



Universidade de Brasília

Instituto de Ciências Exatas
Departamento de Ciência da Computação

**Gestão de Riscos em benefícios previdenciários:
Aplicação ao INSS**

Alessandro Roosevelt Silva Ribeiro

Dissertação apresentada como requisito parcial para conclusão do
Mestrado Profissional em Computação Aplicada

Orientador
Prof. Dr. João Mello da Silva

Brasília
2018

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

RAL371g RIBEIRO, ALESSANDRO ROOSEVELT SILVA
Gestão de Riscos em benefícios previdenciários: Aplicação
ao INSS / ALESSANDRO ROOSEVELT SILVA RIBEIRO; orientador
JOAO MELLO DA SILVA. -- Brasília, 2018.
86 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em
Computação Aplicada) -- Universidade de Brasília, 2018.

1. RISCO. 2. PREVIDÊNCIA. 3. COMPLIANCE. 4. INSS. I.
SILVA, JOAO MELLO DA, orient. II. Título.



Universidade de Brasília

Instituto de Ciências Exatas
Departamento de Ciência da Computação

Gestão de Riscos em benefícios previdenciários: Aplicação ao INSS

Alessandro Roosevelt Silva Ribeiro

Dissertação apresentada como requisito parcial para conclusão do
Mestrado Profissional em Computação Aplicada

Prof. Dr. João Mello da Silva (Orientador)
FT/UnB

Dr. Fábio Henrique Granja e Barros Dr. Daniel Silva Boson

Prof. Dr. Marcelo Ladeira
CIC/UNB

Prof.a Dr.a Aletéia Patrícia Favacho de Araújo
Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Computação Aplicada

Brasília, 01 de junho de 2018

Dedicatória

Dedico este trabalho a Jesus meu Senhor e Salvador, minha inspiração, minha pedra angular.

Dedico também a minha esposa e filha, que são parte de mim.

Agradecimentos

Agradeço a Deus pois Ele É.

A minha esposa que, com muito amor, carinho e paciência, suportou minha muitas ausências na solução de problemas importantes, assumindo toda carga, para que este sonho fosse concluído, sempre atuando como minha companheira e parceira.

A minha filha, benção e herança de Deus, pela tolerância com que suportara a redução de atenção.

Aos meus orientadores e amigos do INSS, que ajudaram no desenvolvimento do trabalho e acreditaram que podíamos mudar os rumos da autarquia.

Resumo

Esta pesquisa trata do uso da computação aplicada em gestão de riscos corporativos nos benefícios geridos pelo Instituto Nacional do Seguro Social e dos desafios inerentes à sua implementação. É conhecida a existência de normas, métodos e ferramentas que auxiliam a identificação, gestão e instauração de gestão de riscos em benefícios previdenciários. Verifica-se a existência de lacunas relacionadas a dificuldades do estabelecimento de fluxos e padrões para gerir riscos em benefícios, haja a especificidade de cada requerimento. Portanto, o desenvolvimento de uma metodologia ou fluxo único não seria capaz de abarcar todas as características específicas das concessões de benefícios. Sendo assim, o INSS precisa desenvolver ferramentas e métodos próprios para gerir os riscos do negócio, segundo o seu perfil de atendimento e clientela. Neste diapasão, o objetivo desta pesquisa foi identificar modelos de fluxo que possam, com o uso da computação aplicada, influenciar na melhoria da gestão dos riscos na concessão e manutenção de benefícios previdenciários. Com base na literatura e nos levantamentos relacionados a erros e fraudes previdenciárias, buscaram-se aspectos teóricos considerados fundamentais para a estruturação de possíveis mudanças no fluxo de trabalho e na estrutura do Instituto, identificando as limitações e barreiras para introduzir um controle na área do negócio. A partir do levantamento das auditorias relacionadas à área de negócio e de ações da Força tarefa previdenciária (formada pela Polícia Federal, Ministério Público Federal e Ministério da Fazenda), foram apresentadas as principais fragilidades e pontos de risco nos processos de trabalho, desenvolvendo modelos básicos de risco e levantamentos de modelo de probabilidade de concessões indevidas utilizando Árvores de Eventos. Como resultado da análise, concluiu-se que a mudança dos fluxos de trabalho, automatizando processos, com a retirada de parte dos serviços presenciais, em virtude do alto número de servidores punidos por erro ou envolvimento em fraudes, gera a redução de fatores potenciais de risco de concessões com indícios de irregularidade. Nesse sentido, a automatização e a estrutura de compliance aportam fatores inibidores de riscos, mitigando-os, e fortalecendo a gestão, sendo sua implementação o principal desafio para efetividade da gestão de riscos na área de benefícios.

Palavras-chave: Risco, previdência, compliance, INSS

Abstract

This research is about the use of applied computing on corporate risk management of social benefits administered by the National Social Security Institute and the challenges inherent in its implementation. The existence of regulations, methods and tools that help the identification, administration and establishment of the risk management in social security benefits is known. We're able to confirm the existence of gaps related to difficulties on the establishment of flows and patterns to manage risks on social benefits, given the specificity of each petition. Therefore, the development of a single methodology or flow would not be able to cover all the specific characteristics of benefit grants. On that account, The National Social Security Institute needs to develop its own tools and methods to manage its business risks, according to its customer and service profile. In this context, the objective of this research was to identify flow models that could, with the use of applied computing, influence the improvement of risk management in the granting and maintenance of social security benefits. Based on literature and surveys related to errors and social security frauds, we searched for theoretical aspects considered as fundamental to structure possible changes on the workflow and structure of the Institute, identifying the limitations and barriers to introduce a control on the business area. The main fragilities and risks on the work process were presented according to audits researches related to the business area and to the Social Security Task Force operations (staffed by the Federal Police, the Public Prosecution and the Treasury Department), developing, then, basic templates of risks and models of probability on improper granting by using Event Tree Analysis. As a result of this analysis, it was concluded that the change on the workflows, automating processes, with the removal of part of the presential services, due to the high number of public servants punished for errors or for fraud involvement, result in the decrease of potential risk factors on granting benefits with indication of irregularity. In this sense, automation and the compliance structure hold factors that mitigate risks, empowering the administration, making its implementation the main challenge for the effectiveness of risk management in the social benefits area.

Keywords: Compliance,Risk,social secutiry, INSS

Sumário

1	Introdução	1
1.1	Contextualização	1
1.2	Hipótese analisada	7
1.3	Problema de Pesquisa	7
1.4	Objetivo e Delimitação do Estudo	8
1.5	Estrutura da Dissertação	9
2	Referencial Teórico - Riscos	11
2.1	Riscos: Conceitos, Gestão, Análise	11
2.2	Gestão de Riscos no setor Público	14
2.2.1	Apurações em Benefícios	17
2.2.2	Investigações e irregularidades em Benefícios	20
2.2.3	Modelagem e análise dos processos de benefícios	27
3	Referencial Teórico - Gestão e Conhecimento	33
3.1	Gestão do Conhecimento	33
3.2	Governo Eletrônico e a eficiência administrativa	35
3.3	Sala de Situação e Sistemas de Apoio a Decisão	38
3.4	Teoria da Agência	41
4	Mitigação de Riscos em Benefícios Previdenciários	44
4.1	Do requerimento de benefícios	45
4.2	Da Concessão automática de benefícios	47
4.3	Indicador de conformidade na concessão de benefícios	52
4.4	Alteração de Estrutura para fortalecimento do <i>compliance</i> e prevenção de riscos	55
4.5	Riscos de Irregularidades na Folha de Pagamento	58
4.5.1	Etapas para análise dos benefícios em manutenção	60
4.5.2	Atualização automática de dados	62
4.6	Da Identificação de pessoas	65

4.7	Resultado esperados e alcançados	67
4.7.1	Resultados esperados e alcançados na concessão automática de benefícios	68
4.7.2	Resultado dos processamentos para redução de irregularidades dos benefícios em manutenção	69
5	Considerações Finais	70
	Referências	73

Lista de Figuras

2.1 Fluxo de Normativos Legais e controles	15
2.2 Produtividade do Monitoramento.	19
2.3 Processos em cobrança.	26
2.4 Abordagem não-sistêmica de análise	27
2.5 Modelo Simplificado de fluxo do processo administrativo de benefícios e riscos macros.	30
2.6 Arvore de Eventos - ETA, utilizado na análise para concessão de benefícios pelo INSS	31
3.1 Construção do Conhecimento.	34
3.2 Dimensões de avaliação de desempenho	37
3.3 Árvore de Escolha de métodos - Feliciano-2009.	40
3.4 Confluência e Divergência Teoria da Agência	42
4.1 Simulação de probabilidade	48
4.2 Diagramação Distribuição de serviços no INSS.	50
4.3 Diagramação ETA de serviços Automáticos do INSS.	51
4.4 Simulação da Variação da probabilidade de benefícios concedidos com irregularidade em função da variação de documentos fraudados.	52
4.5 Variação dos benefícios por oscilação da população rural	54
4.6 Árvore de eventos da análise de benefícios em manutenção	62
4.7 Etapas KDD na metodologia CRISP-DM adaptação	63
4.8 Redução de demanda de processos com indícios de irregularidade	66

Lista de Tabelas

2.1 Produtividade Monitoramento Operacional	20
2.2 Operações da Força Tarefa Previdenciária 1	23
2.3 Operações da Força Tarefa Previdenciária 2	24
2.4 Operações da Força Tarefa Previdenciária 3	25

Lista de Abreviaturas e Siglas

AGU Advocacia Geral da União.

ANAO *Australian National Audit Office.*

APS Agências da Previdência Social.

CFC Conselho Federal de Contabilidade.

CGU Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

CMOBEN Coordenação de Monitoramento Operacional de Benefícios.

CNIS Cadastro Nacional de Informações Sociais.

COINP Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária.

COSO *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission .*

CPF Cadastro de Pessoa Física.

CTPS Carteira de Trabalho e Previdência Social.

DATAPREV Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social.

DDB Data do Despacho do Benefício.

DIB Data de Início do Benefício.

DIRBEN Diretoria de Benefícios do INSS.

GRSP Gestão de Riscos no Setor Público.

IAPAS Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social.

INPS Instituto Nacional de Previdência Social.

INSS Instituto Nacional do Seguro Social.

KBA *Knowledge-based Authentication.*

KDD *Knowledge Discovery in Databases.*

LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA Lei Orçamentária Anual.

LOAS Lei Orgânica de Assistência Social.

MDM *Master Data Management.*

MDS Ministério do Desenvolvimento Social.

MPF Ministério Público Federal.

MPS Ministério da Previdência Social.

MTPS Ministério do Trabalho e Previdência Social.

NAI Núcleo de Autenticação Interbancária.

NIT Número de Identificação do Trabalhador.

OGU Orçamento Geral da União.

PES Planejamento Estratégico Situacional.

RGPS Regime Geral de Previdência Social.

S-CMOBEN Sistema de Controle e Monitoramento de Benefícios.

