com base na lei, não havendo interferência contrária do agente público em detrimento da lei. Neste escopo, apesar do poder discricionário do agente público, a alteração dos atos administrativos deverá ser pautada na norma, pois, “*o administrador não pode atuar de forma a dispor do interesse público, e portanto, sua atuação fica dependendo da autorização do titular do interesse público (que é o povo)*”. (CARVALHO, pág.61, 2016). Neste seguimento, DI PIETRO complementa acerca do princípio da legalidade:

(...) juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao

exercício de tais direitos em benefício da coletividade .(DI PIETRO, pg.134,2017)

Notadamente, a administração pública tem impedimento de fazer quaisquer alterações ou criações através de atos administrativos, sem que o decorra diretamente de legislação, de modo, que a execução de quaisquer atos sem previsão em lei, torna-se ilegítimo. Neste ponto, é válido ressaltar que a atuação da administração pública, pode ser realizada de forma implícita, mediante a alteração de atos discricionários, os quais serão validados além da legislação, a razoabilidade de sua aplicação, conforme aduz CARVALHO:

(...) a atuação pode ser expressa ou implicitamente prevista em lei, diante da possibilidade de edição de atos administrativos discricionários nos quais o administrador poderá, mediante interpretação baseada no princípio da razoabilidade, definir a possibilidade de atuação, inferido de uma disposição normativa. (CARVALHO, pg. 61, 2016).

Neste sentido, a legalidade não exclui a possibilidade do poder-dever oriundo da análise de conveniência e oportunidade da administração pública, seguindo os critérios de razoabilidade. A discricionariedade da administração, ainda assim, deverá ser pautada na normatização. Inclusive, será pautado o presente assunto quanto a análise da autotutela administrativa na atuação do controle interno administrativo.

Neste diapasão, Carvalho, complementa:

Ademais, pode-se dizer que o princípio da legalidade é corolário da regra de indisponibilidade do interesse público. Afinal, a lógica é que o administrador não pode atuar de forma a dispor do interesse público e, portanto, sua atuação fica dependendo da autorização do titular do interesse público (que é o povo) (...) (CARVALHO, pg. 61, 2016)

Ante o exposto, conclui-se que o princípio da legalidade interliga os demais princípios da administração pública, é basilar, e traduz a supremacia da lei.

1.4 PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA

Desta feita, poderemos dispor sobre o Princípio da Autotutela da Administração Pública. O exercício da autotutela permite que a Administração detenha o controle sobre seus atos, de modo que, ela mesma possa revê-los, analisá-los quanto a sua regularidade e anulá-los ou revogá-los. Por conseguinte, acerca da conceituação da autotutela, Di Pietro (2017), ressalta:

Enquanto pela tutela a Administração exerce controle sobre outra pessoa jurídica por ela mesma instituída, pela autotutela o controle se exerce sobre os próprios atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário. (DI PIETRO, pg.140, 2017)

Segundo Mazza (2019) o princípio da autotutela consagra o exercício do controle interno que a Administração detém em relação aos seus atos, de forma que, não há necessidade de recorrer ao judiciário para anular ou revogar os atos dotados de vícios, em observância a sua independência funcional. Consistindo, portanto, no poder-dever do poder público em retirar tais atos administrativos por meio da revogação ou anulação.

Neste diapasão, acerca da conceituação da autotutela, resta imperioso invocar a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal que dispõe:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque dêles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (SÚMULA 473, STF)

Vejamos, que a anulação ou revogação cabe quando os atos apresentam vícios ou inconveniência, assim, a Administração utilizando de sua conveniência e discricionariedade, embasados na norma, protegendo os interesses da própria Administração.

Ressalta-se ainda, o disposto na Súmula 346 do Supremo Tribunal Federal, que aduz: “A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”, conferindo o poder-dever da Administração pública de anular os seus atos.

Por conseguinte, remetendo novamente a Lei nº 9.784/99, vislumbra-se no seu texto normativo, em seu art.53, a respeito da autotutela, afirmando que: “A

Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.”

Ante o exposto, adentraremos na possibilidade da anulação ou invalidação dos atos administrativos, ou seja, é o pleno exercício da autotutela da administração. Vejamos, conforme mencionado anteriormente no teor das Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal-STF, a nulidade dos próprios atos da administração se dá quando da identificação de vício, portanto, ilegais, ou quando não são mais oportunos para o desempenhos da administração, neste último, estamos diante da revogação. Contudo, a nulidade não se limita ao âmbito administrativo, o poder judiciário poder efetivar a anulação de atos desde que provocado por terceiro, conforme aduz Di Pietro (2017):

(...) a anulação pode também ser feita pelo Poder Judiciário, mediante provocação dos interessados, que poderão utilizar, para esse fim, quer as ações ordinárias e especiais previstas na legislação processual, quer os remédios constitucionais de controle judicial da Administração Pública. (DI PIETRO, pg 318, 2017).

Apesar da exposição quanto a competência do âmbito judiciário, retornaremos as particularidades da nulidade dos atos administrativos pela própria administração pública. Não há a interferência de terceiros, e a administração precede da obrigação ou poder dever de anular seus atos, e ao enfatizarmos o “dever” evidenciamos a proeminência e supremacia da legalidade. De igual modo, observa-se que a legalidade é o objeto do controle interno.

Desta feita, traduz acerca do texto normativo, que o poder de controle da Administração Pública é exercido através da efetivação do princípio da autotutela.

1.4.1 Princípio da autotutela administrativa no âmbito previdenciário

O Princípio da Autotutela administrativa no cerne previdenciário, é preponderante nos atos de revisão dos benefícios com indícios de irregularidades. O Instituto Nacional de Seguro Social-INSS recebe notificações para execuções de auditoria por órgãos externos de controle e demanda oriundas da própria autarquia

através no seu setor interno de controle. Deste modo, estabelece setoriais de monitoramento operacional de benefícios para a tratativa das auditorias, denúncias, ou até mesmos irregularidades visualizadas por servidores no próprio atendimento ao público nas Agências locais.

O processo revisional traduz o poder dever da autarquia em visualizar possíveis irregulares em benefícios previdenciários, e através da autotutela, analisá-los e a depender da apuração, se comprovada a irregularidade, e oportunizando sempre a ampla defesa, proceder com a cessação dos referidos benefícios irregulares e a posterior cobrança administrativa, de acordo com o estabelecido em legislação.

Vejamos, por exemplo, em breve análise sobre governança administrativa do INSS, o Grupo de Trabalho Interinstitucional, instituído pela Portaria GM/MDS nº 2.390, de 27 de julho de 2018, do Ministério do Desenvolvimento Social- MDS, verificou relatórios de auditorias sobre benefícios previdenciários, especificamente em benefícios de segurados especiais que apresentavam ilegalidade, a exemplo do Relatório nº 201800066, de 21 de março de 2018 que apresentava o seguinte objetivo: “(...) verificar a legalidade de pagamentos de benefícios previdenciários realizados a produtores rurais enquadrados como segurados especiais, registrados na folha de pagamento de benefícios previdenciários.”(RELATÓRIO FINAL DE GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL – GTI -MDS/INSS, pg 7, 2018)

E como resultado:

Constatação do relatório: pagamento superior a três bilhões de reais nos últimos cinco anos a beneficiários do INSS, definidos como segurados especiais, que não atendem aos critérios legais para tal enquadramento . (RELATÓRIO FINAL DE GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL – GTI (MDS/INSS) pg. 8, 2018)
(...)

Assim, totalizaram-se 97.255 benefícios distintos que constaram em uma ou mais questões de auditoria, representando um pagamento, em setembro de 2017, de R\$ 90,7 milhões, o que projeta uma repercussão anual de cerca de R\$ 1,18 bilhão. Ao se calcular o montante do prejuízo referente às irregularidades apuradas considerando-se os últimos cinco anos, observa-se que esses 97.255 benefícios equivaleram ao total de R\$ 3 bilhões pagos e, enquanto tais inconsistências não forem sanadas, outros R\$ 1,1 bilhão continuarão a ser pagos indevidamente por ano .(idem, pg. 9, 2018)

Observa-se que a referida análise realizada apenas com o cruzamento de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais-CNIS, do Sistema Único de Benefícios - SUB, da maciça (folha de pagamento dos segurados do INSS) e sistemas específicos de segurados especiais rurais, já foram cruciais para se chegar a presente constatação do montante altíssimo de benefícios pagos indevidamente e da lesão ao erário, claramente, evidenciada.

As presentes informações de auditorias são encaminhadas aos setoriais do MOB das GEX e divididos para o MOB das agências conforme a especificação de cada caso, para a análise, e início do processo administrativo e finalização com o processo de cobrança administrativa.

Deve observar que a análise de irregularidades de benefícios assistenciais – BPC/LOAS, segue atualmente uma tratativa diferente, a qual citaremos mais adiante.

1.5 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle na Administração Pública é expresso constitucionalmente, conforme veremos a seguir, e aduz o poder da Administração de fiscalizar os próprios órgãos ou entidades.

Por conseguinte, o controle da administração pública engloba a União, administração direta e indireta, e trata da fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos entes públicos, conforme explana o artigo 70 da Constituição Federal de 1988. Notadamente, as finalidades do controle interno dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, estão dispostas no art.74 da Carta Magna. Neste sentido, “os mecanismos de controle têm natureza jurídica de princípio fundamental da Administração Pública.” (MAZZA, pág. 1.091, 2019).

O Decreto Legislativo 200/67 em seu art. 6º traz os princípios fundamentais que devem ser obedecidos na execução das atividades pela Administração Pública Federal:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I - Planejamento.
- II - Coordenação.
- III - Descentralização.
- IV - Delegação de Competência.
- V – Controle.

Conforme podemos observar, o controle é princípio fundamental na administração pública, dentre as várias aplicabilidades no que se refere a fiscalização. Meirelles apresenta a aplicabilidade do controle e todas as esferas da administração pública:

O controle no âmbito da Administração direta ou centralizada decorre da subordinação hierárquica, e, no campo da Administração indireta ou descentralizada, resulta da vinculação administrativa, nos termos da lei instituidora das entidades que a compõem. Daí por que o controle hierárquico é pleno e ilimitado e o controle das autarquias e das empresas estatais em geral, sendo apenas um controle finalístico, é sempre restrito e limitado aos termos da lei que o estabelece (MEIRELLES, pg.794, 2016).

Abordaremos o controle administrativo, especificamente, o controle interno, o qual é realizado dentro da estrutura da administração. No que condiz ao controle interno, Meirelles (2016) pontua ser todo aquele que é realizado por entidade ou órgão responsável pela atividade específica que necessita de controle, dentro da própria esfera administrativa, e deste modo, qualquer controle do executivo efetivado sobre seus serviços ou agentes deve ser considerado interno.