SIRC Sistema Integrado de Registro Civil.

SS Sala de Situação.

TCU Tribunal de Contas da União.

TDB Tipo de Despacho do Benefício.

TRB Tratamento do Benefício.

TSE Tribunal Superior Eleitoral.

Capítulo 1

Introdução

1.1 Contextualização

Os gastos sociais realizados pelo Governo Federal Brasileiro são frequentemente discutidos nas suas diversas esferas e pela sociedade, despontando como um dos principais temas do cenário nacional nos momentos em que se observa alta de desemprego, retração econômica, problemas sociais ou dificuldades fiscais.

Nesse sentido, vários questionamentos surgem relacionados à eficiência, eficácia, efetividade e eminência dos programas de governo e do dispêndio financeiro, não apenas quanto ao custo social, mas em virtude da carga tributária brasileira. A complexidade do arcabouço orçamentário brasileiro dificulta uma avaliação global sobre a composição do gasto público e a análise do significado econômico de tais dispêndios.

O Orçamento Geral da União (OGU) foi desenhado com diversas ferramentas de controle e teve sua estrutura definida do Art. 165 ao Art. 170 da Constituição Federal[1]. Trata-se, ainda, de instrumento utilizado para planejar e acompanhar as finanças públicas.

Atualmente, o Orçamento Público vem sendo empregado para a previsão das receitas e fixação das despesas futuras. É formatado, no Brasil, como a Lei Orçamentária Anual (LOA), elaborada pelo Poder Executivo Federal com as estimativas de receitas e a previsão de despesas para um determinado exercício, devendo ser autorizada pelo Poder Legislativo após amplo debate.

Segundo Sanches [2], o princípio do orçamento público como instrumento de planejamento está "no conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias". Essa ferramenta, portanto, dá consistência, estabilidade e transparência ao orçamento, único para cada exercício financeiro, incluindo todas as receitas e despesas.

Nessa sequência, definidos na Constituição Federal nos artigos 165 a 169, os princípios básicos que norteiam a elaboração e os controles orçamentários visam ao estabelecimento de regras mínimas, a fim de conferir, além da transparência, a eficiência, racionalidade e

efetividade ao orçamento público. Já os controles se encontram, descritivamente, na Lei nº 4320[3] de 17 de março de 1964, e são detalhados no Plano Plurianual[4], na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e em legislações infraconstitucionais.

Conforme informações do Tesouro Nacional, os gastos com benefícios previdenciários, assim como os outros benefícios sociais mantidos pelo INSS, apresentam crescimento anual em relação ao PIB nominal. Analisando este crescimento, Nery [5], em seus estudos relacionados à criação de uma CPMF para o pagamento de aposentadorias e penões, demonstra o problema da queda da arrecadação para a previdência e do aumento no pagamento de benefícios previdenciários, como sendo uma das maiores causas do aumento do déficit público - foco de discussão em diversos temas relacionadas à deficiência desse sistema.

Na previdência social pública, a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios estão entre os princípios e objetivos descritos no inciso III do Art. 2º da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991[6]. Portanto, deve o agente público observar, nos processos administrativos, o critério de adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções superiores àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, conforme previsto no Inciso VI do Parágrafo único do Art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999[7].

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal vinculada atualmente ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), foi instituído pelo Decreto nº 99.350/1990[8], por meio da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), fundamentado no disposto no Art. 17 da Lei nº 8.029/1990[9].

Esta Autarquia tem como objetivo prestar um bom atendimento aos cidadãos que buscam por serviços previdenciários, assistenciais ou alguns benefícios trabalhistas. Os petionários que procuram o INSS são oriundos de todas as faixas sociais, etárias e com os mais variados graus de escolaridade. A sociedade brasileira, mais consciente dos seus direitos e da necessidade da mitigação de riscos sociais e implantação de políticas públicas sociais, vem apresentando maior grau de exigência em relação à celeridade e facilidade do atendimento prestado pelo serviço público em geral.

O Instituto promove o reconhecimento de direito e a manutenção dos pagamentos, e abrange desde os benefícios assistenciais, regidos pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)[10], a benefícios previdenciários, regidos pela Lei nº 8.213/1991[6], e a benefícios de Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal, regidos pela lei 10.779/2003, assegurando agilidade, comodidade aos seus requerentes, e ampliação do controle social.

O direito de petição é assegurado pela Constituição Federal[1], em seu Art. 5º, Inciso XXXIV e em leis infraconstitucionais correlatas, que visam garantir ao cidadão o direito

de requerer suas demandas relacionadas aos Poderes Públicos, em defesa de direito ou interesse legítimo, sobre atos da Administração Pública.

Após o requerimento do cidadão, a concessão de benefícios pelo Instituto é precedida pela observância de leis e normas gerais e específicas para cada caso, sempre em conformidade com atos de controle externos a instituição, com a garantia de ampla defesa. Nesse viés, a implantação de mecanismos de controles e atividades para a garantia do atingimento aos objetivos do órgão se faz necessária para mitigar os riscos inerentes a cada atividade.

Dentre os requisitos para a concessão de benefícios por parte do INSS estão a existência de critérios como carência, idade, tempo de serviço, renda, grupo familiar, dentre outros. Essa comprovação é realizada primordialmente por meio documental e informações do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

Ainda, em virtude do acréscimo do Art. 29-A dado pela Lei nº 10.403 de 2002[11] no ordenamento jurídico dos benefícios previdenciários (Lei nº 8.213), inverteu-se o ônus de prova, possibilitando a utilização das informações constantes nos bancos de dados do CNIS sobre vínculos e remunerações dos segurados. O que simplificou a comprovação por parte dos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A partir de 1991, o número de petições e concessões aumentou em decorrência dos marcos legais impostos pelo advento da Lei nº 8.213/91 - que juntou o Regime de Previdência Rural ao Regime de Previdência Urbano e mudou a abrangência dos benefícios rurais -, e da promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (Lei nº 8.742[10]), conforme o que pode ser visto pelo estudo realizado por Castro, Ribeiro, Chaves e Duarte[12].

O incremento das funções e atividades no INSS e, principalmente, do volume de recursos administrados aumentou o interesse no envolvimento do Instituto quanto à implementação de políticas públicas, e, conseqüentemente, à necessidade de maior controle das partes envolvidas na Administração Pública. A sociedade, seus representantes, os órgãos de controle interno e externo, as associações civis, o Poder Judiciário, dentre outros visam, pois, dirimir o conflito de interesses entre agentes e o Estado, garantindo, por exemplo, a transparência das atividades, por meio da responsabilização quando das prestações de contas.

Medici [13], em sua resenha sobre o trabalho de Carmelo Mesa-Lago, um dos grandes pensadores acerca de previdência, discorre sobre a necessidade de equilíbrio em sistemas previdenciários, como o brasileiro, na qual taxativamente demonstra que déficits públicos previdenciários crescentes ameaçam o equilíbrio dos sistemas, assim como a sustentabilidade das contas públicas.

Para Félix, Ribeiro e Tostes[14], existe uma relação entre os déficits previdenciários

de diversos regimes e os eventos de fraudes ou indícios de irregularidades. Da mesma maneira, Reis, Fernandes e Antunes[15] apresentam levantamentos de bilhões de reais em ações de apuração de fraudes previdenciárias contados a partir do final da década de 1980.

Na década de 1990, em decorrência dos inúmeros episódios envolvendo fraudes e desequilíbrio financeiro do sistema previdenciário, instaurou-se, no Governo Federal e no país, um clima de desconfiança e preocupação por parte da possibilidade de eclodir a falência do sistema, como quase ocorreu na França[16]. Esse fato gerou a necessidade de reforma, impulsionado também pelas reformas ocorridas em diversos países do leste europeu como Polônia, Hungria e República Tcheca[17].

O modelo previdenciário por repartição instituído no Brasil, em que trabalhadores ativos financiam os benefícios previdenciários dos inativos, evoluiu, em algum momento, resultando em um cenário no qual segurados inativos superam os trabalhadores ativos contribuintes, provocando desequilíbrio nas contas públicas e levando à necessidade de reformas no modelo. No entanto, este problema não elimina a necessidade de fortalecimento dos controles e eliminação de irregularidades desde o ato concessório e durante a manutenção dos pagamentos.

No que tange aos processos de benefício administrados pelo INSS, verificamos sua atuação não somente quando provocado pelo requerente, mas como parte na relação processual. Nesse sentido, é garantido a essa Autarquia emitir decisões com força de coisa julgada administrativamente.

Entretanto, ninguém pode ser parte e juiz ao mesmo tempo. Logo, as decisões proferidas no âmbito do processo administrativo de benefícios não formam, no direito brasileiro, coisa julgada, podendo, pois, serem revistas pelo Poder Judiciário, a quem é incumbido de fazer controle da legalidade.

Se por um lado a necessidade de controle dos gastos com previdência social aponta para a necessidade de reforma do sistema, em virtude da variação de cobertura dos riscos sociais[18], em outra vertente, no universo de 34 milhões de benefícios em pagamento, com movimentação anual de valores superiores a R\$ 560 bilhões, vislumbra-se a possibilidade de implantação de controles semelhantes aos que são utilizados em instituições financeiras.

A adoção desta medida decorre da própria norma constitucional da eficiência na Administração Pública, pois o Governo não pode ignorar os avanços ocorridos no gerenciamento de riscos na área financeira, garantindo-se, assim, o direito ao benefício e a redução de irregularidades relacionadas a erro ou fraude.

Ao se observar a realidade de outros países, nota-se, por exemplo, que, na Austrália, no período de 2012 a 2016, o governo local implementou diversas medidas com o intuito de melhoria nas ferramentas de conformidade e de prevenção a riscos de fraude que afetavam a integridade do sistema de segurança e assistência social. No âmbito dessas medidas,

foram investidos US \$ 290,5 milhões para uma previsão de redução de custos de US \$ 2,1 bilhões[19]. Ou seja, para cada U\$ 1 investido, U\$ 7,2 são reduzidos dos gastos públicos.

Pinheiro e Cunha [20], descrevem que, atualmente, são poucos os estudos relativo a fraudes ou indícios de irregularidade como objetos de investigações metodológico-científicas, se comparado à ordem de grandeza em que o fenômeno fraude, e seus respectivos prejuízos, tem sido mensurado. Nos estudos de Assing, Alberton e Tesch[21], baseados nos levantamentos da empresa de consultoria e auditoria independente KPMG, relacionados a fraudes em empresas brasileiras, no período de 2002 a 2004, demonstra-se o perfil e os tipos mais comuns de fraudes, assim como as tipificações entre alguns indícios de irregularidades.

Perera, Freitas e Imoniana[22] , em seu artigo "Avaliação do sistema de combate às fraudes corporativas no Brasil", cita os estudos da KPMG sobre fraude e compliance [23], os quais demonstram que as empresas estão procurando entender os motivos e causas de irregularidades e fraudes, como forma de garantir a melhoria dos serviços e a redução de desperdícios e custos. A avaliação realizada por Jacob aponta altos índices de fraudes relacionados a empregados e/ou irregularidades documentais.

Costa[24] ao analisar o trabalho de Milton Friedman, identificou o reforço que Friedman sugere quanto ao descontentamento dos trabalhadores com o sistema público, ressaltando diversos pontos negativos, conduzindo-os a uma conjectura social ideológica de incentivo ao sentimento de que a administração pública não funciona, sendo o contrário da privada, que seria mais eficaz e segura.

Porém, ao concluir seu artigo, Costa descreve que independentemente das reformas executadas e/ou planejadas, estas não alteraram de forma significativa a estrutura do sistema previdenciário brasileiro, modificando pouco ou nada o modelo de fiscalização e arrecadação, não criando mecanismos para a redução da sonegação ou de fraudes na concessão.

Em face dos diversos acontecimentos de fraudes, os órgãos governamentais de controle e gestão impuseram medidas legais e estruturais para que as empresas e órgãos públicos adotassem procedimentos para gestão de riscos, formalizando modelo básico para redução das irregularidades e desperdícios.

Nesse sentido, foi editada a Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU nº 1 de 2016[25], que determinou aos entes do Poder Executivo Federal a adoção de medidas sistêmicas relacionadas à gestão de riscos e governança, responsabilizando o dirigente máximo do órgão pelo estabelecimento de estratégias organizacionais de gerenciamento de riscos, estabelecimento de marcos estratégicos, monitoramento contínuo e pela obrigação do aperfeiçoamento e qualidade dos controles internos.

O modelo de gestão de risco e governança corporativa para a administração pública,

descrito nos atos legais, deriva-se dos modelos privados usados como benchmark[26]. Ocorre que, conforme Ring e Perry[27], os administradores do setor público e do setor privado operam em contextos diferentes e muitas vezes divergentes, gerando aplicações problemáticas quando da migração de visões entre o público e o privado.

Notadamente, na iniciativa privada, as normas reguladoras, o controle e a governança são definidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), por órgãos reguladores de mercado, agências reguladoras, pelo Banco Central - no caso de atividades do sistema financeiro -, dentre outros. No setor público, o controle interno e externo tem sua formulação e estruturação prevista inicialmente na Constituição Federal e legislações infraconstitucionais complementares, específicas para a administração pública.

Pereira[28] argumenta que dentre as motivações que o levaram a não refletir, em sua completude, sobre as experiências da governança corporativa privada no setor público, estão as rotineiras dificuldades que o Estado brasileiro tem em efetivar suas ações. O que se reflete na qualidade dos serviços ofertados pelos órgãos públicos.

De acordo com Marques[29], para que as entidades públicas atinjam uma boa governança corporativa, alguns conceitos devem ser utilizados; dentre eles podemos apontar o planejamento estratégico, a auditoria, informações de desempenho e a gestão de riscos.

Existem inúmeras metodologias de gestão de risco, conforme descrito em norma da ABNT[30]. Contudo, não se identificam com facilidade estudos no Brasil sobre a gestão de riscos em benefícios previdenciários. Porém, até que ponto o uso de metodologias e padrões específicos possibilitaria maior assertividade ao processo de prevenção e monitoramento de indícios de irregularidades em serviços ou produtos previdenciários ou assistenciais administrados pelo INSS?

Presumindo que a mitigação de erros e fraudes na administração financeira realizada pela autarquia previdenciária é análoga às áreas de prevenção à fraude das instituições bancárias, existem dificuldades na demonstração dos reais impactos sobre os riscos causados por irregularidades no negócio.

Na ausência de uma metodologia específica, as áreas de controle interno precisam produzir estudos específicos para atuação, mapeamento e estudo dos riscos inerentes ao negócio, que ofereçam conselhos especializados sobre como realizar a análise, gestão e o entendimento amplo dos aspectos do risco na organização, conforme descreve Moeller[31], aspectos fundamentais para a melhora da governança corporativa.

Antes de partir para uma construção científica de uma metodologia de gestão de riscos específica para o negócio do INSS, é importante analisar a situação atual do monitoramento de benefícios realizado pela Diretoria de Benefícios do Instituto, e até que ponto não atende às necessidades da área de prevenção de irregularidades.

Com este propósito, neste trabalho, serão analisados alguns riscos de negócio do Instituto, utilizando a ferramenta aderente às recomendações da norma ABNT NBR-ISO/IEC 31000[30], que aborda a gestão de riscos, assim como a aplicação da possibilidade de mudanças nos processos internos atuais, de forma a promover uma redução dos riscos em benefícios previdenciários.

1.2 Hipótese analisada

Após diversos anos de trabalhos junto às agências do INSS, verificou-se, nos processos de concessão de benefícios, a máxima, sempre existe pelos servidores, de que "cada processo é um processo", visto à quantidade de análise e etapas subjetivas realizadas por servidores.

A análise subjetiva dos processos é identificada como risco de concessão indevida, seja por erro administrativo, divergências de opiniões interpretativas e principalmente fraudes. Ora, se os processos de benefícios seguem sempre a mesma legislação, normas reguladoras e procedimentos internos, deve existir uma linha comum de análise que seja possível para automatizar partes dos processos ou espécies de processos, tornando os procedimentos de análise mais objetivos, reduzindo a subjetividade, e fazendo com que o processo seja mais seguro e padronizado.

1.3 Problema de Pesquisa

Considerando o contexto anteriormente descrito, especialmente no que tange à importância da gestão de riscos e à melhoria na gestão corporativa e combate e prevenção a irregularidades no âmbito do INSS, questiona-se quanto à impossibilidade ou possibilidade de estabelecimento de um modelo padrão para a gestão dos riscos em benefícios administrados pelo Instituto em virtude de sua demasiada relevância ao orçamento público.

Sabe-se, porém, que uma metodologia única não seria capaz de abarcar as especificidades de cada benefício. Sendo assim, é preciso desenvolver uma forma de mitigar os riscos segundo as suas especificidades, residindo, portanto, nesta constatação, a situação problema deste trabalho.

Sendo assim, diante das ponderações descritas anteriormente, evidenciada a situação, o problema de pesquisa que norteia este estudo foi elaborado a partir do seguinte questionamento: mesmo com as especificidades dos benefícios previdenciários, existe a possibilidade e proposta de mitigação dos atuais riscos no negócio gerido pelo INSS?

1.4 Objetivo e Delimitação do Estudo

O objetivo geral deste trabalho de pesquisa é identificar e modelar o processo de concessão e manutenção de benefícios visando à mitigação de riscos de negócio.

Espera-se, também, o alcance dos seguintes objetivos específicos, que auxiliam a consecução do objetivo geral:

- analisar conceitos e fluxos de benefícios administrados pelo INSS, identificando possíveis pontos de risco;
- identificar fatores de riscos na concessão e manutenção de benefícios;
- reconhecer possíveis mudanças nos modelos e estruturas atuais de concessão e manutenção de benefícios, para a mitigação de riscos;
- formalizar modelo padrão de fluxo que possibilite a mudança na forma atual do processo de concessão e manutenção de benefícios.

Como resultado, espera-se ampliar o conhecimento sobre as limitações e fatores críticos de sucesso ou fracasso da Gestão de Riscos em benefícios, por meio de análise de referenciais teóricos, utilizando-se de pesquisa bibliográfico-documental, com base no método dedutivo no estudo de caso do INSS.

Existem diversos órgãos/entidades/empresas que geram benefícios previdenciários. Os regimes de previdência por eles adotados podem ser do tipo repartição simples ou por capitalização[32]. No caso em estudo, o INSS tem responsabilidade de gerenciar o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, não sendo o único gestor de previdência no Brasil. Podemos citar dentre outros órgãos gestores:

- Fundo de Custeio da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, FUNPREV, criado pela Lei Estadual nº 7.249, de 7 de janeiro de 1998
- Órgão gestor da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado do Paraná PARANAPREVIDENCIA, criado pela Lei Estadual nº 12.398, de 30 de dezembro de 1998.
- Órgão gestor da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado do Rio de Janeiro, RIOPREVIDENCIA, criado pela Lei Estadual nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999
- Órgão gestor da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo, SPPREV, criado pela Lei Complementar Estadual nº 1.010 de 2 de junho de 2007

Fonseca[33] descreve a possibilidade de estabelecer pesquisas bibliográfica-documental em que se procuram referências teóricas com o intuito de recolher informações, dados ou

conhecimentos em relação ao problema sobre o qual se buscam respostas. O estudo de caso, porém, é caracterizado como o estudo de uma entidade bem definida que, no contexto deste trabalho, envolve o INSS, em específico a Diretoria de Benefícios do Instituto.

É importante observar que este trabalho não é uma análise detalhada da situação total dos riscos em benefícios administrados pelo INSS, tampouco a apresentação detalhada das fases de apuração, já que tais situações e informações estão distribuídas em diversas áreas responsáveis pelos mais variados níveis de controle. Nesse momento, o foco é a Diretoria de Benefícios, responsável pelo negócio e pagamento de benefícios administrados pelo Instituto.

Saliento que este trabalho não visa mapear todos os possíveis riscos na concessão e manutenção de benefícios administrados pelo INSS, mas focar na identificação e mitigação dos maiores, fazendo um paralelo ao princípio de Pareto[34], em que 80% do problema pode ser resolvido com 20% do esforço.

1.5 Estrutura da Dissertação

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos, sendo, no primeiro, apresentado breve relato e a problemática sobre a qual se pretende discorrer. Assim, descreve-se, panoramicamente, sobre a temática dos riscos em benefícios, citando alguns episódios de irregularidades identificadas, sobre o crescimento e a importância da gestão de riscos na área de gestão de benefícios, sobre a necessidade de desenvolvimento de mecanismos de padronização de procedimentos, controle, gestão de riscos e da melhoria da governança institucional. Além disso, estabeleceram-se os objetivos, bem como as delimitações de escopo e a estrutura de estudo.

O segundo capítulo foi dedicado ao referencial teórico relacionado a risco e à revisão da literatura e documentos internos sobre os principais conceitos relacionados à problemática estabelecida. Tal revisão amolda o trabalho para o desenvolvimento da pesquisa em busca do alcance dos objetivos específicos. Nessa parte do estudo, são abordados os seguintes tópicos:

- Riscos: Conceitos, Gestão, Análise
- Gestão de Riscos no Setor Público
- Investigações e irregularidades em Benefícios
- Modelagem e análise dos processos de benefícios

No terceiro capítulo, constam informações sobre o referencial teórico relacionado à gestão, conhecimento e inovação na Administração Pública, envolvendo gestão do co-

nhecimento, governo eletrônico e eficiência administrativa, sala de situação e teoria da Agência.

No quarto capítulo, são analisadas as informações, apresentando contrapropostas para a mitigação dos riscos em benefícios previdenciários.