O controle administrativo aduz as formas e mecanismos utilizados para o exercício da fiscalização ou revisão das atividades administrativas. No que concerne ao controle exercido pela Administração Pública por intermédio do poder de autotutela, temos, segundo Carvalho:

No que tange às condutas administrativas, esta se configura a manifestação do poder de autotutela, conferindo ao próprio agente público que praticou o ato, ou a qualquer outro agente que poderia dele conhecer, mediante recurso, a possibilidade de analisar novamente a situação que deu ensejo a uma determinada conduta do Estado, a fim de verificar se a decisão tomada foi a mais correta ou se ela deve ser modificada, no todo ou em parte. Nestes casos, o controle é feito posteriormente à prática do ato administrativo. (CARVALHO, pg. 368, 2016).

Para retratar a autotutela administrativa, Meirelles traz a abrangência na conceituação de controle administrativo, enfatizando o poder-dever da administração ao rever seus próprios atos:

O controle administrativo deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes. Esse controle é normalmente exercido pelos órgãos superiores sobre os inferiores (controle hierárquico próprio das chefias e corregedorias), com auxílio de órgãos incumbidos do julgamento de recursos (controle hierárquico impróprio) ou, ainda, de órgãos especializados em determinadas verificações (controle técnico de auditorias etc.), **mas integrantes da mesma Administração, pelo quê se caracteriza como controle interno, pois que o externo é sempre atribuído a órgão estranho ao Executivo. (grifo nosso) (MEIRELLES, pg.802, 2016).**

Neste liame, o controle interno é o meio pelo qual a administração pública, direta ou indireta, pode anular seus atos se detectados os vícios ou proceder com a revogação, se assim analisar oportuno ou conveniente para a própria administração.

1.5.2 O controle interno no âmbito previdenciário

Em adendo, visualizamos que, em caráter econômico, referente ao custeio e controle dos valores relativos a concessão devidas e indevidas, é presente o controle interno da autarquia pautado pela autotutela administrativa, e assessorados pelos órgãos externos de controle do executivo federal. Enquanto, que referente aos processos administrativos de benefícios não concedidos ou que foram refutados em sua decisão, temos o controle jurisdicional do INSS exercido pelo Conselho de Recursos do Seguro Social – CRPS.

Retornando ao objeto do controle interno na análise de benefícios irregulares, é mister ressaltar sua atuação em conformidade com os princípios basilares da Carta Magna de 1988, já supracitados, além dos princípios próprios do processo administrativo, presente na lei nº 9.784/99, *ipsi litteris*:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade,

proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

As ações que regem os processos administrativos de irregularidades dos benefícios previdenciários seguem os princípios regidos por lei, apresentados acima.

Dentre os princípios constitucionais e do processo administrativo, cabe um destaque maior para o princípio da legalidade, principalmente se tratando de uma autarquia previdenciária, entidade da administração indireta. Esse é o ponto principal para a ação do INSS, no sentido em que, ao vislumbrar concessão de benefícios contrariando os pressupostos da lei previdenciária, e portanto, atacando diretamente o princípio basilar da administração pública, a legalidade, a autarquia tem o poder-dever de anular seus atos eivados de vícios, a pedido ou de ofício.

No processo administrativo é imprescindível o devido processo legal ensejando o direito ao cidadão a ampla de defesa e contraditório, não limitando-os apenas na esfera litigante judicial. De igual modo, observa-se o princípio da ampla defesa e contraditório no art. 5º, LV, da Constituição federal, bem como, está disposto em norma infraconstitucional, mencionada acima, a saber, lei do processo administrativo. É cediço quanto a relevância deste princípio constitucional, inclusive nos processos de irregularidade instaurados pelo INSS.

Deste modo, o cidadão, contribuinte ou segurado, deverá ter seu direito a apresentação de defesa dentro dos prazos redigidos por legislação administrativa. Vale ressaltar, que até a apresentação de defesa, seguindo os prazos da IN 77/2015 e do manual do MOB, não será possível a cessação do benefício, há situações específicas para autorização a efetiva suspensão e da cessação de benefícios previdenciários de acordo com cada espécie, as quais serão objeto de análise mais adiante. Destarte, visualizamos a menção ao direito do princípio supramencionado no art 6º da IN 77/PRES/INSS/2015:

Art. 606. Após análise do processo no qual a irregularidade ficou comprovada, deverá ser emitido relatório individual e expedido ofício de defesa ao(s) interessado(s) com a descrição do(s) indício(s) de irregularidade(s) detectado(s), devidamente fundamentado(s), bem como o montante dos valores passíveis de devolução, quando for o caso, obedecendo ao princípio da ampla defesa e do contraditório, oportunizando o direito de apresentar, no prazo legal, defesa, provas ou documentos de que dispuser, bem como de ter vista ao processo.

Notadamente, a ausência de oferecimento de defesa ao segurado seguida de

suspensão do benefício efetivada pelas Agências da Previdência Social do INSS é objeto de invalidade do feito, por via judicial, conforme podemos observar na jurisprudência:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. SUSPENSÃO DE BENEFÍCIO PELO INSS, SOB ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADE. INVALIDADE, POR NAO TER SIDO PROPORCIONADO AO APELADO A OPORTUNIDADE DE DEFESA EM PROCEDIMENTO CONTRADITÓRIO. ART 5º, LIV E LV, DA CF/88. APELAÇÃO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. (TRF-2 - AMS: o RJ 94.02.09803-8, Relator: Desembargador Federal ROGERIO CARVALHO, Data de Julgamento: 05/10/1994, SEGUNDA TURMA).

Deste modo, conclui-se, que após iniciar a análise preliminar, por denúncia, Nota de Auditoria, Relatório Informativo (CGINT), Nota Técnica, Despacho da APS, Acórdão, tela do CMOBEN e outros meios; o setor de monitoramento de benefícios deve ao iniciar a apuração, oportunizar o direito à ampla defesa e ao contraditório sob pena de nulidade do ato administrativo. “Como regra padrão, no entanto, quando irregular, a suspensão do benefício ocorre após a análise da defesa e anteriormente à cessação. Sendo o benefício cessado somente após a preclusão: “trânsito em julgado administrativo”. (Manual MOB Digital-tutorial)

Seguimos adiante evidenciando o princípio da motivação, embasando os atos administrativos na necessidade de fundamentação, demonstrando e indicando os fatos e direitos das suas decisões, dada sua essencialidade e obrigatoriedade na esfera administrativa. A respeito da efetividade do referido princípio, Castro e Lazzari, aduz:

A motivação deve ser clara e coerente, indicando quais os requisitos legais que foram ou não atendidos, podendo fundamentar-se em decisões anteriores, bem como notas técnicas e pareceres do órgão consultivo competente, os quais serão parte integrante do ato decisório (CASTRO E LAZZARI, pg. 457, 2018).

Ato contínuo, a incidência da motivação nos atos administrativos, bem como sua obrigatoriedade se dá pelo fato de cada ato proferido pela administração pública, atingir diretamente direitos individuais em situações específicas, sendo, portanto (...) indispensável ao controle dos atos administrativos, uma vez que demonstra à sociedade as razões pelas quais o poder público atuou de determinada

forma, tornando possível a análise dos cidadãos acerca da legitimidade e adequação de seus motivos”(CARVALHO, pg. 86, 2016).

Deste modo, podemos verificar no art. 50 da lei de processo administrativo - Lei nº 8789/99, as hipóteses em que a motivação, em regra, deve ser fundamentada:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Por fim, é válido ressaltar a atuação do princípio da segurança jurídica, que embora não estando presente nos princípios constitucionais do art. 37 da carta Maior, foi elencado no art. 2º, *caput*, da lei 9784/99.

Destarte, apesar de ser tratado em norma infraconstitucional trata-se de um princípio de alta relevância, no sentido que garante ao cidadão a incidência na norma presente na data do fato gerador. Essa garantia se difunde justamente pelas alterações de entendimento normativo da administração pública, que apesar de legais, não podem ter aplicação retroativa. Observa-se ainda, a incidência da segurança jurídica no escopo dos institutos da prescrição e decadência, fundamentais nos atos administrativos de autotutela em que há a necessidade de a administração rever os próprios atos eivados de vício, conforme explana DI PIETRO:

Com efeito, o princípio está na base das normas sobre prescrição e decadência, das que fixam prazo para a Administração rever os próprios atos, da que prevê a súmula vinculante; o § 1º do artigo 103-A da Constituição Federal deixa expresso o objetivo da súmula vinculante de afastar controvérsias que gerem “grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica” (DI PIETRO, pág. 156, 2017)

Resta imperioso destacar a relevância e obrigatoriedade do respeito aos princípios supracitados nos processos administrativos de apuração de irregularidade, enfatizando, principalmente, o poder-dever do exercício da autotutela, no caso, pela

autarquia federal, o INSS. Mais adiante, destacaremos o princípio do controle interno, expresso pela Constituição, e meio pelo qual o setor de monitoramento do INSS recebe, analisa e profere decisões relativas às irregularidades nos benefícios previdenciários.

2 O MONITORAMENTO OPERACIONAL DE BENEFÍCIOS- MOB

Em vislumbre ao montante de benefícios eivados de irregularidade e a necessidade de estabelecer rotinas para uniformizar ou padronizar os meios de cobrança administrativa na esfera da autarquia previdenciária federal, a Instrução Normativa nº 74 PRES/INSS, de 03 de outubro de 2014 foi instituída, estabelecendo quais os procedimentos realizáveis para a apuração e posterior cobrança administrativas em relação aos valores a serem restituídos ao INSS.

Neste cerne, o dever do funcionário público, ao perceber uma possível irregularidade causadora de dano ao erário, por ato omissivo ou comissivo de agente público ou terceiro, é de comunicar a autoridade superior para que seja encaminhada ao setor competente. Desse modo, conforme o art. 4º da referida IN, assim que constada o indicio de ato irregular que cause dano ao erário, deverá ser instaurado o processo administrativo de apuração, e após finalizada, o processo de cobrança, sendo assegurado os direitos de ampla defesa e de contraditório.

O setor responsável para análise e instauração dos processos de apuração e cobrança administrativa é área de benefícios através do setor de monitoramento operacional de benefícios - MOB, o qual realiza ações de preventivas e corretivas, em relação as disfunções, bem como realiza avaliação de riscos e dos controles internos. Neste liame, o MOB é pautado pelos seguintes objetivos:

- a) conscientizar os servidores sobre seu papel em relação ao Controle Interno na Área de Benefícios;
- b) desenvolver ações preventivas para evitar a ocorrência de disfunções;
- c) verificar a qualidade das informações relativas às alterações, inclusões e exclusões de dados cadastrais, vínculos, remunerações e contribuições, realizadas no Cadastro Nacional de Informações Sociais- CNIS;
- d) verificar a qualidade dos processos de benefícios nas fases de reconhecimento, revisão e manutenção do direito e Perícia Médica, para todos os tipos de benefícios;
- e) identificar a necessidade de capacitação dos servidores;
- f) identificar a necessidade de melhoria nos sistemas informatizados;
- g) monitorar as demandas oriundas de órgãos internos e externos;
- h) **realizar apuração de possíveis indícios de irregularidades, bem como o acompanhamento de todas as fases do processo de apuração;**

i) realizar e monitorar o processo de cobrança administrativa de valores recebidos indevidamente, desde o levantamento destes, até o efetivo ressarcimento. (MANUAL DO MOB, pg.16,2014) (grifo nosso).