No quinto capítulo, estão expostas, além das conclusões e considerações finais, a descrição das limitações e sugestões para o futuro desenvolvimento de outras pesquisas científicas.

Capítulo 2

Referencial Teórico - Riscos

2.1 Riscos: Conceitos, Gestão, Análise

A evolução científica dos últimos séculos gerou nas organizações a falsa impressão da possibilidade de “produtos com erro zero”, em que todas as etapas do processo, se bem controladas e gerenciadas, reduziriam o risco de erro ou fraude a zero. Entretanto, após vários anos de tentativa e desenvolvimento de programas de qualidade, concluiu-se que o “risco zero” não existe, tornando-se necessário o gerenciamento de riscos.

Max Weber, escritor sociólogo, escreveu, em 1905, "*The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*"[35], que destaca duas teorias sobre ética. A “Ética da convicção” é pautada por valores e normas previamente estabelecidos. Nela o efeito consiste, primeiro, em moldar as ações que deverão ser praticadas, ou seja, a ética é guiada pela consciência. Já a segunda teoria, a “Ética da responsabilização”, é pautada pela responsabilidade, na qual somos responsáveis por aquilo que fazemos. Essa teoria nasceu a partir da necessidade de atender às expectativas da coletividade, subjetivamente guiando-se por uma análise de risco.

Desta forma, podemos formular que a análise de risco está associada a ética da responsabilização, direcionada a atender as expectativas da coletividade.

Este modelo Weberiano de ética, racionalizou as relações administrativas, sendo considerado como o nascimento da burocracia, do capitalismo e do Estado no modelo racional e legal. Ao mesmo tempo, foi apontado como fundamental para o desenvolvimento do modelo de sociedade atual, especialmente a ocidental, nos aspectos como o comportamento capitalista[36].

Para Prado, Padoveze e Giuliani[37] "O risco faz parte da natureza do capitalismo". E esse risco contextualiza o desafio que os empreendedores possuem em novas reformulações da gestão, aspirando à necessidade de conferir maior transparência às ações, além de mitigar os riscos à estratégia das organizações.

Pela própria definição de risco, verifica-se que a humanidade os enfrentou desde o início da vida. Nós, como indivíduos, acostumamos-nos a tomar decisões intuitivas com base no nível de risco percebido. No entanto, muitas vezes, essas decisões são feitas sem análise ampla e correta.

Embora os indivíduos raramente avaliem em todos os prismas o comportamento do risco, as organizações não podem agir dessa forma. Portanto, realizar uma análise metódica é responsabilidade e obrigação na avaliação dos riscos que podem afetar a capacidade de uma organização de mitigá-los, reduzi-los ou transformar essas ameaças em oportunidades.

Um dos cenários mais presentes no processo de gestão de organizações é quando há situações imprevisíveis ou novas e que geram algum sentimento de "perda de controle". O medo de escolher um caminho impróprio ou com baixa previsibilidade gera insegurança de decisão, com respostas muitas vezes mecânicas e pouco reflexivas, criando a sensação de decisões temporárias não resolutivas.

A necessidade da constituição de normas, políticas e sistemas eficazes de gestão de riscos é patente. Por tanto, devem ser implementados processos intencionais planejados, organizados, sistematizados, baseados em dados e informações, promovendo transformações e avanços no desenvolvimento da gestão.

Dado a importância do tema, Prado, Bertassi, Giuliani e Cunha [38] disserta sobre como o gerenciamento de riscos é utilizado por empresas, com o intuito de analisar as ameaças e vulnerabilidades em diferentes cenários, de forma a se prevenir quanto a desvios dos resultados esperados.

Padoveze [39], conceitua riscos nas perspectivas:

- Risco como oportunidade: teoria muito utilizada em relações de investimentos, nas quais quanto maior o risco, maior a possibilidade de retorno, mas necessariamente maior a possibilidade de perda. Neste contexto, a gestão e análise de riscos visam a utilizar técnicas normalmente de probabilidade e estatística, para maximizar as oportunidades e minimizar as perdas[40];
- Risco como perigo ou ameaça: trata-se de eventos interpretados intuitivamente como negativos: fraudes, demandas judiciais, irregularidades, danos à reputação, morte ou falhas em sistemas, dentre outros. Por esta aceção, a gestão e análise de riscos visa a implementar ações para mitigar a probabilidade de ocorrência de determinados eventos considerados negativos, sem incorrer em aumento excessivo de custos ou paralisar a organização.
- Risco como incerteza: são os eventos imprevisíveis, tanto positivos como negativos, tais como catástrofes naturais ou até mudanças legislativas que geram ganhos ines-

perados. Nessa lógica, a gestão e análise de risco visam reduzir a variação negativa e amplificar a variação positiva da relação entre o planejado versus o real.

Na visão corporativa dos riscos, eles devem ser contextualizados como na totalidade daqueles identificados em relação ao funcionamento da organização. Ou seja, aqueles riscos que podem de alguma forma afetar o desempenho da instituição, seja no nível de negócio, financeiro, operacional, estratégico ou de gestão[41]

Referência de estudos e análises nas melhores práticas de gestão de risco e controles internos, o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), é uma organização privada fundada nos Estados Unidos em 1985, que se dedica à análise e definição de padrões nas áreas de controles internos e risco. Trata-se de uma iniciativa conjunta de cinco organizações do setor privado dedicada a fornecer *frameworks* de quadros e orientações para a gestão de risco, controle interno, assim como redução da fraude[42].

A área de Gestão de Risco consiste na atuação de identificar os setores ou atividades de risco[30], quantificar o grau de risco e apontar e propor intervenções e apurações. Moeller[40] escreve sobre a segunda edição do COSO, na qual, um guia prático de fácil utilização é apresentado, com as estratégias do COSO para que as organizações avaliem e melhorem as suas áreas e ferramentas de gerenciamento de riscos.

A gestão de riscos é um elemento central de qualquer estrutura de governança corporativa, seja nos setores público ou privado, não sendo uma opção para as organizações. Ela requer um considerável compromisso, propriedade, investimento da alta administração e em todos os níveis da organização[43].

Pela definição do COSO, o fortalecimento de gerenciamento de riscos do negócio está no desenvolvimento de normas de conformidades, fixação de políticas internas e externas, padronização e automatização de procedimentos e práticas, estabelecimento de métricas. Ele também ressalta a importância da definição e determinação de controles, vislumbrando o aumento da previsibilidade dos resultados, melhorando a capacidade de enfrentamento das ameaças decorrentes de vulnerabilidades conhecidas ou não dos processos internos[44].

Analisando as prioridades que emergem do processo de gestão de riscos, podemos observar que muitas empresas realizam essa função com foco no fluxo de caixa e em resultados. No entanto, a atenção quanto ao estabelecimento de práticas éticas e de uma cultura de governança e conformidade mantém-se relevante. Ao mesmo tempo, temas macroeconômicos – como crédito e taxa de juros – ganham importância, envoltos pelo momento econômico.

Segundo Barret[45], para que seja eficaz o processo de gerenciamento de riscos pelas instituições públicas, ele precisa ser sistemático, rigoroso e bem estruturado. Se as

organizações não assumirem uma abordagem abrangente de risco, a gestão de risco se torna vulnerável. Com informações inadequadas, as linhas de comando ou a alta administração, que utilizam estas informações gerenciais, podem não identificar ou analisar adequadamente as informações que, combinando ao problema, podem conceber ações de tratamento e mitigação despropositados, não atenuando adequadamente os riscos reais e seus efeitos, ou até provocando efeitos maiores.

Em auditorias realizadas pela *Australian National Audit Office* (ANAO)[45], relacionadas à gestão de riscos na Austrália, foi evidenciada a necessidade de:

- uma direção estratégica na definição do foco e práticas de gerenciamento de risco;
- transparência no processo; e
- sistemas de informação de gestão eficazes.

A responsabilidade pela gestão de riscos é atribuída, de forma principal, ao presidente do órgão ou dirigente mais alto [25]. Contudo, requer o envolvimento ativo de todos na organização.

Nos arranjos administrativos das instituições públicas, exige-se que os diretores identifiquem riscos em suas áreas de atuação, bem como potenciais oportunidades, assegurando o estabelecimento da gestão de processos adequados e práticas para gerenciar todos os riscos associados às operações da organização[25][45].

Nicolls[46] descreve:

...Não é claramente da responsabilidade dos membros da Diretoria gerenciar riscos. Eles supervisionarão Os processos e a gestão de sistemas estão disponíveis para o fazer, incluindo a revisão da chave riscos organizacionais e oportunidades para verificar quais mudanças podem ser necessárias para a direção estratégica sendo adotada.

2.2 Gestão de Riscos no setor Público

Não é possível entender a Gestão de Risco no setor público, sem verificar a estrutura legal imposta para o setor. Na estrutura da separação de poderes, descrita na Constituição Federal, precisamos primeiramente entender como esta divisão de poderes reflete sobre as responsabilidades dos poderes. Barrett[45] apresenta um diagrama, que adaptamos à realidade brasileira.

No diagrama adaptado na Figura 2.1 adaptado de Barrett, os Normativos Legais refletem o modelo brasileiro, cujas normas advêm não só do Congresso Nacional, mas de outros poderes, como, até, do próprio poder Executivo. Os normativos legais têm o dever e a responsabilidade de manter, os poderes, responsáveis pelas suas atividades e gestão,

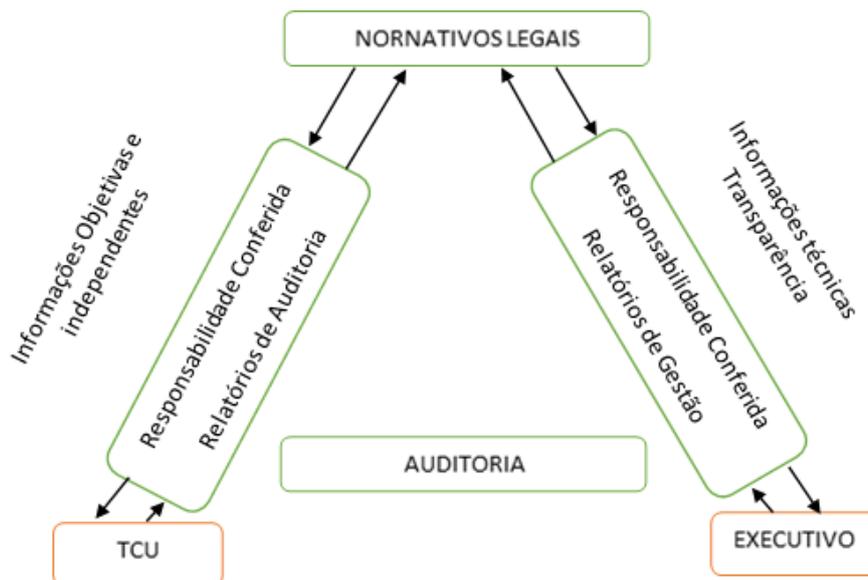


Figura 2.1: Fluxo de Normativos Legais e controles .

garantindo a independência e o regime de contrapesos de controle. Uma das formas para viabilizar esta responsabilidade é por meio de auditorias e relatórios elaborados pelo auditor Externo TCU.

Enfatiza-se, ainda, a necessidade de integração entre os diversos níveis de controle[40], mantendo a coerência das auditorias, com a sua abordagem geral de gerenciamento de riscos para ajudar os gestores públicos a determinar e priorizar funções e atividades que precisam ser controladas.

A Gestão de Riscos no Setor Público (GRSP) está relacionada à legalidade (aderência a critérios formais tais como leis, regulamentos e acordos aplicáveis), e à *propriety* (observância aos princípios gerais que regem a gestão responsável e a conduta de agentes públicos).

Enquanto a legalidade é o foco principal do Controle Interno, a *propriety* pode também ser pertinente, dado o contexto do setor público, no qual existem certas expectativas relacionadas à gestão e à conduta de seus agentes. Na maioria das vezes, tais expectativas remetem à tomada de decisões que atinjam requisitos legais e devem ser consistentes com valores e ética pública[45].

O conceito supramencionado denota a exigência de se enfatizar o "direito", o legal, em vez de decisões rápidas. Por essa perspectiva, com o aumento da convergência entre a administração pública e seus conceitos ao modelo privado, tornou-se necessário considerar os pontos de vista do setor privado, dentro do qual, o foco no custo, na qualidade e em modelos superavitários são aspectos importantes a serem analisados, além dos pontos de

vista exclusivos do setor público[29][28] efetivamente.

Embora o setor público cada vez mais se aproxime da abordagem do setor privado, é importante reforçar que a prestação de serviços públicos envolve muito mais do que o atingimento do menor preço ou do conceito de maximização de lucros. Os prestadores de serviços públicos devem se esforçar para maximizar o investimento público, ou seja, fazer sempre mais para os cidadãos ao menor custo, considerando outras questões, tais como a satisfação do cliente, o interesse público, honestidade, justiça, segurança, legalização e as garantias constitucionais[43].

A GRSP deve manter uma abordagem sistemática envolvendo identificação, análise, avaliação e monitoramento de riscos[30]. As atividades de controle para mitigar risco precisam ser planejadas, projetadas e implementadas. As informações relevantes coletadas devem ser regularmente comunicadas por meio da organização[30]. E a alta administração também precisa estabelecer monitoramento contínuo de desempenho[29] para garantir que os objetivos sejam alcançados e que as atividades de controle estejam operando de forma eficaz [30].

Uma área específica de GRSP no Brasil destina-se a garantir a conformidade às leis, regras e regulamentos aplicáveis, assegurando a qualidade e economicidade do negócio, a gestão de indícios de regularidades voltada à redução de erros e fraudes. Dependendo do negócio da instituição pública, as funções de gestão de riscos do negócio podem variar de monitorização da atividade fim, redução no conflitos de interesses, à conformidade com os regulamentos, a prevenção de lavagem de dinheiro e a potencial de evasão fiscal[29].

Do descrito, pode-se definir que o GRSP é um processo lógico, necessário e sistemático, com o intuito de identificar e avaliar riscos, ameaças e oportunidades, e melhorar a tomada de decisão, a avaliação de desempenhos e a prestação do serviço público com os menores custos e desperdícios. Constata-se nele, portanto, visão de futuro, pois não apenas mitiga, minimiza ou evita perdas ou desperdícios, mas lida positivamente com oportunidades e redução de fraudes, sendo, pois, ferramenta de gestão.

Para Kline e Hutchins[47] , em relação a GRSP nos Estados Unidos, tem-se que o "GRP é uma abordagem eficaz para abeirar um espectro completo dos riscos significativos da organização".

De acordo com IBGC[48], as estratégias contra práticas e comportamentos ilegais e fraudes descobertas pela Operação Lava Jato na Petrobras começaram em 2014. Para o IBGC, a questão é tão importante que, em 2015, publicou o Caderno de governança corporativa para Sociedades de Economia Mista. A Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo (BM&FBOVESPA) também instituiu regras e normativos de governança com o intuito de promover o encorajamento das empresas a reforçarem seus controles internos no combate à lavagem de dinheiro e a elevar os níveis de eficiência e transparência[48].

2.2.1 Apurações em Benefícios

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) possui como finalidade primordial a concessão e manutenção de benefícios previdenciários[9]. Esta autarquia mantém o pagamento de 34 milhões de benefícios[49], com uma folha de pagamento estimada para 2017 de valores superiores R\$ 560 bilhões anuais, sendo, portanto, atividade de risco financeiro às contas públicas.

Destaca-se que a gestão de riscos em benefícios previdenciários aponta para a concretização de uma estratégia inovadora para a esfera de administração pública brasileira. Essa gestão tem como fundamento os princípios previstos no artigo 37 da Constituição da República[1] (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), dentre outros como a ética, a transparência, a integridade, a justiça, equidade e a responsabilidade.

Os gestores do Instituto, acompanhando diversos apontamentos dos órgãos de controle, principalmente do Acórdão TCU nº 1789/2015 Plenário, passaram a desenvolver novas oportunidades de atendimento, privilegiando canais remotos: são as Centrais de atendimento telefônico - 135, o Meu INSS (portal de atendimento de serviços previdenciários), os correspondentes dos Acordos de Cooperação, mobile/smartphones (uso de telefone para informações previdenciárias) - com grau de usabilidade e navegação na internet facilitadas.

Apesar de todas as preocupações e críticas à operacionalização pelo INSS dos pagamentos de benefícios, os sistemas e o controle de conformidade atual do INSS são adequados. Entretanto, em virtude do alto volume financeiro envolvido, os custos atrelados ao Instituto devem ser sempre avaliados.

Os clientes do INSS obtêm benefícios. Seus processos são acompanhados por diversos órgãos de controle, dentre eles o Tribunal de Contas da União (TCU), a Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (CGU) e os diversos órgãos de controle social como Ministério Público Federal (MPF), defensorias públicas e Polícia Federal. Quaisquer alterações nos processos, sistemas, no quadro funcional e nas tecnologias são implementadas há muitos anos sem ameaça aos pagamentos, que nunca sofreram atraso até a presente data.

Em virtude dos procedimentos utilizados pelo Instituto para a análise da concessão de benefícios não terem evoluído muito durante décadas, um dos impactos não esperados nos serviços e benefícios administrados pelo Instituto é a ocorrência de irregularidades: situações nas quais benefícios são concedidos ou mantidos de forma fraudulenta ou irregular, sendo os ativos financeiros do Governo e de todos os brasileiros apropriados de forma não autorizada e/ou criminosa.

Comparando o INSS a instituições financeiras, enquanto, nos últimos anos, nelas foram implementadas áreas específicas de gestão de riscos e combate as fraudes, no INSS,

conforme diversas auditorias dos órgãos de controle, apresentam-se fragilidades em seu processo de monitoramento e combate a irregularidades.

O antigo Ministério da Previdência Social (MPS), em conjunto aos órgãos de combate à fraude, criou a Força Tarefa Previdenciária, que se trata de um grupo formado pela Assessoria de Inteligência Previdenciária - , hoje integrante da estrutura da Secretaria de Previdência junto ao Ministério da Fazenda -, Polícia Federal e Ministério Público Federal (MPF), atuando no combate a crimes contra o INSS.

Na Secretaria de Previdência, ligada ao Ministério da Fazenda, a Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária (COINP) é responsável pela identificação e análise das distorções que envolvem indícios de fraudes. No entanto, difere-se do monitoramento operacional de benefícios no âmbito da diretoria de benefícios do INSS, que visa à análise, também, de irregularidades não advindas de fraudes.

A Força Tarefa também conta com o apoio e a parceria de órgãos de controle como a CGU e o TCU, da Advocacia Geral da União (AGU), e principalmente do apoio do INSS, cedendo servidores para composição dos grupos de trabalhos e no repasse de informações essenciais à descoberta de fraudes.

Após a descoberta de erros ou fraudes, uma listagem de possíveis processos é enviada ao INSS para apuração e, quando necessário, a cobrança, que por meio da Coordenação de Monitoramento Operacional de Benefícios (CMOBEN) vinculada a Diretoria de Benefícios, apura os processos identificados.

A CMOBEN, hoje vinculada à Diretoria de Benefícios do INSS (DIRBEN), possui regimentalmente um conjunto de atividades e ações que visam à prevenção da ocorrência de disfunções, à apuração de possíveis irregularidades no pagamento de benefícios administrados pelo INSS, bem como a procedimentos de recuperação de créditos pagos indevidamente. Possui ainda como atividades:

- Conscientizar os servidores sobre seu papel em relação ao Controle Interno na Área de Benefícios;
- 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;
- Verificar a qualidade dos processos de benefícios nas fases de reconhecimento, revisão e manutenção do direito e Perícia Médica;
- Identificar a necessidade de capacitação dos servidores;
- Identificar a necessidade de melhoria nos sistemas informatizados;
- Monitorar as demandas oriundas de órgãos internos e externos;

- Realizar apuração de possíveis indícios de irregularidades, bem como o acompanhamento de todas as fases do processo de apuração;
- Realizar e monitorar o processo de cobrança administrativa de valores recebidos indevidamente, desde o levantamento destes, até o efetivo ressarcimento;
- Supervisionar a qualidade da concessão de benefícios previdenciários.

Não existem áreas formais descentralizadas da Coordenação de Monitoramento de benefícios. No entanto, independentemente da falta de estrutura formal, as ações de monitoramento e cobrança administrativa são realizadas de forma descentralizada junto às Agências da Previdência Social, Gerências Executivas e Superintendências Regionais, onde a análise das apurações de processos de benefício apresenta a seguinte produtividade:

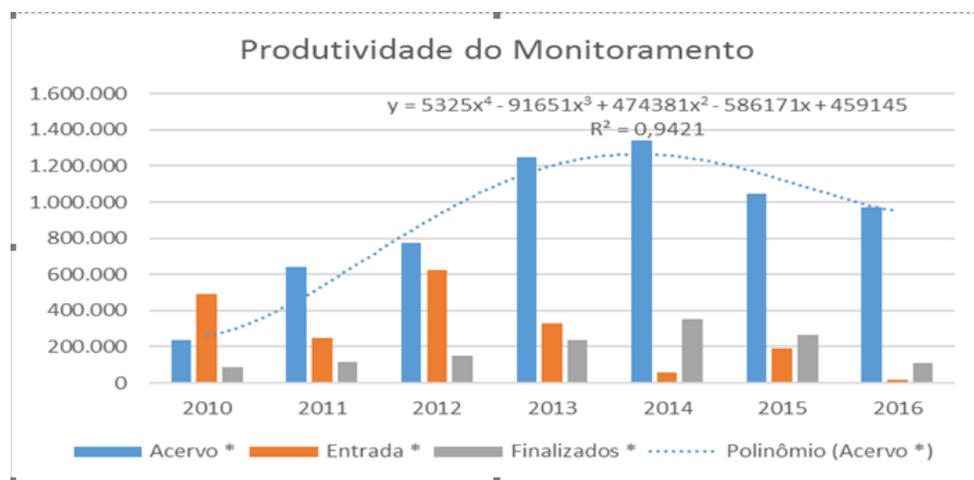


Figura 2.2: Produtividade do Monitoramento.