Observa-se o quão amplo é a abrangência de competência do MOB, de modo que cada objetivo se vincula para traçar meios de prevenção a possíveis irregularidades, de correção aos vícios já constatados e de restituição ao erário, através da cobrança para devolução dos valores que foram extraídos indevidamente da autarquia.

Precisamos entender a respeito da hierarquia dos setores de controle interno, voltados para apuração de irregularidades e a subordinação dos servidores designados para atuação nesta área. Como explanaremos mais adiante, o INSS não mantém em sua competência ativa tendo como objeto apenas o ato concessório de benefícios, certidões de Tempo de Contribuição, e afins; mas avoca a capacidade de auditoria interna, designados setores específicos de controle interno para gerenciar irregularidades consistentes em seus atos concessórios. Pois bem, no âmbito do controle interno, o INSS tem a Divisão ou Serviço de Benefícios das Gerências Executivas - BENEF/GEX, que é responsável pela Equipe do Monitoramento Operacional de Benefícios - MOB, e por todas as atividades por esta efetivadas.

Quanto a atuação/lotação do servidor do MOB, temos:

O servidor do Monitoramento Operacional de Benefícios é lotado em Agência da Previdência Social, Gerência Executiva, Superintendências Regionais ou Coordenações e Coordenações-Gerais da Diretoria de Benefícios e Diretoria da Saúde do Trabalhado [...] (MANUAL DO MOB, pg.18, 2014)

Os servidores do MOB são subordinados a Coordenação-Geral de Monitoramento Operacional de Benefícios - CGMOB, ou seja, cada GEX tem o setor de benefícios e uma coordenação de MOB, e os servidores do MOB são distribuídos ou lotados, através de Portarias, em cada setor do órgão, atrelado a área de benefícios. Quanto a atuação dos servidores nas APS, houve alterações que serão apresentadas mais adiante. Contudo, de acordo com o manual do MOB regulado em 2014 junto com a IN 74/2014, que normatiza os processos de apuração e cobrança administrativa, as divisões de tarefas eram assim designadas, ou seja, incluindo servidores do MOB em todas as APS. Contudo, no presente trabalho iremos

apresentar as etapas do processo de apuração de irregularidades realizadas pelos servidores do MOB lotados nas APS, desde a infusão do setor com suas atribuições e procedimentos designados em 2014, lotados nas APS, além de apresentar as novas coordenadas do respectivo setor com as novas diretrizes voltadas para governança.

2.1 ATUAÇÃO DO SETOR DE MOB

A atuação do MOB no âmbito da autarquia previdenciária importa na relevância em mostrar a abrangência quanto as ações da entidade pública, as quais não se limitam apenas em concessão de benefícios, mas engloba as ações revisionais de tais concessões, através da atuação do controle interno, com particularidades, porém sem minimização quanto ao grau e relevância em relação aos atos de concessão, principalmente por impactar diretamente ao erário quando existentes equívocos processuais. Conforme designa o manual do MOB, o setor pauta-se em um “conjunto de ações que visam à prevenção da ocorrência de disfunções, à avaliação de riscos e à avaliação dos controles internos inerentes a área de Benefícios.” (MANUAL DO MOB, pg.16, 2014).

Ademais, “em relação ao Controle Interno realizado em sede de Monitoramento de Benefícios, destaca-se o princípio da autotutela da administração pública (Manual do MOB, pg.29, 2014)” sendo iniciado, portanto, por iniciativa da própria administração pública, por vislumbrar algum ato que possa lesar a própria ao seu próprio bem jurídico, bem como pode ser provocado por qualquer interessado.

No âmbito do INSS, as atividades do controle interno são iniciadas a partir das ações oriundas de Auditoria-Geral, da Coordenação-Geral de Monitoramento e Controle de Benefícios – CGMOB, Ouvidoria e Canal de Denúncia. O MOB é atrelado ao setor de benefícios – Benef, e atua no controle interno relativo a erros ou fraudes nos benefícios concedidos pela autarquia:

Na área de Benefícios, é baseado na Instrução Normativa n.º 01, de 6 de abril de 2001, da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, que disciplina e padroniza a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Prioriza-

se o caráter preventivo para evitar eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos (Manual MOB Digital- tutorial -pg.10, 2020).

Neste liame, o princípio da autotutela esta pautado na ação de órgão de controle interno de monitoramento direcionado a detectar e analisar irregularidades nos benefícios previdenciários no geral. Importando na atuação de rever os atos eivados de vício, em situações em que há possível irregularidade, por erro administrativo ou fraude, em processo de concessão de benefício ou de Certidão de Tempo de Contribuição, seja relativo a acumulação de benefícios, seja a base de cálculo utilizada ou até a análise dos pressupostos necessários para enquadramento nas normas previdenciárias de concessão de acordo com cada tipo de benefício. “Os indícios de irregularidade podem ser verificados no processo concessório de benefícios, de Certidão de Tempo de Contribuição - CTC ou na fase de manutenção de benefícios.” (Manual MOB Digital- tutorial, pg.14, 2020)

Especificamente na área de benefícios do INSS, o controle interno administrativo deve atuar seguindo os referidos critérios e objetivos:

- a) prioritariamente, ter caráter preventivo;
- b) permanentemente, estar voltados para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos;
- c) prevalecer como instrumentos auxiliares de gestão;
- d) estar direcionados para o atendimento aos níveis hierárquicos; e
- e) quanto maior for o grau de adequação dos controles internos administrativos, menor será a vulnerabilidade dos riscos inerentes à gestão propriamente dita. (Manual do MOB, pg. 30, 2014).

Vejamos que o documento norteador das atividades exercidas no setor expõe o caráter preventivo das ações, contudo, a demanda de atuação pode ser em atuação detectiva e corretiva, esta última incidindo a maioria dos processos administrativos de apuração de irregularidades, e que, infelizmente, enseja a existência de uma lesão ao erário efetiva.

Vislumbramos, a reafirmação do setor do MOB, em caráter de controle, a busca por medidas que garantam a efetividade em caráter preventivo, e não mais sendo possível, a correção dos erros e fraudes detectados, assim correlacionado suas ações a terem uma razoável margem de garantia de que as metas e objetivos da administração pública serão efetivados, de forma célere, eficaz e econômica, conforme aduz o Manual do MOB:

Razoável margem de garantia pode ser entendida como medidas de efetividade e a custos razoáveis, estabelecidas para evitar desvios ou restringi-los a um nível tolerável. Isso significa que erros e procedimentos ilegais ou fraudulentos serão evitados e, na sua ocorrência, serão detectados e corrigidos dentro de curto prazo, pelos funcionários, como parte de suas funções habituais. (MANUAL DO MOB, pág.33, 2014).

Mais adiante, veremos relatórios, planos de prestação de contas e grupos de trabalhos, institucionalizados pelo INSS junto a Controladoria Geral da União-CGU e Tribunal de Contas da União-TCU, tratando sobre o setor de monitoramento, sua descentralização nas APS's, bem como objeto de exercício, irregularidades de benefícios e formas de tratamento na execução das análises e cobranças administrativas.

No mais, apesar do setorial MOB ter o caráter de controle interno, sua atuação é descentralizada, de modo que, cabe a cada APS tratar os dados dos benefícios de irregularidade e dar andamento ao processo administrativo, se atentando a prestação de contas anuais. Contudo, sua atividade tem o poder-dever de verificar os benefícios concedidos, com base a autotutela administrativa e efetivar o controle referente a regularidade destes, no sentido de mitigar a oneração da máquina pública, derivada de benefícios irregulares e fraudes contra a autarquia.

Em observação as especificidades do setor, a conduta dos servidores responsáveis pelo setor deve seguir as regras estabelecidas na legislação em vigor, no manual do MOB, na Instrução Normativa nº 01, de 6 de abril de 2001 da Secretaria Federal de Controle Interno e no Código Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, sempre ressaltando em sua conduta, o comportamento ético, cautela e zelo profissional, imparcialidade, objetividade, conhecimento técnico e capacidade profissional, atualização dos conhecimentos técnicos e cortesia. Vejamos, que é demonstrado no profissional que fará a análise processual, alguns aspectos, próprios dos princípios da administração pública, em que o servidor público deve seguir criteriosamente.

2.2 DO CARÁTER PREVENTIVO

O setor de controle interno, apesar de em um primeiro momento pensarmos que as ações são desenvolvidas para verificar as irregularidades dos benefícios e aplicar a legislação administrativa, com suspensão e/ou cessação dos benefícios objetos de análise, e posterior cobrança, não é esse o principal foco do referido setor. O trabalho é desenvolvido, prioritariamente com o caráter preventivo, com base nos objetivos próprios do setor, já apresentados anteriormente, e voltado para a adequação dos controles internos administrativos, no sentido de dirimir ou minimizar as vulnerabilidades inerentes ao objeto de que trata o setor. É neste sentido que se embasa a eficácia do controle interno, justamente, desenvolver a gestão para prevenir possíveis disfunções capazes de gerar prejuízo ao erário. Se já consumada a lesão ao erário, apenas resta ao setor de controle incidir o caráter corretivo para restituir o prejuízo que incidiu sobre a autarquia.

É mister frisar, no que tange as ações preventivas na área de controle, a incidência da Análise de Riscos, e sua aplicabilidade cotidianamente no MOB.

Quando nos remetemos a análise de riscos, estamos nos voltado para a área de gestão com a segmentação de processos devidamente formalizados, quais sejam: Análise de Riscos, Critérios de Risco, Avaliação do Risco, Tratamento do Risco e Comunicação do Risco, que norteiam o MOB para a busca de uma segurança de gestão adequada. Em suma, a Análise de Riscos vai atuar em:

A Análise de Riscos identifica as ameaças mais prováveis de ocorrência, analisando as vulnerabilidades encontradas na organização e possibilitando a tomada de decisão em relação aos riscos principais. Conhecendo os riscos principais pode-se tomar uma das seguintes medidas: Eliminá-los, Minimizá-los, Compartilhá-los ou Assumi-los. (MANUAL DO MOB, pg.57, 2014).

O princípio da ação preventiva e corretiva estabelece que as condições adversas para uma gestão devem ser previstas, identificadas e corrigidas. A causa deve ser determinada, adotando-se medidas para evitar repetição, ressaltando-se que sem um programa objetivo e eficaz de ação preventiva e corretiva a gestão ficará vulnerável (MANUAL DO MOB,pg.52,2014)

Ante o exposto, o MOB segue o modelo de Gestão de Riscos utilizando da análise preliminar de riscos, citada acima, para determinar medidas de controle e prevenção de riscos. Além de buscar identificar quais os mecanismos de controle mais adequados e identificar as suas eventuais fraquezas.