Conforme podemos ver na Figura 2.2, durante o período de 2010 a 2016, dos casos registrados no Sistema de Controle e Monitoramento de Benefícios (S-CMOBEN), 1.315.080 processos de benefícios foram apurados, resultando em uma média anual de apuração de 187.869. Analisando a curva de tendência polinomial na Figura 2.2, encontramos a inclinação de queda na produtividade.

Do total apurado pelo monitoramento desde 2010, aproximadamente 16% foram considerados irregulares, o equivalente a 210.412 casos, gerando uma economia na folha de pagamento R\$ 236.431.070,76 mensais e o equivalente a R\$ 2.836.092.849,12 anuais, quando se leva em conta o atual valor médio dos benefícios de R\$ 1.123,23 referente a fevereiro de 2017. Os números demonstram uma economia anual superior a R\$ 400 milhões, sem contar os valores que são restituídos nos processos de cobrança, a partir dos quais, conforme sistema de controle, já foram recuperados, em mais de 75.771 processos, um valor superior a R\$ 50 milhões.

Tabela 2.1: Produtividade Monitoramento Operacional

Ano	Acervo *	Entrada *	Finalizados *
2010	235.553	492.181	84.774
2011	642.960	247.175	114.339
2012	775.796	625.695	152.076
2013	1.249.415	326.829	236.515
2014	1.339.729	59.790	353.245
2015	1.046.274	190.540	266.224
2016	970.590	18.440	107.907
2017	881.123		
* QUANTIDADE DE PROCESSOS			

Para obtenção dos resultados em 2016, foram necessários ações conduzidas pela Coordenação de Monitoramento Operacional vinculada à Diretoria de Benefícios do INSS (DIRBEN). Algumas delas foram centralizadas na própria Diretoria de Benefícios e outras foram realizadas pelas Agências e Gerências Executivas do INSS, executando um orçamento de R\$ 549.000,00 (quinhentos e quarenta e nove mil reais).

2.2.2 Investigações e irregularidades em Benefícios

A sociedade brasileira, até pelas dimensões continentais do país, é difusa e apenas parcialmente organizada, necessitando urgentemente de programas específicos de divulgação de informações sobre direitos relativos ao INSS.

O Instituto precisa incentivar o desenvolvimento de uma cultura legal, trabalhista e previdenciária em nosso País, com a disponibilização de serviços de orientações, formas rápidas de acesso a direitos, eventos de capacitação em educação relativos a benefícios administrados pelo INSS, bem como, informações sobre o papel da aquisição e guarda de documentos legais.

O aumento da demanda por benefícios administrados pelo Instituto e o direito à duração razoável do processo no âmbito administrativo reforçam a busca por meios que garantam a celeridade da tramitação processual, inserida no princípio da eficiência administrativa constitucional. Isso obriga a Autarquia Federal a se utilizar de novas tecnologias para imprimir maior rapidez à tramitação dos requerimentos, de modo a reverter o quadro de insatisfação dos usuários, gerado pela demora excessiva no trâmite processual.

Com a evolução de técnicas em Tecnologia da Informação, principalmente de mineração e batimento de dados, houve um incremento no ritmo de identificação de equívocos e

erros processuais, demonstrando-se a eficácia destas técnicas, as mesmas utilizada principalmente pelos órgãos de Controle Interno e Externo.

Esse procedimento engendra um possível novo modo de funcionamento do Estado. Em virtude desta modernização, a administração pública tem-se utilizado de sistemas informatizados e da internet como ferramentas para redução de custos e melhoria na prestação de serviços pelos órgãos governamentais.

Por Perera, Freitas e Imoniana[22], fraudes são o resultado de oportunidades, quer por um controle interno frágil, quer por excesso de comando. A análise da consultoria Kroll[50]verificou agravamento na deficiência de controles internos, em virtude possivelmente da redução de investimentos, corroborada pelo fato de que, na pesquisa, foi demonstrada a baixa intenção de administradores brasileiros em implementar defesas antifraude.

Na visão de 94% dos respondentes brasileiros da pesquisa, a deficiência de controle gera no país um aumento de exposição à fraude. Logo, intuitivamente os administradores demonstram o aumento das vulnerabilidades, demonstrada pela resposta de 68% , confirmando a incidência de más condutas nos últimos 12 meses anteriores a pesquisa.

Chama atenção o relatório da consultoria Kroll, o fato da pesquisa apontar:

Em geral, 44% dos entrevistados reportaram que os insiders foram os principais responsáveis por um ciber incidente, citando ex-funcionários (20%), autônomos e funcionários temporários (14%) e funcionários permanentes (10%). Ao considerar como quase funcionários os agentes e intermediários, apontados como autores por 13% dos participantes, os insiders passam a representar a maioria, ou 57% dos responsáveis. Por outro lado, um em cada três entrevistados (29%)identificou atores externos como os principais responsáveis.

Analisando a pesquisa apresentada no relatório da Kroll[50], conclui-se que as fraudes e os fraudadores assumem inúmeras formas, características e modalidades. Essas fraudes se tornam cada dia mais complexas e sofisticadas, e, principalmente, acompanham o progresso de evolução tecnológica, atacando quaisquer tipos de empresas ou órgãos. Portanto, podemos afirmar que nenhuma destas entidades está totalmente imune à sua ação.

Para Santos[51] a fraude em geral pode ser considerada como um fenômeno sistêmico que provoca vultosos prejuízos tanto às organizações públicas ou privadas como para a sociedade. Para ele, na raiz da fraude, está "a fragilidade dos princípios éticos", isto é, a situação e a oportunidade se combinam na preparação do ambiente para o fraudador.

A Polícia Federal, por meio da Diretoria de Investigação de Crime Organizado da Polícia Federal, vem atuando e apresentando a este Instituto possibilidades de melhorias nos processos internos para aperfeiçoamento dos controles [15]. Alguns itens chamam a atenção nos apontamentos: dentre eles, as fraudes documentais, ou seja, atos intencionais de enganar o ente público, visando à obtenção de benefício indevido por meio da

apresentação ou formação de documentos fraudulentos, falsos, adulterados ou de terceiros (utilização de documentos de outrem, como se deles fossem).

Em relação às ações executadas pela força tarefa PF/MPF/MF do ano de 2017, tabulamos as operações e os principais achados de apuração. Pela análise dessas tabelas, podemos identificar padrões de atividades relacionadas a fraudes previdenciárias. Dessa mesma maneira, no monitoramento de benefícios, em relação às auditorias externas aos órgãos, foram identificadas falhas na folha de pagamento. Dentre as ações, foram separadas algumas operações utilizadas como referências nos levantamentos para a indicação dos pontos de risco, conforme as tabelas 2.2, 2.3 e 2.4

Nas diversas apurações internas e externas ao Instituto, demonstraram fragilidades no modelo atual de fluxo de trabalho, principalmente no tocante à documentação fraudulenta e riscos do envolvimento dos servidores da autarquia. O INSS é um dos entes que, desde a década de 1990, mais demite servidores na administração pública federal (pelos dados constantes do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (CGU)). Dentre os achados nas ações de auditoria ou no combate à fraude previdenciária, podemos destacar alguns riscos:

- **Risco de Identificação da Pessoa**– Documentos verdadeiros ou adulteração de documentos verdadeiros para utilização por terceiros foram verificados em diversos processos de apuração;
- **Risco documental**– Documentos falsos ou ideologicamente falsos relacionados à comprovação de atividade ou vínculos empregatícios e informações de carência ou tempo de serviço para garantir benefícios de forma fraudulenta. Tais casos foram identificados em diversos processos de apuração pela Inteligência Previdenciária, sendo alvo de Ação Civil Pública na 3ª Vara Federal de Santa Maria, sob número 5003473-95.2017.4.04.7102/RS, para a melhoria das informações de atividade e empregatícia;
- **Risco financeiro**– Pagamentos fraudulentos ou com indícios de irregularidades devem ser alvo permanente de controle pelo Instituto. Isso em virtude até do montante financeiro envolvido anualmente pelo Instituto.

A identificação pessoal do requerente na hora da concessão do benefício presencial, o crescimento de atravessadores inidôneos no requerimento de benefícios, a inclusão de informações falsas de vínculos e atividades no CNIS e os indícios de pagamentos indevidos geram riscos para concessão presencial.

O aumento do volume, tempo e trabalho nas agências da previdência, relacionado ao atendimento presencial, foi alvo de constatação pelo TCU, que identificou a grande

Tabela 2.2: Operações da Força Tarefa Previdenciária 1

<p>OPERAÇÃO ISIS.</p>	<p>As investigações começaram no final de 2015 após denúncia de irregularidades identificadas pela Agência da Previdência Social, em Macapá. Na época, foram realizadas prisões em flagrante de três pessoas, já investigadas e indiciadas, que confessaram ter utilizado documentos e nomes falsos para o cadastro e concessão do benefício. Todas elas admitiram que não possuíam idade de 65 anos ou mais, requisito legal para ter direito ao amparo assistencial ao idoso. A operação recebeu o nome “ISIS”, pois, durante as investigações, constatou-se que os fraudadores criavam identidades com nomes falsos de filhos de pais e avós: uma alusão ao significado do nome “ISIS”, que na versão grega é representada pela expressão “eu nasci de mim mesma, não venho de ninguém”.</p>
<p>OPERAÇÃO ANAGRAMA.</p>	<p>De acordo com as investigações, que tiveram início em setembro de 2015, os criminosos utilizavam documentos falsos e certidões de nascimento “tardias” para conseguir benefícios junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Os fraudadores ainda utilizavam endereços de terceiros como forma de não serem localizados facilmente. A operação recebeu o nome de Anagrama em alusão ao próprio conceito da palavra que significa jogo de palavras, em que as letras de uma palavra são reajustadas para formar outras. O modo de agir do grupo consistia em alterar alguns dados (nomes e datas), criando-se arranjos com as palavras (nome e endereços) e números (datas de nascimento), dentre outros mecanismos fraudulentos.</p>
<p>OPERAÇÃO MARAUS.</p>	<p>Para conseguir obter os benefícios fraudulentos, os criminosos recrutavam pessoas residentes em Salvador para criar documentos falsos com o objetivo de comprovar tempo de contribuição na condição de contribuinte individual ou empregado. A operação recebeu o nome de MARAUS, que significa "enganadores", em alusão aos expedientes utilizados pela quadrilha para fraudar a Previdência Social.</p>
<p>OPERAÇÃO VIÚVO NEGRO.</p>	<p>As investigações foram iniciadas em 2015 e abrangeram a cidade de Fortaleza e Região Metropolitana, além de Santa Quitéria e Reriutaba, todas no Ceará. A quadrilha criava mulheres fictícias, supostamente falecidas, para gerar correspondentes viúvos, muitos deles também fictícios. Para isso, os criminosos utilizavam documentos falsos, principalmente identificação pessoal e certidões de casamento e óbito, para, junto ao INSS, tornarem-se beneficiários de pensão por morte cujos valores eram próximos ao teto da Previdência Social, atualmente de R\$ 5.531,31.</p> <p>Durante a operação, denominada Viúvo Negro, foram identificados os dois mentores do esquema, sendo um empresário e um contador. Este último já responde pelos crimes de receptação, associação criminosa e lesão corporal dolosa.</p>