2.3 DO CARÁTER CORRETIVO

Os benefícios previdenciários no momento de sua concessão, traz requisitos para preenchimento de acordo com a legislação pertinente a cada espécie de benefício. Ocorre que, alguns fatores como documentação, vínculos do CNIS, dentre outros, não são observados no que condiz a sua legitimidade, configurando em fraude. Para entendermos as ações corretivas do setor de monitoramento de benefícios, é necessário explanar termos evidentemente utilizados nas análises.

Neste cenário, faz-se necessário entendermos quando há evidências de erro ou fraude administrativa, e se incide culpa ou dolo, no liame da boa-fé ou má-fé. A relevância da classificação correta se dá inclusive para analisarmos a incidência prescricional no momento inicial do processo de cobrança administrativa dos valores recebidos indevidamente. Pois bem, conforme vislumbramos em sentido amplo, o dolo está diretamente a vontade do agente em praticar determinada conduta, assim, a fraude está diretamente vinculada ao dolo de fraudar/ludibriar a outrem no ímpeto da materialização da má-fé para fins de auferir vantagem financeira.

Se observamos a legislação penal, não temos a fraude, propriamente dita como um tipo penal, porém, nos crimes em que por meio fraudulento se consuma, há a designação da fraude pelo dolo de obter vantagem financeira de forma ilícita.

No entanto, se continuarmos na esfera criminal nos deparamos com crimes que trazem a conjuntura da fraude, e que são atrelados em muitos casos de irregularidades no âmbito previdenciário, a exemplo do crime de inserção de dados falsos, artigo 313 -A do Código Penal, caracterizado como crime próprio e somente configurado na modalidade dolosa, pois somente o funcionário público pode ser o agente ativo do tipo penal. No que concerne ao crime de inserção de dados falsos em sistema de informações, temos a tipificação penal:

Art. 313-A. Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa

Vejam no âmbito previdenciário, muitos casos de fraudes por alterações de dados do CNIS de segurados, para alterar vínculos e remunerações, se enquadrando no tipo penal supracitado.

Outra tipificação penal, é o crime de falsificação de documento público, artigo 297 do Código Penal, quando o agente falsifica um documento público ou altera com documento público ou equiparado, que é materialmente verdadeiro:

Art. 297- Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro:

Pena - reclusão, de dois a seis anos, e multa.

§ 1º- Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, aumenta-se a pena de sexta parte.

(...)

§ 3º Nas mesmas penas incorre quem insere ou faz inserir: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

I- na folha de pagamento ou em documento de informações que seja destinado a fazer prova perante a previdência social, pessoa que não possua a qualidade de segurado obrigatório; (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

II- na Carteira de Trabalho e Previdência Social do empregado ou em documento que deva produzir efeito perante a previdência social, declaração falsa ou diversa da que deveria ter sido escrita; (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

III- em documento contábil ou em qualquer outro documento relacionado com as obrigações da empresa perante a previdência social, declaração falsa ou diversa da que deveria ter constado. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000).

Nos casos encaminhados ao MOB, algumas irregularidades pairam na apresentação de documentos falsos, no ato concessório, a exemplo de certidões de casamento e de óbito, que são eivadas de vícios, por inexistência de cadastro nos cartórios, sendo, notadamente, falsas.

Observa-se que no §3º do artigo supracitado, incorre na mesma pena o ilícito penal do caput praticado em documentações que serão voltadas a previdência social, no intuito de ludibriar a autarquia previdenciária. De igual modo, temos o tipo penal de falsidade ideológica, neste caso, a forma do documento sempre será verdadeira, porém o conteúdo é falso:

Art.299,CP- Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, se o documento é particular.

Destarte, foram elencados alguns ilícitos penais mais comuns no âmbito previdenciário, no intuito de demonstrar a materialidade da má-fé nas situações de fraudes bem como, a possibilidade de participação de servidor público nos crimes contra o erário.

No que condiz ao erro administrativo, este está atrelado a culpa do agente, ou seja, não há dolo. No âmbito previdenciário, em alguns casos, ocorre o erro administrativo, assim, uma falsa percepção da realidade, que pode ser pela própria conduta humana (erro de fato) ou pela interpretação distinta da legislação em determinado momento (erro de direito) ambos terão como consequência a invalidação do ato administrativo, pois resta claro o vício presente. Dentre essas especificações é imprescindível abordar sobre a natureza do erro, se escusável ou inescusável, de modo que, no primeiro, temos a falta percepção da realidade apesar de prévia verificação na legislação, enquanto que o erro inescusável ocorre falha grave, com a inobservância dos ditames normativos, podendo ser caracterizado por imprudência, imperícia ou negligência do agente. Assim, temos que:

Nas hipóteses de erro inescusável do servidor, ocorre uma inobservância de normas básicas afetas à Administração e que foram desprezadas. Como consequência deste erro, decorre uma responsabilização da restituição aos cofres públicos os valores indevidamente recebidos. (MANUAL DO MOB, pg.66, 2014).

Vale ressaltar que “Somente após a apuração pelo MOB do caso concreto, é que poderá identificar e aferir, concluindo-se pela responsabilização ou não do (s) servidor (es) do INSS pelo dano causado” (MANUAL DO MOB, pg.66, 2014). Neste aspecto, o servidor por culpa pode ser omissivo em algumas ações que o conduzem ao erro administrativo, como exemplo: não observou os requisitos expressos em instrução normativa, desatenção na análise do CNIS, ou na apresentação de documentação para concessão de determinado benefício, entre outros.

Conforme menciona o Manual do MOB (2014) quanto a solidariedade e subsidiariedade nos processos de apuração de irregularidade, é válido mencionar que há a aplicação da solidariedade apenas em casos de fraude, em que todos os envolvidos ficam obrigados a pagar o valor de ressarcimento de danos. No caso da

subsidiariedade, a responsabilidade incide sobre todos os sujeitos, com critérios de ordem, desse modo, se a obrigação não for cumprida pelo devedor, os demais sujeitos do processo poderão ser acionados para cumprir a obrigação de pagar.

Vale salientar, que em alguns casos de irregularidade, o segurado apresenta defesa demonstrando o caráter de boa-fé quanto à irregularidade do benefício, por ocasião de desconhecimento da legislação, a exemplo do segurado especial que recebe aposentadoria especial caracterizada por exposição a agentes nocivos, e no entanto, retorna ao trabalho no âmbito laboral similar ao que induziu sua aposentadoria. Nestes casos, o segurado suscita a aplicabilidade da boa-fé no intuito de invalidar o ato administrativo de cobrança dos valores recebidos indevidamente, contudo, não sendo recepcionado pela administração, o INSS.

A Instrução Normativa nº74 de 2014 informa que “É passível de responsabilização para fins de ressarcimento ao erário aquele que, por ação ou omissão voluntária, dolosa ou culposa, violar direito ou causar dano ao INSS, seja agente público ou não.” (IN 74/INSS, pg.4, 2014).

Ocorre, no entanto, ante a irregularidade do benefício, a cobrança administrativa com o prazo prescricional de 5 anos, se observados a boa-fé do segurado e a irregularidade advir de erro administrativo, a análise revisional obedecendo a decadência decenal. Vejamos:

Quando não se tratar de fraude, o levantamento dos valores recebidos indevidamente será efetuado retroagindo cinco anos, contados da data do Despacho de Instauração do processo de apuração, incluindo-se os valores recebidos a partir dessa data até a cessação ou suspensão do benefício, atualizado os valores correspondentes a esse período até a data da constituição do crédito, na forma do art. 175 do RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999 (MANUAL DO MOB, pg.76, 2014)

A administração conforme IN 74/2014, deve proceder com a cobrança administrativa dos valores, após findado o processo de apuração e oportunizado aos segurados/contribuintes todos os direitos inerentes a ampla defesa e contraditório. No entanto, a jurisprudência pacificou a desnecessidade de restituição dos valores recebidos indevidamente se comprovada a boa-fé do segurado, conforme veremos a seguir:

PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PENSÃO POR MORTE. HABILITAÇÃO TARDIA. IRREPETIBILIDADE DOS **VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ PELO BENEFICIÁRIO.**

1. Restou pacificado pelo E. Supremo Tribunal Federal ser **desnecessária a restituição dos valores recebidos de boa-fé pelo beneficiário, devido ao seu caráter alimentar, em razão do princípio da irrepetibilidade dos alimentos.**

2. Agravo desprovido.

(TRF-3 - AI:5006474132019030000 SP, Relator: Desembargador Federal PAULO OCTAVIO BAPTISTA PEREIRA, Data de Julgamento: 04/03/2020, 10ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA:06/03/2020)

No que condiz, a materialidade da má-fé, a restituição dos valores se dará integralmente, desde a concessão, no montante atualizado monetariamente e não recai a decadência, ou seja, a revisão por parte da administração poderá ser realizada a qualquer tempo, conforme legislação específica:

Nos casos de comprovação de fraude, o levantamento do quantitativo abrangerá a integralidade dos valores pagos com base no ato administrativo anulado, não sujeito ao prazo decadencial decenal, previsto no artigo 103-A da Lei nº 8.213/91, nem aos prazos prescricionais do caput do Art. 103 e do seu parágrafo único, e na forma do art. 175 do RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. (MANUAL DO MOB, pg.76,2014)

Desta feita, as ações corretivas do MOB são pautadas nas condutas de erro administrativo ou fraude, levando em consideração o caráter subjetivo da má-fé do indivíduo.

3 DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DAS APURAÇÕES

No processo administrativo de apuração de indícios de irregularidade, realizado, ainda na vigência do manual do MOB citado no presente trabalho, são estabelecidas etapas de desenvolvimento, sempre com base nos princípios constitucionais, oportunizando em cada etapa, a ampla defesa e o contraditório ao segurado. Vejamos, a abrangência na análise de irregularidades dos benefícios, tratando da regularidade do ato concessório, revisão de benefícios e manutenção destes, atualização de dados cadastrais dos segurados e dos vínculos e remunerações, os quais constam no CNIS.

O objetivo principal do processo de apuração segue a seguinte premissa:

A apuração de indícios de irregularidades tem como objetivo esclarecer os fatos denunciados ou detectados pelas Agências da Previdência Social – APS, Gerência Executiva, Monitoramento Operacional de Benefícios - MOB e órgãos de controle interno e externo, bem como, comprovar a materialidade do ato considerado irregular, identificando o(s) responsável(is), quando possível, e quantificando o dano causado ao erário. (MANUAL DO MOB, pg. 24, 2014).

A análise, ora realizada no MOB das Agências da previdência, seguem fluxos, a partir de denúncias ou por irregularidades identificadas pelo próprio servidor no atendimento, ou são recebidas por ocasião de ser determinada APS mantenedora do benefício. Contudo, em situações em que é apurada fraude previdenciária com envolvimento de servidor, ao relatório deve ser remetido para o MOB da Gerência executiva-GEX, a qual as APS são subordinadas.

Neste liame, em situações de envolvimento de servidor, há a designação para a Corregedoria:

Caso o MOB comprove a fraude na concessão ou manutenção do benefício e fique comprovado também, a participação de servidor na fraude, a GEX da APS onde está sendo realizada a apuração deverá encaminhar para a GEX onde o servidor envolvido na irregularidade é lotado, cópia de inteiro teor do processo de apuração da irregularidade que, por sua vez, encaminhará à Corregedoria para as providências a seu cargo. (grifo nosso) (MANUAL DO MOB, pg. 25, 2014).

Além disso, há as apurações designadas por força tarefa previdenciária, ou seja, encaminhadas pelo Ministério Público Federal-MPF, Polícia Federal e Assessoria de Pesquisa Estratégica e Gerenciamento de Riscos-APEGR, nestes casos, na maioria das vezes em cada operação são elencados vários benefícios em um único relatório para que seja realizada a análise de apuração, de modo que, cada benefício será remetido a sua APS mantenedora para análise.

3.1 DA ANÁLISE PROCESSUAL

Conforme explicitado anteriormente, a análise processual em apuração de indícios de irregularidade tem início a partir da identificação da irregularidade possível a qual poderá incidir sobre a concessão e/ou manutenção de benefícios, e em pedidos de inclusão, alteração e exclusão de dados cadastrais, incluindo vínculos, remunerações e contribuições, presentes no CNIS de cada contribuinte.

A fase inicial após recebimento de denúncia, ou de relatórios dos órgãos externos ou de demanda de força tarefa, ou pela detecção realizada pelo próprio servidor em atendimento, se dará a partir da emissão de ofício de defesa. Vejamos que a administração pública ao exercer seu poder de autotutela oportuniza ao contribuinte/segurado o direito constitucional de ampla defesa e do contraditório. Na defesa, será oportunizada a prestação de esclarecimentos e documentações comprobatórias no intuito de demonstrar a regularidade em relação aos indícios de irregularidades citados no ofício de defesa.

Deste modo quanto ao ofício de defesa, temos:

Ofício de Defesa é o instrumento utilizado para comunicar ao interessado os indícios de irregularidade verificados, oportunizando o prazo regulamentar de 10 (dez) dias para apresentar defesa escrita, provas e ou documentos, conforme disposto no §1º do artigo 11, da Lei 10.666/2003. (MANUAL DO MOB, pg.71,2014).

Nesta etapa deve-se observar a relevância de anexar ao processo o comprovante de AR, pois o envio do ofício se dá por via postal com aviso de recebimento - AR, e poderá ser recebido por terceiros, caso o interessado não esteja no momento. “O retorno do AR deverá ser monitorado para fins de juntada ao

processo e contagem do prazo para a apresentação da Defesa.” (MANUAL DO MOB, pg.72,2014) No processo, a ausência do comprovante de AR, invalida a etapa, devendo ser reencaminhado, neste caso, ao interessado um novo ofício de defesa no prazo de 10 (dez) dias.

Contudo nos casos em que o interessado não recebe, diretamente ou por meio de terceiros, a notificação do AR do ofício de defesa, segue a publicação do edital se, apenas se, não estando em local certo ou sabido, seguindo o disposto no art.26 da lei 9.784/99:

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

§ 4º **No caso de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação deve ser efetuada por meio de publicação oficial.** (grifo nosso).

Quando do recebimento de defesa, o servidor irá apreciar os argumentos e documentos comprobatórios apresentados pelo interessado, e fará um relatório de análise de defesa pela regularidade ou não do objeto inicial da apuração. Caso se conclua pela regularidade, o interessado receberá por via postal a comunicação da regularidade do feito, e o processo será arquivado. No caso dos processos físicos, estes eram digitalizados e inseridos no sistema de banco de dados, e o processo físico era encaminhado ao arquivo de cada Gex.

Vale salientar, que a análise no que condiz a regularidade deve ser embasada em fundamentos e argumentos que justifiquem a decisão. Neste ponto evidenciamos a incidência do princípio da motivação da administração pública, em que pesa a obrigação de motivar todos os atos. Princípio basilar nos processos administrativos conforme designa o art. 2º da lei 9.784/99.

Nos casos em que o interessado não se manifesta dentro do prazo a respeito do ofício de defesa “(..) confirma-se a revisão no caso de redução de renda ou a suspensão ou cessação do benefício no caso de perda de direito. ” (MANUAL DO MOB, pg.74,2014).

Finalizada a etapa da defesa, e após a devida análise, constada a irregularidade do objeto de apuração, será ofertado ao interessado o recurso administrativo. Vejamos então a garantia de um direito previsto constitucionalmente no art. 5º, inciso LV, o qual explana que “aos litigantes, em processo judicial ou

administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Nesta etapa, será encaminhado ao interessado o Ofício de Recurso, comunicando da decisão acerca do objeto que iniciou o processo administrativo, e fixando o prazo de 30 (trinta) dias para apresentação do recurso, seguindo o disposto no art. 305do Regulamento da Previdência Social aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Destarte, conforme a legislação citada, a análise recursal será realizada pela Câmara de Recursos da Previdência Social -CRPS, nos seguintes termos:

Art. 305. Compete ao CRPS processar e julgar:

(...)

V - os recursos relacionados aos processos sobre irregularidades verificadas em procedimento de supervisão e de fiscalização nos regimes próprios de previdência social e aos processos sobre apuração de responsabilidade por infração às disposições da Lei nº 9.717, de 1998.

Novamente, deve-se observar o encaminhamento via postal com aviso de recebimento- AR, para que o retorno do AR seja anexado ao processo, em caso de não recebimento seguirá a publicação em edital.

Do mesmo modo que na apreciação da defesa, a apresentação do recurso poderá ser realizada em qualquer APS da Previdência Social. Contudo, as razões do recurso e qualquer outra documentação inerente ao processo administrativo deverá ser encaminhado a APS mantenedora do benefício em apuração.

Após a apresentação do Recurso, a APS através do servido do MOB fará as contrarrazões, e instruirá o recurso para encaminhar à Junta de Recursos, onde será analisado pelo colegiado.

A decisão retornará da Junta de Recursos, e o servidor anexará ao processo e concluirá com o relatório final. Em caso de acolhimento e provimento total do recurso do interessado pelo colegiado, o relatório se dará pela regularidade e será arquivado. Em caso de provimento parcial, o servidor procederá com o processo conforme a referida decisão. E por fim, se a Junta de Recursos acolher e não prover as razões dos recursos, o responsável do MOB irá finalizar o processo de apuração com relatório de irregularidade e iniciará o processo de cobrança administrativa dos valores recebidos indevidamente, casos existam.

Todo o detalhamento do processo administrativo é disponibilizado a partir de fluxograma no intuito de orientar as atividades do servidor.

Ante o exposto, visualizamos o procedimento geral do processo administrativo de apuração de irregularidade apresentando as devidas garantias constitucionais aos segurados/contribuintes. Contudo, cada tipo de irregularidade deverá ter uma análise a respeito da matéria e dos procedimentos, principalmente quando necessitar a convocação de outros órgãos para esclarecimentos de informações.

Neste contexto, segue em tabela a explanação das irregularidades mais frequentes em relação a autarquia previdenciária federal:

1 Carteira Profissional e Carteira de Trabalho e Previdência Social rasuradas em períodos de vínculo empregatício e ou cargo ou função.
2 Carteira Profissional e Carteira de Trabalho e Previdência Social montadas, com envelhecimento e inserção de informações.
3 Formulários SB-40, DSS-8030 e DIRBEN-8030, rasurados, adulterados ou ideologicamente falsos.
4 Laudos técnicos rasurados, adulterados ou ideologicamente falsos.
5 Certidões falsas de Prefeituras Municipais e Juntas Comerciais
6 Cadernetas de Contribuições rasuradas, adulteradas ou ideologicamente falsas
7 Inserção de vínculo empregatício por intermédio de Relação Anual de Informações Sociais-RAIS e Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social-GFIP
8 Certidão de Nascimento rasurada, adulterada ou ideologicamente falsa
9 Certidão de Casamento rasurada, adulterada ou ideologicamente falsa
10 Procuração falsa.
11 Declaração de Sindicatos Rurais ideologicamente falsa.
12 Relação de Salários de Contribuições com valores fictícios.
13 Retorno voluntário ao trabalho
14 Reativação indevida de benefícios
15 Benefício concedido indevidamente em função de erro administrativo no precedente
16 Benefício concedido indevidamente a beneficiário(a) vinculado(a) a outro Regime de Previdência Social
17 Não comprovação do óbito.
18 Recebimento indevido por terceiros
19 Recebimento indevido de benefício após o óbito do beneficiário.
20 Imagens de Certidão de Tempo de Contribuição-CTC, atos concessórios, homologações dos atos, laudos médicos e ou outros documentos apresentando características de documentos rasurados e ou com emendas.

21	Duplicidade de requerimentos ou de concessões de compensações para o mesmo Número de Inscrição do Trabalhador-NIT.
22	Requerimentos de compensação para períodos concomitantes.
23	CTC emitida pelo Ente Federativo, com base no § 2º, art. 10, do Decreto nº 3.112, de 1999, contendo períodos divergentes ou inexistentes no Cadastro Nacional de Informação Social – CNIS.
24	CTC emitida pelo Ente Federativo, com base no § 2º, art. 10, do Decreto nº 3.112/99, com informações irreais quanto ao período de contribuição ao Regulamento Geral da Previdência Social-RGPS ideologicamente falsas.
25	Compensação de todo o período constante na CTC emitida pelo INSS, quando há conversão de tempo especial em comum certificado fora do período permitido (14/5/92 a 26/3/9
26	Compensação de tempo rural após 14/10/96, sem que tenha havido a devida indenização das contribuições.
27	Compensação de tempo militar menor do que um ano e seis meses
28	Informação de Renda Mensal Inicial – RMI igual à média dos benefícios quando há salários-de-contribuição no PBC, especificamente quando o sistema disponibiliza para cálculo manual.
29	Requerimento da compensação não informando a data da cessação do benefício no RPPS por óbito do beneficiário ocorrido antes da data do envio do requerimento.
30	Pagamento de compensação após o óbito do(a) aposentado(a)/pensionista ou após a cessação do benefício no regime instituidor por
31	Requerimento de compensação incluindo período de contribuição recolhida ao regime próprio.
32	Aposentadoria concedida pelo Ente Federativo em data anterior à instituição do regime próprio, quando o servidor era vinculado ao RGPS.
Tabela 1. Dados do Manual do MOB – pgs. 279 e 280, 2014.	

Observa-se que há uma vasta lista de irregularidades cometidas contra o INSS, embora a situação elencada não compreenda todos os tipos de irregularidades, mas sim, os mais frequentes. De igual modo a extensa lista não permite uma análise do procedimento de cada tipo de irregularidade e sua formação processual.

Contudo, no sentido de melhor compreendermos quais as peculiaridades de cada tipo de irregularidade, será apresentado uma breve representação do processo de análise referente a irregularidade no recebimento de valores indevidos após óbito do titular do benefício.

3.2 RECEBIMENTO DE VALORES INDEVIDOS APÓS ÓBITO DO TITULAR DO BENEFÍCIO

Especificamente a situação de validade de recebimento após óbito do titular do benefício muitas vezes demora para ser detectada pelo INSS, e se não há o conhecimento do falecimento do segurado, o benefício continua ativo com recebimento dos créditos normalmente.