Tabela 2.3: Operações da Força Tarefa Previdenciária 2

<p>OPERAÇÃO NECROMANTE.</p>	<p>O modus operandi dos fraudadores, nesse caso, era a concessão de benefícios previdenciários com utilização de Declarações de Exercício de Atividade Rural gratuitas, gerando pagamentos de valores retroativos de grande monta. Os criminosos contaram, para isso, com a participação de servidores da APS que inseriam os dados no Sistema de Benefícios da Previdência Social e realizavam o desbloqueio para realização de empréstimos consignados de benefícios em manutenção, transferidos por pessoas alheias aos titulares. O nome da Operação Necromante é uma alusão à crença de que os seres humanos viajam para um outro mundo após a morte e de que poderiam se relacionar com os vivos, mantendo-se disponíveis para serem contatados e questionados.</p>
<p>OPERAÇÃO VETORES.</p>	<p>As investigações, iniciadas no ano de 2012, levaram à identificação de um esquema criminoso responsável pela inserção extemporânea de vínculos trabalhistas fictícios no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Essas informações eram transmitidas por meio de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações irregulares à Previdência Social (GFIP), servindo de base para a concessão de benefícios previdenciários fraudulentos.</p>
<p>OPERAÇÃO CONSTRIÇÃO.</p>	<p>Levantamento feito em 2016 pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária (COINP) da Secretaria de Previdência, em que se constatou a presença de uma organização criminosa que utilizava Declarações de Exercício de Atividade Rural fraudulentas para obter aposentadorias por idade rural. Eles informavam nas declarações pessoas que não eram trabalhadoras rurais e contavam com a participação de servidores do INSS para facilitar a concessão dos benefícios. Houve buscas na Agência da Previdência Social de Montes Claros (MG), local em que ocorriam as fraudes. A operação recebeu o nome de Constrição em alusão ao ato de restringir, ou seja, estancar o desvio de valores financeiros da Previdência Social.</p>
<p>OPERAÇÃO NÃO ESCAPA.</p>	<p>OPERAÇÃO NÃO ESCAPA. As investigações tiveram início após suspeitas de que os benefícios previdenciários tiveram sua concessão mediante apresentação de documentos falsos, além do comparecimento de indivíduos junto à perícia médica do INSS com membros engessados ou enfaixados simulando fratura.</p>

Tabela 2.4: Operações da Força Tarefa Previdenciária 3

<p>OPERAÇÃO PANDORA.</p>	<p>Em um primeiro momento, as investigações concentraram-se nos benefícios previdenciários concedidos por determinação judicial provenientes da Vara de Competência Delegada da Comarca de Barracão/PR. Para fraudar a Previdência Social, o grupo buscava se aproveitava de situações que envolviam a comprovação de residência que determinava o juízo competente para julgar a ação proposta contra o INSS. Ou seja, segurados do INSS, que embora não fossem residentes na jurisdição daquela Comarca, tinham êxito ao propor ação judicial uma vez que a competência era confirmada mediante a apresentação de documentos com indícios de irregularidades. Cabe esclarecer que para fins de requerimento de benefício administrativo junto ao INSS não existe zona de abrangência, isto é, o segurado pode pleitear seu benefício previdenciário em qualquer Agência da Previdência Social. Contudo, em se tratando de proposição de ação judicial, regra geral, o foro competente é do domicílio do autor. Durante a investigação foram identificados indícios de envolvimento de serventuários e respectivos familiares no esquema, além de advogados e médico. A operação foi batizada de Pandora em referência à mitologia grega. Em sentido figurado, a palavra quer dizer aquilo que aparenta inocência ou beleza, quando na verdade é uma fonte de más intenções.</p>
<p>OPERAÇÃO ANJO MAU.</p>	<p>A investigação teve início em 2011, quando se descobriu que um contador inseria vínculos laborais fictícios extemporâneos em Guias de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP) no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Com a ajuda de dois servidores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), os vínculos eram validados e repassados à perícia médica para obtenção de auxílios-doença. Para que esses benefícios fossem concedidos, as perícias eram transferidas para a agenda de um perito médico integrante do grupo criminoso. O nome da operação, denominada Anjo Mau, faz referência ao significado (acrescido de adjetivo) do prenome de origem grega de um dos implicados na trama criminoso.</p>
<p>OPERAÇÃO BENJAMIN.</p>	<p>A fraude se dava com a obtenção de certidão de nascimento tardia com falsidade material ou ideológica. A partir da certidão falsa, confeccionavam-se os demais documentos utilizados para o requerimento do benefício de Amparo Social ao Idoso. Na operação, foram cumpridos dois mandados de busca e apreensão, além de duas conduções coercitivas, que ocorrem quando pessoas são levadas para prestar esclarecimentos à autoridade policial. A operação recebeu o nome Benjamin em alusão ao filme “O Curioso Caso de Benjamin Button”, história de uma criança que nasceu idosa. Na fraude, verifica-se o “nascimento” de pessoas já com mais de 65 anos e que antes não possuíam nenhum registro de vida laboral ou social.</p>

dependência que o órgão possui em relação às Agências da Previdência Social (APS). A elas os segurados recorrem para obter o devido reconhecimento e obtenção de direitos sociais. Isso se dá, pois ainda é baixo o índice de serviços previdenciários prestados ao cidadão de forma digital e por canais remotos, como internet e dispositivos de computação móvel, conforme já ressaltado no recente Acórdão 1.789/2015-TCU-Plenário.

Para o acompanhamento dos benefícios em apuração, atualmente, utiliza-se o programa denominado Sistema de Controle e Monitoramento de Benefícios (S-CMOBEN), que possui como finalidade catalogar e verificar as fases de análise dos benefícios com indícios de irregularidade já apontados nos diversos níveis de controle. Esse Sistema possui 2.196.203 benefícios cadastrados, estando 881.123 ainda em processo de apuração.

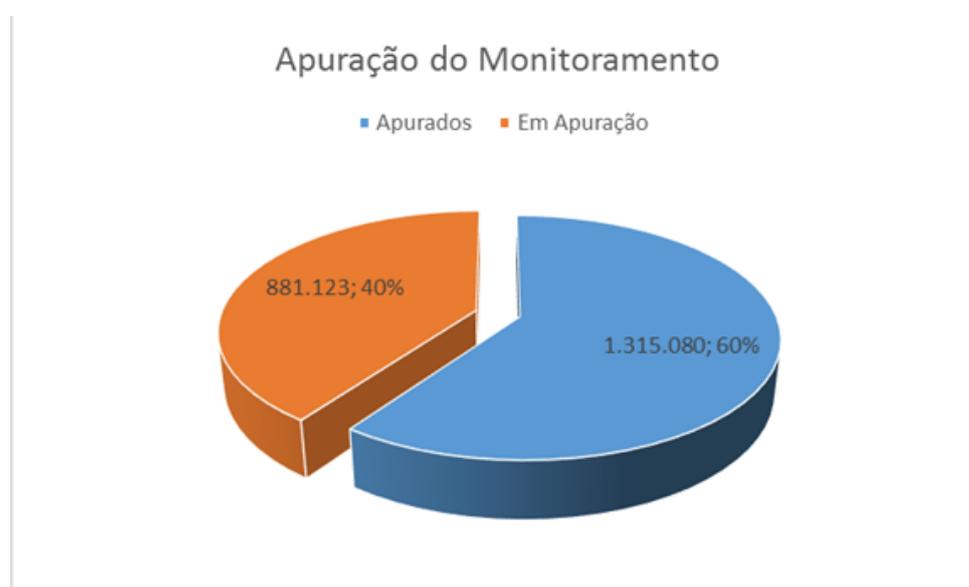


Figura 2.3: Processos em cobrança.

Na figura Figura 2.3 , temos a distribuição da quantidade de processos já analisados e a quantidade pendente de análise. Levantamento este que contém todos os processos desde a criação da Coordenação de Monitoramento de Benefícios em meados de 2008.

Os processos de benefícios cadastrados no S-CMODEN são, em sua maioria, oriundos de fiscalizações de órgãos como Auditoria Interna, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), dentre outros. Divergem do controle da folha de pagamento, pois, neste caso, é necessária gestão contínua da folha, para melhor precisão quanto à repressão de pagamentos indevidos.

O monitoramento, no presente, trabalha com Planos de Ações relacionados apenas à cobrança e à apuração dos benefícios cadastrados. Esta operação demonstra economia aos cofres públicos na ordem de R\$ 1 bilhão anual.

2.2.3 Modelagem e análise dos processos de benefícios

Pode-se definir ou descrever um modelo de processo como a representação resumida de suas fases, conceitos, funções ou atividades. A modelagem tem como objetivo retratar um processo existente para compreender seu funcionamento, comunicar etapas, facilitar o gerenciamento, o controle e evolução.

Para Martinelli e Ventura[52] a modelagem de um sistema ou fluxo pode ser abordada de forma analítica ou sistêmica, na qual ambas as abordagens são usuais dependendo do fenômeno ou elemento a ser estudado. Bertalanffy descreveu, em seu ensaio, que o método científico, anterior à teoria geral de sistemas, via os elementos apenas pela forma da abordagem analítica, em que os elementos eram estudados em pequenas unidades não-sistêmicas, isolando aqueles analisados em poucas variáveis ou apenas uma dependência:



Figura 2.4: Abordagem não-sistêmica de análise .

A Figura 2.4 desenvolvida por Alves e Silveira [53] demonstra os universos de elementos isolados de análise. Já, a Teoria Geral dos Sistemas, apresentada por Bertalanffy , mostra alguns métodos de pesquisa geral dos sistemas, dando valor, principalmente, à capacidade explicativa e antecipatória de situações ou fenômenos.

Essa teoria dá espaço a outras que não se baseiam apenas na coleta de dados e experiências, mas em outros elementos explicativos, que podem ter valor científico. O método de sistematização pode ser organizado em:

- Método empírico intuitivo - MEI: Trata do exame de diversos sistemas, estabelecendo conceitos e premissas que apresentam alguma possibilidade de serem validadas. Possui a vantagem da proximidade com a realidade, podendo ser facilmente

ilustrado, mas muito questionado por pesquisadores por não acompanhar rigorosamente a lógica científica.