Ocorre que a demora dos cartórios em repassar a informação do óbito ao INSS através do Sistema de Controle de Óbitos - SISOBI ou a ausência de declaração de óbito por parte da família do segurado falecido, dentre outras situações, neste espectro, incide na impossibilidade da autarquia em validar se o titular do benefício veio a óbito. Ante o exposto, resta ao INSS:

O INSS somente toma conhecimento de que houve óbito por meio de denúncias, informações contidas em Notas Técnicas da Controladoria Geral da União - CGU, Acórdãos do Tribunal de Contas da União – TCU, dentre outros meios em que a informação chega ao conhecimento do Instituto. (SEÇÃO IV- ALTERAÇÃO DO MANUAL DO MOB, pg.1, 2020).

Neste caso em específico, a partir da atuação dos órgãos de controle interno e externo acima descritos, com recebimento de documento que indique o óbito de determinado segurado com benefício ativo, é que o MOB deverá iniciar o processo de apuração e verificar os fatos denunciados.

De pronto, deverá o servidor fazer a busca em todos os sistemas disponíveis, quais sejam: PLENUS, no SISOBI, no Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM e no controle de Óbitos – SCO. Em casos de divergências no SISOBI, deve-se encaminhar ofício ao cartório a fim de sanar eventuais dúvidas acerca do documento público.

Após todo esse processo, o MOB deve ainda localizar os familiares para verificar se houve o falecimento do segurado e suscitar a declaração de óbito.

Ocorre que em muitos casos, os familiares não são encontrados, então o INSS deve suspender o benefício até a localização ou comprovação do óbito. Vejamos que no caso em específico, o início da apuração é mais longo até a fase de oficiar a defesa, pois conforme mencionado, cada irregularidade requer uma forma de atuação específica do MOB.

Em continuidade, o MOB após constatar o óbito do titular do benefício, deverá prosseguir a sua cessação, e verificar se houve renovação de senhas e fazer o levantamento dos valores recebidos da data do óbito até a presente data. Somente

após todo esse processo, o servidor deverá localizar o responsável para a devolução dos valores recebidos indevidamente. Neste cenário, nos deparamos a prova de vida e renovação de senha junto as instituições pagadoras, sobre isso, a autarquia explana:

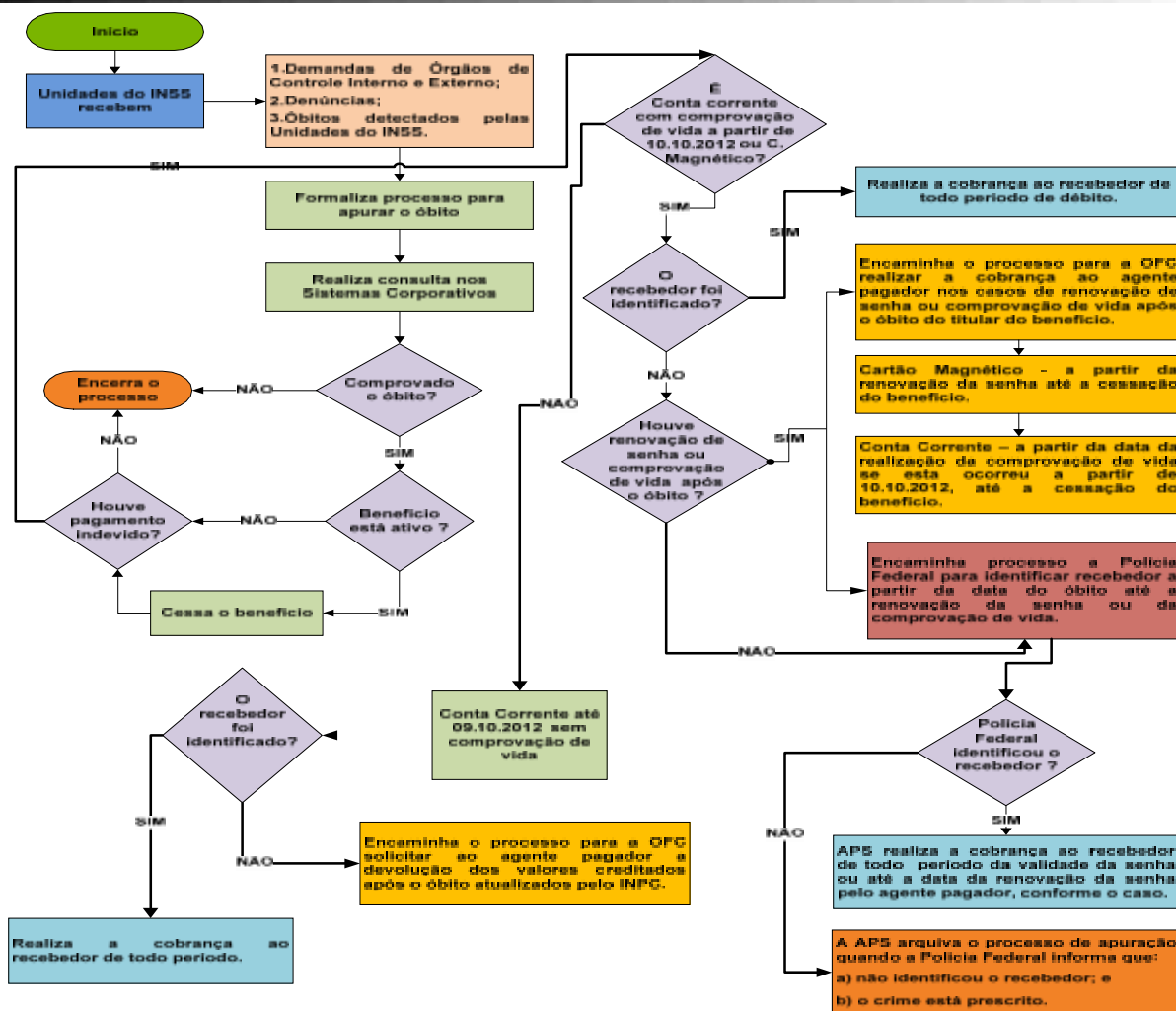
A renovação da senha/comprovação de vida deve ser anual, independentemente da modalidade de pagamento, e deve ser realizada pelo recebedor do benefício ou seu procurador ou Representante Legal. (SEÇÃO IV- ALTERAÇÃO DO MANUAL DO MOB, pg.5, 2020).

Observamos, então a possibilidade de curador ou representante legal fazer a renovação de senha e prova de vida, para percepção dos valores em conta corrente. Nestes casos, se houve renovação de senha por terceiros após o óbito do titular, o órgão pagador é responsável a partir da data de renovação, pelos valores esvaídos. Vejamos:

Nos casos de pagamento por meio de contas de depósito, com comprovação de vida a partir de 10.10.2012, os valores creditados indevidamente, após a comprovação de vida, sendo o titular do benefício falecido, serão de responsabilidade do agente pagador. (...) Havendo renovação de senha (cartão magnético) ou comprovação de vida (conta de depósito) ou ainda alteração de domicílio bancário solicitado diretamente junto ao órgão pagador, após o óbito do titular do benefício, o Banco será responsabilizado pelo ressarcimento dos valores creditados após a renovação de senha/comprovação de vida. (SEÇÃO IV- ALTERAÇÃO DO MANUAL DO MOB, pg.6, 2020).

Retirada a parte de responsabilidade do banco, quando houver, o recebedor dos valores indevidos, se identificado pela autarquia receberá ofício com os fundamentos e fatos expostos conforme a legislação pertinente com os valores devidos ao INSS, os quais serão cobrados por processo de cobrança administrativa.

Observa-se, a diferença no curso processual nesse caso em específico, mas em todos os casos, a administração esgota todas as vias de pesquisas, de busca e apuração dos dados e oportuniza o interessado/notificado a apresentar defesa. Neste caso, o processo de apuração é mais extenso, oportuniza o direito de ampla defesa ao notificado. No entanto, constatada a irregularidade, o processo seguirá diretamente para a cobrança dos valores com percepção indevida. O procedimento e suas peculiaridades estão disposta no fluxograma abaixo



Quanto a problemática a respeito da notificação por parte dos cartórios, o INSS instituiu a Instrução Normativa Nº 116, de 5 de maio de 2021, a qual trata sobre a apuração de descumprimento do art. 68 da lei 8.212/1991 e sobre o fornecimento de informações exatas pelos Titulares de Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais.

A lei nº 8.212/1991 trata sobre o custeio da seguridade social e especificamente o artigo 68 versa sobre a lavratura de procuração pública para recebimento de benefícios previdenciários ou assistenciais pelos INSS.

Desta feita, a referida IN designou em seu art 2º:

Art. 2º O Titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais remeterá ao INSS, em até 1 (um) dia útil, pelo Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc) ou por outro meio que venha a substituí-lo, a relação dos nascimentos, dos natimortos, dos

casamentos, dos óbitos, das averbações, das anotações e das retificações registradas na serventia.

Vale ressaltar, que o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc) mencionado na IN acima, foi implantado em substituição ao SISOBI, porém alguns cartórios ainda mantêm o cadastro de documentos na plataforma do SISOBI.

Ante o exposto, a autarquia busca otimizar o cruzamento de dados, instituindo tempo hábil para evitar a existência de irregularidades deste espectro em relação aos benefícios que carecem de comprovação de óbito, nascimento ou casamento por documento público. A celeridade e eficácia no tratamento de documentações necessárias para concessão e manutenção de benefícios do INSS, é fundamental para evitar a incidência de irregularidades, e possível lesão ao erário.

3.3 APURAÇÃO DE BATIMENTO CONTÍNUO – BPC/ LOAS

3.3.1 peculiaridade do processo de apuração de irregularidade do amparo assistencial – idoso e deficiente

As análises revisionais de benefícios assistenciais seguem, atualmente critérios e fluxos específicos. Neste aspecto, temos a Portaria Conjunta nº 3, de 21 de setembro de 2018 que dispõe sobre as regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão dos Benefícios de Prestação Continuada - BPC e menciona a competência do INSS para “a operacionalização do BPC, nos termos do art. 3º do Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Anexo do Decreto nº 6.214, de 2007” (Portaria Conjunta nº3).

Destarte, a partir do decreto nº9.462 de 8 de agosto de 2018, o regulamento do benefício de prestação Continuada – BPC/ LOAS foi alterado, tendo em vista os decretos nº 6.214, de 26 de setembro de 2007 e nº 6.135, de 26 de junho de 2007, respectivamente, que tratam do cadastro único para programas sociais do governo. Neste cerne, o Memorando-Circular Conjunto nº50/DIRBEN/DIRAT/INSS de 23 de outubro de 2018, apresentou as devidas orientações para tratamento da demanda

da Nota Técnica nº20/2018/MDS a qual regula a apuração de irregularidade em benefícios de prestação continuada, no que condiz a superação da renda familiar *per capita* – Batimento Contínuo/Ministério do Desenvolvimento Social conforme o decreto 9.462, supracitado.

A referida nota técnica foi expedida a partir da ação do Ministério do Desenvolvimento Social, tendo por base o cruzamento de dados de benefícios ativos (MACIÇA). O cruzamento de dados do governo federal envolve a Dataprev, o cadastro único e programas assistenciais - Bolsa Família, para verificar critérios relativos a renda, fator específico e requisito para concessão dos benefícios de espécies 88 e 87, BPC Idoso e BPC deficiente, respectivamente, objetos do procedimento de Apuração de Batimento Contínuo, conhecido como o “pente fino” da autarquia federal.

A análise dos benefícios objeto da NT 20/2018/MDS não são realizados pelas Agências da Previdência, mas sim direcionados por “tarefas” e encaminhados pelo sistema do SAG gestão, e cada servidor recebe as tarefas para cumprimento, ou pelos grupos de trabalhos designados pela diretoria de benefícios.

Quanto ao procedimento da análise, o fluxo é distinto das apurações dos demais benefícios, inclusive para seguimento das etapas de suspensão e cessação de benefício, contudo, enfatizaremos a análise dos demais benefícios previdenciários de caráter não assistenciais, os quais no processo de apuração e cobrança administrativa carecem de um maior controle e governança.

3.4 RELEVÂNCIA DA ATUAÇÃO DO MOB

A atuação de órgãos de controle externo e interno é crucial para análise do funcionamento da administração pública. No âmbito do INSS, os meios de controle interno através dos sistemas para processamentos de dados, os quais ocorrem pela Dataprev, demonstram uma fragilidade, principalmente na detecção pagamentos de benefícios irregulares.

Neste sentido, a disponibilidade de auditorias é em números pequenos, por tal motivo será explanado a conclusão da última auditoria realizada pelo TCU na tratativa de benefícios irregulares do período de 01/01/2017 a 30/07/2017, como

forma de explanar a relevância de uma atuação efetiva de setor de controle interno, para fins de evitar irregularidades e suas consequências financeiras para o instituto.

A referida auditoria realizada na Coordenação – Geral de Finanças do INSS no Distrito Federal - Brasília em 2017, abordou irregularidades nos benefícios que poderiam ser evitadas se o tratamento de dados fossem eficientes. Neste escopo, análise incidiu sobre a acumulação indevida de benefícios, que pode ser detectada apenas com o cruzamento de dados, e se nesta fase, constatada a acumulação indevida, prosseguir para o processo de apuração e cobrança administrativa dos valores recebidos indevidamente.

A auditoria realizada em 2017, apenas no município de Brasília -DF, verificou a existência de pagamentos incompatíveis, dentre as 96 espécies de benefícios, apenas em relação ao pagamento do mês de março, chegando a seguinte constatação em números:

Benefícios acumulados indevidamente	Quantidade de benefícios irregular	Valor Mensal Indevido	Valor Anual Indevido
Aposentadoria X Abono permanência	3	R\$ 2.205,60	R\$ 28.672,80
Aposentadoria X Aposentadoria	637	R\$ 880.639,74	R\$ 11.448.316,62
Aposentadoria X Auxílio doença	173	R\$ 282.571,04	R\$ 3.673.423,52
Auxílio acidente X Aposentadoria	12.809	R\$ 9.317.774,56	R\$ 121.131.069,28
Aposentadoria X Auxílio Reclusão	2	R\$ 2.022,01	R\$ 26.286,13
Auxílio Doença X Auxílio Doença	22	R\$ 41.566,28	R\$ 540.361,64
Auxílio Doença X Auxílio Acidente	8.347	R\$ 6.332.225,91	R\$ 82.318.936,83
Auxílio Doença X Auxílio Reclusão	6	R\$ 5.866,74	R\$ 76.267,62
Auxílio acidente X Auxílio acidente	13	R\$ 10.451,11	R\$ 135.864,43
Assistencial X Previdenciário	244	R\$ 228.628,00	R\$ 2.972.164,00
Assistencial X Assistencial	1.434	R\$ 1.384.886,00	R\$ 18.003.518,00
Pensão por Morte X Pensão por Morte	7.194	R\$ 7.058.258,85	R\$ 91.757.365,05
Pensão X Pensão Seringueiro	169	R\$ 316.706,00	R\$ 4.117.178,00
Maternidade X Auxílio doença	2	R\$ 4.307,45	R\$ 55.931,85
TOTAL	31.055	R\$ 25.868.104,29	R\$ 336.285.355,77

Fonte: SFC/DS II/CGPREV, pg.20, 2017)

Conforme os numerários trazidos pela auditoria, o montante referente a benefícios irregularidades em apenas um município, apenas referente ao pagamento do mês de março, e levando em consideração apenas um tipo de irregularidade, qual seja, a acumulação indevida de benefícios, é bastante elevado, gerando um prejuízo significativo para a autarquia.

Quanto a causa de um número tão alto de irregularidades nos pagamentos, a auditoria explana que deriva da “Ausência de um instrumento de controle que sinalize ocorrências com indícios de pagamentos indevidos, o que dificulta a adoção de medidas preventivas e o tratamento tempestivo das inconsistências existentes.”(SFC/DS II/CGPREV, pg.1, 2017)

Deste modo, se o tratamento preventivo falha, resta a ação corretiva, através dos processos administrativos para após apuração de cada irregularidade, prosseguir com a cobrança dos valores para fins de restituição, observadas ainda o instituto da prescrição e decadência, que muitas vezes impossibilita a efetiva apuração quando a irregularidade é constatada tardiamente.

Ato contínuo, dentre as várias recomendações feitas em relatório da auditoria, destacaremos alguns em específico:

Verificar os casos já cadastrados no Sistema de Monitoramento Operacional - MOB em estágio de apuração. [...] Inserir no sistema aquilo que ainda não foi cadastrado, e também fazer constar do Plano da Ação de 2018, para fins de análise e conclusão.

[...] Os achados desta recomendação farão parte do Plano de Ação de 2018 do Monitoramento de Benefícios.

[...] **Existem controles relativos à concessão, implementados nos sistemas de benefícios.** Ocorre a necessidade de melhora dos benefícios sem atualização na Maciça.

[...] O último ponto a ser destacado, é que, dada a constante colaboração e atuação conjunta deste Instituto com os órgãos de controle, em especial a CGU, **sugere-se a reformulação da conclusão do relatório preliminar, de modo a contemplar o esforço da atual gestão do INSS em fortalecer os seus controles administrativos.**

[...] Adotar **providências para a cessação dos benefícios considerados irregulares por acumulação indevida**, conforme descrito nos anexos do tipo A. Devem ser adotados todos **os procedimentos para a cobrança e restituição dos valores pagos indevidamente.**

[...] Acompanhar os benefícios que foram obtidos mediante despacho 04 (despacho por decisão judicial) contidos nos anexos tipo C, a fim de **averiguar se os benefícios foram de fato obtidos por uma decisão judicial, e verificar se a decisão ainda é válida.** (SFC/DS II/ CGPREV, pág. 18 e 19, 2017).

Em observação aos pontos supracitados, subtrai-se que alguns dos benefícios arrolados na auditoria já poderiam estar cadastrado no MOB, bem como, os que ainda não estavam, serem cadastrados no respectivo setor e prosseguir com a apuração dos benefícios irregularidades para que após relatório conclusivo e cessação do benefício, iniciar o processo de cobrança dos valores recebidos indevidamente.

Em continuidade, sugere-se que os mecanismos de controle sejam fortalecidos em sua ação preventiva, e que haja uma efetiva ação corretiva, incluindo a restituição dos valores extraídos indevidamente da autarquia.

Em conclusão de auditoria, se obteve a seguinte constatação:

Há indícios que parte desses benefícios foram pagos de forma indevida. O fato já foi objeto de constatações de outros trabalhos realizados por esta Controladoria, apontados por meio de relatórios e notas técnicas, emitidos desde 2002, o que comprova que, mesmo diante de recomendações, não vinham sendo adotadas as providências necessárias para coibir esse tipo de ocorrência. (SFC/DS II/CGPREV, pg.20, 2017).

Deste modo, podemos observar que a ausência ou ineficácia de um setor de controle interno, como o MOB, para efetivar ações preventivas e corretivas, influi diretamente nos prejuízos sofridos pela autarquia, no que tange as irregularidades não detectadas pelos sistemas internos do INSS, ou pelos erros de concessão ou fraudes realizadas contra o ente público.

A demanda designada ao MOB é significativa, porém há falhas nos processos de controle, por sistemas, e uma ausência de efetivo suficiente para o respectivo setor. Vale destacar que os servidores do setor do MOB desempenham atividades exclusivas da área de benefícios, não efetivando ações de concessões de benefícios previdenciários.

3.4.1 Ação de governança e gerenciamento de riscos

Dentre as mais recentes atualizações referentes a área de benefícios, temos a Portaria PRES/INSS Nº 1.304 de 10 de junho de 2021, que institui a Diretoria de integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos - DIGOV para fins de recuperação de créditos não tributários e cobrança administrativa relacionada à área de Benefícios. É a ação mais recente da autarquia, no intuito de trazer uma maior uniformização de procedimentos para a recuperação dos créditos devidos ao INSS, além dessa ação corretiva, serão estabelecidos planos estratégicos para prevenção de irregularidades que demandam a cobrança administrativa posterior.

Os procedimentos geridos pela DIGOV, segue a recuperação dos créditos objetos das ações:

- I - da área de Benefícios, inclusive as decorrentes de conclusão de apuração de irregularidades em benefícios previdenciários e assistenciais administrados pelo INSS;
- II - realizadas pelo monitoramento operacional de benefícios ou combate a fraudes;
- III - as decorrentes do exercício do poder de polícia do INSS; e
- IV - por ações de auditorias internas e externas. (PORTARIA PRES/INSS Nº 1.304, pg. 1, 2021).

Ante as várias alterações procedimentais do setor do MOB, antes realizadas na área de benefícios das Gex, nas Coordenações Gerais do MOB, e nas APS, agora já inseridas no MobDigital, além das direcionadas ao Batimento Contínuo, muitos processos ficam estagnados, aguardando novas orientações para análise.

A presente Portaria do DEGOV já está em vigor, porém a área de benefícios não teve orientações procedimentais das alterações. Os processos do MOB que ainda existem nas Gex e nas Aps estão parados, pairando no “limbo” previdenciário.

3.4.2 Da efetividade e limitação da atuação do mob

Conforme explanação no presente estudo, o Monitoramento Operacional de Benefícios, teve sua institucionalização com descrição e uniformização dos procedimentos a serem realizadas pelo respectivo setor, vinculado a área de benefícios, em 2014, tendo como base a IN 74 e O Manual do MOB, ambos do mesmo ano.

O Manual do MOB de 2014 é o documento vigente até o momento para a área de benefícios, enquanto que o manual de tutorial é apenas um documento interno para orientação dos servidores que foram realocados para o MobDigital. Destarte, durante esses anos várias foram as modificações de fluxo do MOB, alterações estas, que acabam retardando os processos em curso, pois, os servidores terão que se adequar as novas orientações e aplicar aos processos conforme a vigência de cada portaria.

Dentre as várias alterações, além das inseridas após o início da operacionalização MobDigital e a inserção dos processos físicos de apuração de irregularidades e de cobrança administrativa no Sistema Eletrônico de Informações –

SEI em 2019 temos as seguintes Portarias: Portaria Nº 396/DIRBEN/INSS, DE 15 DE MAIO DE 2020 e a Portaria DIRBEN/INSS Nº 887, DE 10 DE MARÇO DE 2021.

Pois bem, a portaria nº 396/DIRBEN/INSS/2020 apresenta ao fluxo para tratamento de tarefa criada após a conclusão de defesa nos processos de apuração de irregularidade., trazendo procedimentos para cumprimento da Tarefa “Encaminhamentos dos processos de apuração - MOB), criada no sistema do Gerenciador de Tarefas -GET, bem como o fluxo de encaminhamento à Corregedoria ou Procuradoria pelo SEI, em casos de envolvimento de servidor ou de fraude.

Deste modo, esta Portaria se direciona aos processos que serão institucionalizados ao MobDigital, mas que até o momento ainda não o foram. Trata-se, portanto, de um procedimento de caráter temporário até que o setor do Mob realoque os processos e servidores ao MobDigital. Vale salientar que esta Portaria ainda se encontra em vigor.

No que se refere a mais recente Portaria DIRBEN/INSS Nº 887/2021, temos o estabelecimento de novas “regras e procedimentos para solicitação de instauração de apuração de indícios de irregularidades em matéria de benefícios.” Neste ato foi designado procedimentos específicos aos Indícios de Irregularidades Apontados Pelas Áreas de Benefícios, aos Indícios de Irregularidades Decorrentes de Denúncias e aos Indícios de Irregularidades Decorrentes de Outros Demandantes. Não cabe neste estudo explicitar cada procedimento específico para admissibilidade da apuração dentro dos setores internos, mas justamente apresentar as constantes alterações procedimentais para análise de benefícios. Essas constantes mudanças corroboram para a estagnação dos processos mais antigos e atraso nos processos atuais que já estavam em andamento, mas em outro meio procedimental.

Neste cerne, o setor de controle interno do MOB é crucial para minimizar as irregularidades previdenciárias, relativas a requerimento concessão, manutenção de benefício, a inserção ou alterações no CNIS, requerimentos e emissão de CTC, dentre outros. Contudo, percebe-se a ausência de procedimentos efetivos e céleres, além do desenvolvimento de ações preventivas com base realmente no gerenciamento de riscos, embasadas na real situação da autarquia no que condiz ao efetivo de servidores disponível para a demanda existente, a criação de sistemas facilitem o cruzamento de dados, a unificação dos processos e a interação com outros setores como o setor financeiro - OFC, responsável por cadastrar os débitos oriundos dos benefícios irregulares analisados pelo MOB, e encaminhados para

cadastro no Sistema Integrado de Administração Financeira -SIAFE e cadastro na dívida ativa da união.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da autotutela, inerente a administração pública e decorrente da Súmula 473 do STF, permite que a administração tenha um maior controle sobre seus atos sem a necessidade de suscitar a via jurisdicional para a resolução de problemas internos, porém não havendo impeditivo para apreciação judicial. Esse poder-dever em anular atos eivados de vícios ou revogá-los, por conveniência ou oportunidade da própria administração, traduz o espectro de controle da legalidade, relevante para o desenvolvimento independente da esfera administrativa.

No âmbito previdenciário, notadamente, em específico a atividade-fim da autarquia previdenciária federal, o controle de legalidade é exercido pelo setor de controle interno, através do monitoramento operacional de benefícios. De fato, a relevância do referido setor aduz a necessidade de desenvolver ações preventivas e corretivas, no que condiz aos indícios de irregularidades em benefícios previdenciários, requerimento e emissão de certidão por tempo de contribuição, alterações dos vínculos e remunerações, dentre outros serviços efetivados pelo instituto nacional de seguro social.

O controle interno, tão necessário para verificações de efetividades de cada órgão e entidade da administração pública, aduz o poder dever de fiscalizar, no que se refere a legalidade e legitimidade dos atos administrativos. O monitoramento operacional de benefícios desenvolve atividades próprias de controle interno no âmbito da autarquia previdenciária, e recebe continuamente recomendações oriundas de auditoria realizadas por órgão de controle externo.

As recomendações visam um melhor desenvolvimento de planejamento e gestão de riscos para o setor em específico, frente a uma expressiva desorganização que infere diretamente nos prejuízos causados a entidade autárquica.

Observa-se que, as constantes alterações de procedimentos na área de benefícios, a escassez de servidores disponíveis para dedicação exclusiva e a inconsistência no sistema interno de dados (Dataprev) e a fragilidade no cruzamento de dados da maciça (folha de pagamento), influem significativamente para que o MOB seja um dos setores que precisa de maior atenção, por apresentar maior comprometimento de eficácia no seu campo de atuação.

Desta feita, o processo de apuração de indícios de irregularidade e de cobrança administrativa, desenvolvidos no MOB, muita vezes são afetados pelo instituto da decadência e prescrição, devido à intempestividade na detecção da irregularidade, distribuição da demanda e o efetivo início do procedimento, bem como a burocratização existente no próprio processo administrativo, decorrendo muito tempo até a sua finalização.

Cumprе ressaltar, que a demora na finalização das apurações até o efetivo início da cobrança administrativa, que igualmente demanda tempo, incorre na existência de vários processos no chamado “limbo” previdenciário, estagnados, enquanto portarias são divulgadas para a inserção de novos procedimentos aos benefícios irregulares mais recentes. Percebe-se então a desorganização no fluxo, no desenvolvimento de procedimento uno que possibilite uma maior celeridade no processo.

Os valores esvaídos da autarquia são altíssimos, e se visualizarmos que existe um déficit no regime geral de previdência social de R\$13,6 bilhões em abril de 2020, última atualização, de acordo com o Ministério do Trabalho e Previdência, e que portanto, há falhas na relação de custeio.

Ante ao extenso gasto com concessões de benefícios em valor superior a arrecadação, já tiradas as despesas, percebe-se um foco voltado apenas para a concessão de benefícios como único fator contribuinte para o déficit da autarquia, conforme observamos com a aprovação da reforma da previdência. No entanto, faz-se necessário desenvolver uma gestão de governança capaz de barrar esquemas fraudulentos contra o INSS, e mitigar os erros corroborantes da concessão de benefícios irregulares, fortalecendo o setor de controle interno. O valor extraído indevidamente da autarquia por ocasião de benefícios irregulares, e que não são recuperados, são altíssimos, e portanto, sua mitigação influenciaria diretamente no numerário do déficit da previdência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao. Acesso em: 31 out. 2021.

_____. **Decreto lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#view. Acesso em: 10 nov. 2021.

_____. **Decreto nº 3.048, de 6 de Maio de 1999.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 31 out. 2021.

_____. **Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm. Acesso em: 31 out. 2021.

_____. **Decreto nº 9.462, de 8 de Agosto de 2018.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2018/Decreto/D9462.htm. Acesso em: 22 nov. 2021.

_____. **Decreto nº 9.746, de 8 de Abril de 2019.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Decreto/D9746.htm#art8. Acesso em: 22 nov. 2021.

_____. **Instituto Nacional do Seguro Social.** Instrução Normativa nº 74 PRES/INSS, de 3 de Outubro 2014.

_____. **Instituto Nacional do Seguro Social** . Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32120879/do1-2015-01-22-instrucao-normativa-n-77-de-21-de-janeiro-de-2015-32120750. Acesso em: 22 nov. 2021.

_____. **Instituto Nacional do Seguro Social.** Manual do Monitoramento Operacional de Benefícios – Apuração de Índícios de Irregularidades / Instituto Nacional do Seguro Social. - Brasília, 2014.

_____. **Instituto Nacional do Seguro Social.** Memorando-Circular Conjunto nº 50 /DIRBEN/DIRAT/INSS.

_____. **Instituto Nacional do Seguro Social.** **Ofício-Circular Conjunto nº 34 /DIRBEN/DIRAT/INSS.** Disponível em: <https://irp-cdn.multiscreensite.com/381e74e6/files/uploaded/ofcirccconjunto34DIRBEN-DIRAT-INSS1%20%281%29.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2021.

_____. **Instituto Nacional do Seguro Social.** Portaria Conjunta nº 3, de 21 de setembro de 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/41971503/do1-2018-09-24-portaria-conjunta-n-3-de-21-de-setembro-de-2018-41971236. Acesso em: 31 out. 2021.

_____. **Instituto Nacional do Seguro Social.** Portaria DIRBEN/INSS Nº 887, DE 10 DE MARÇO DE 2021.

_____. **Instituto Nacional do Seguro Social.** Portaria Nº 396/DIRBEN/INSS, DE 15 DE MAIO DE 2020.

_____. **Instituto Nacional do Seguro Social.** Portaria PRES/INSS Nº 1.304, DE 10 DE JUNHO DE 2021.

_____. **Instituto Nacional do Seguro Social.** Tutorial MobDigital – Apuração de Índícios de Irregularidades / Instituto Nacional do Seguro Social. - Brasília, 2020.

_____. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.** Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 31 out. 2021.

_____. **Lei nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

_____. **Ministério do Trabalho e da Previdência. RGPS: Déficit da Previdência Social em 2016 foi de R\$ 151,9 bilhões.** Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/assuntos-previdencia/noticias/previdencia/institucional/rgps-deficit-da-previdencia-social-em-2016-foi-de-r-1519-bilhoes>. Acesso em: 28 nov. 2021.

_____. **RELATÓRIO FINAL DO GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL – (GTI).** Ministério do Desenvolvimento Social Brasília, dezembro de 2018.

_____. **Secretaria Federal de Controle Interno.** SFC/DS II/CGPREV - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Previdência. Relatório nº: 201701024. Ano 2016.

_____. **Secretaria Federal de Controle Interno.** SFC/DS II/CGPREV - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Previdência. Relatório nº: 201701785. Ano 2017.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo.** - 3. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2016.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de **Manual de direito previdenciário** / Carlos Alberto Pereira de Castro, João Batista Lazzari. – 21. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GIL, Antonio Carlos Métodos e técnicas de pesquisa social / Antonio Carlos Gil. - 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008

LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica / Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. – 8. ed. - [3. reimpr.]. – São Paulo : Atlas, 2019.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. – 9. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo : Malheiros, 2016

SAVARIS, José Antônio. **Direito Processual Previdenciário**. - 7. ed. rev. e atual. - Curitiba: Alteridade, 2018.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL. TRF-3 - AI:5006474132019030000 SP, Relator: Desembargador Federal Paulo Octavio Baptista Pereira, Data de Julgamento: 04/03/2020, 10ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA:06/03/2020). Disponível em: <https://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1170951634/agravo-de-instrumento-ai-50220594220184030000-sp/inteiro-teor-1170951644>. Acesso em: 10 nov. 2021.