- Método dedutivo - MD : Trata do exame de um determinado conjunto de sistemas ou elementos, reduzindo-os a um modelo, algumas vezes matemático, de tamanho razoável, explicável e simulável. Sua vantajosidade está no rigor à lógica científica. Contudo, tendo em vista a limitação da capacidade de estudo - com inúmeras variáveis simultaneamente -, limita o estudo da realidade, mediante a análise de uma seleção de elementos escolhidos pelo pesquisador.

Alves e Silveira[53] descreve que a "utilização da metodologia sistêmica é fundamental para a compreensão dos diversos fenômenos da sociedade". Nela, o diagnóstico de elementos reais e a determinação da correlação de dependência com outros elementos apenas é possível por meio do enfoque sistêmico. Nesse enfoque, com a utilização de modelos cada vez mais complexos, fica a necessidade, porém, do emprego de sistemas computacionais, como apoio aos métodos científicos de análises e descoberta de conhecimento.

Nas diversas auditorias internas e externas do Instituto, são encontradas fragilidades na concessão atual de benefícios, principalmente no tocante à documentação fraudulenta e riscos do envolvimento dos servidores da autarquia. Quase 1/4 de todas as demissões de servidor público desde 2003[54] são pelo INSS.

O grande desafio à modernização dessa Autarquia de Previdência do Regime Geral é evoluir sem que isso repercuta em aumento de riscos operacionais, mas apenas na melhoria da qualidade dos serviços prestados, na simplificação de regras de negócio, na transparência e na ampliação da cobertura do sistema.

É preciso, portanto, que o INSS adote uma postura pró-ativa ágil e competitiva, com o objetivo de fortalecer a marca e aumentar a credibilidade da Instituição, por ser a maior autarquia federal de distribuição de renda e implantação de políticas públicas do país.

O Modelo idealizado de fluxo de benefícios simplificado é uma representação de como o INSS atua a partir das normas legais. Estas normas levam em consideração a ampla defesa e os processos de trabalho do Instituto.

Podemos definir, pois, os processos e serviços administrados pelo INSS nos seguintes moldes:

- Benefícios Previdenciários programados: Relativos às aposentadorias. Para o reconhecimento do direito, o cidadão deve possuir atividade ou vínculo empregatício anterior ao momento em que julga ter implementado os requisitos necessários à concessão do benefício. Dentre os requisitos, podemos citar o de idade, tempo de contribuição, qualidade de segurado e carência;

- Benefícios Previdenciários não-programados: Relativos à garantia de manutenção de renda quando acometidos de algum risco social atinente à incapacidade laboral, encargos de família, reclusão ou morte daqueles que dependiam economicamente, e enquanto durar a incapacidade laborativa ou o fato que gerou o benefício. Para o reconhecimento do direito, o cidadão deve possuir atividade ou vínculo empregatício anterior ao momento no qual sofreu o risco social não-programado;
- Benefícios Sociais Assistenciais: Relativos aos beneficiários assistenciais protegidos pelo Art. 203, inciso V da Constituição Federal, enquadrados nos requisitos da LOAS nº 8.742[10], de modo a garantir a renda mínima para suprir suas necessidades básicas. Não se trata de fato isolado, ou seja, o interessado deve possuir a necessidade do benefício, não ter meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família e não exercer atividade ou possuir vínculo empregatício.
- Benefícios Trabalhistas: Atualmente, relativos ao seguro desemprego do pescador artesanal. Objetiva garantir a renda mínima para suprir suas necessidades básicas quando da impossibilidade de sustento por meio da pesca, impedido por Leis que garantem a preservação da espécie pesqueira de determinada região. Não se trata de fato isolado, devendo o beneficiário possuir atividade pesqueira, sem outra fonte de renda.

Para a consecução destes processos de benefícios e para atender aos princípios da universalidade da atendimento, uniformidade de procedimentos e equivalência dos serviços às populações urbanas e rurais, é necessário que o Instituto reconheça quem são os segurados, ainda enquanto potenciais, e monitore toda a sua história laboral e trajetória de vida.

Neste sentido, quando do requerimento dos processos no Instituto, garantindo a ampla defesa, o INSS padronizou o fluxo de trabalho dos requerimentos de benefícios.

Ocorre que, em diversas fases do fluxo demonstrado pela Figura 2.5, há a indicação dos maiores riscos envolvidos que podem ensejar concessões ou pagamentos irregulares de benefícios. A etapa de análise constante no fluxo desenvolve atividade principal na concessão de benefícios. Esta análise pode ser dividida em algumas etapas distintas:

- Etapa de Requerimento: Em todas as solicitações de benefícios junto ao INSS, é necessária a identificação do requerente e da exposição de sua vontade em requerer;
- Etapa de Análise por Servidor: A partir do requerimento, atualmente, as solicitações de benefícios são encaminhadas a servidores, que fazem a correção de dados cadastrais se necessário;

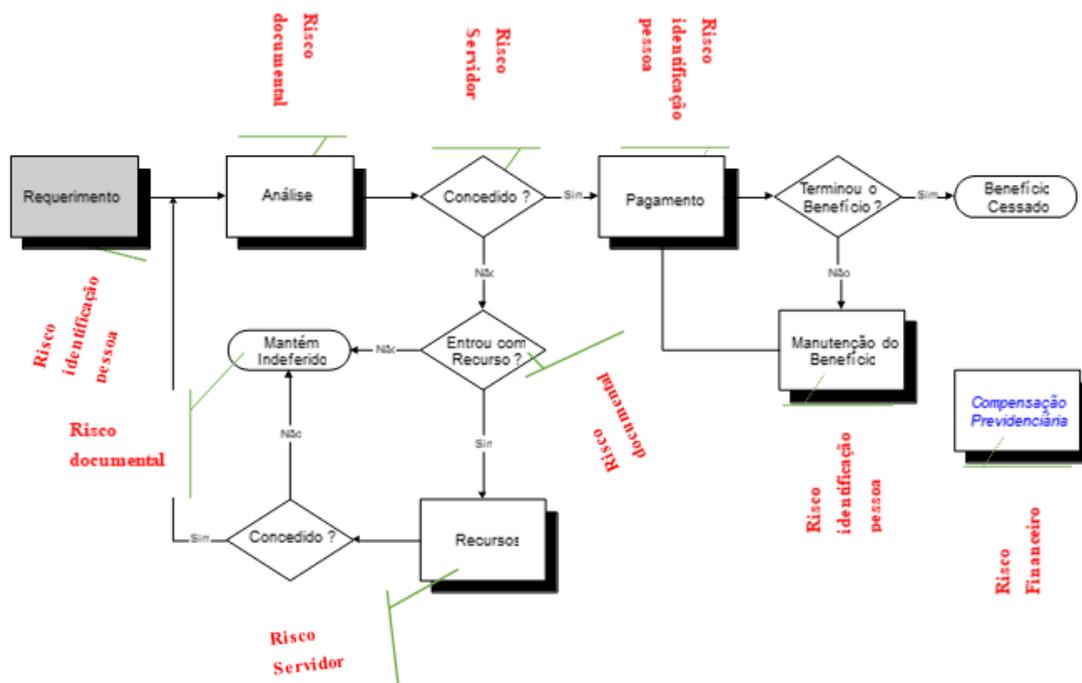


Figura 2.5: Modelo Simplificado de fluxo do processo administrativo de benefícios e riscos macros.

- Cláusulas de barreiras iniciais (1): São informações iniciais básicas do segurado, como nome sem abreviatura ou números, nome da mãe, data de nascimento, número de CPF, informações sobre grupo familiar, renda, atividade, inscrição em outros cadastros obrigatórios etc... Esses dados impedem o requerimento correto dos benefícios e suas informações básicas;
- Regras de Concessão: são as características legais para o direito ao benefício. Nesta fase são analisadas rendas, atividades, carência, idade, tempo de contribuição etc...
- Cláusulas de barreiras finais (2): São informações finais, após a análise a verificação do direito. Faz-se necessária a análise da inexistência de outro benefício concedido, cuja manutenção é incompatível. Nesse caso, é imprescindível a escolha pelo requerente do benefício que lhe é mais vantajoso.

Existem diversas metodologias de gestão e ferramentas de análise de risco[30][55]. No entanto, este trabalho tem o intuito de fornecer uma avaliação prática derivada do fluxo de concessão do processo de benefícios aplicado ao contexto da análise das probabilidades de determinados riscos em concessões indevidas.

Por este motivo, utilizou-se a Análise por Árvore de Eventos ou simplesmente o método ETA[55]. Em primeiro lugar, usamos as etapas descritas anteriormente, com foco

nos principais atributos verificados nas ocorrências identificadas pelo monitoramento de benefícios. Utilizou-se, ainda, uma abordagem semi-quantitativa, na qual a aplicação está restrita a estimar a probabilidade de concessão indevida de benefícios.

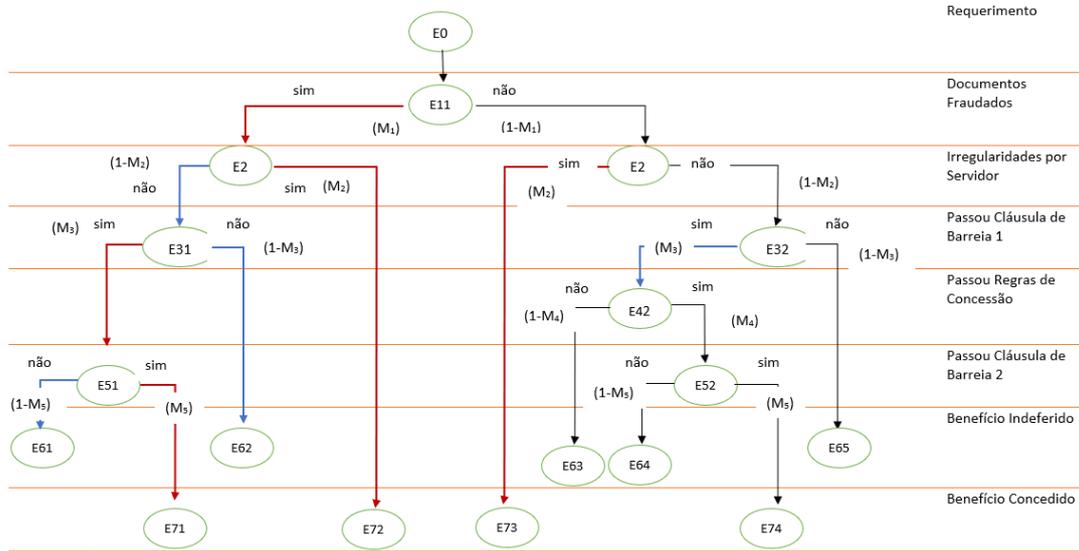


Figura 2.6: Árvore de Eventos - ETA, utilizado na análise para concessão de benefícios pelo INSS .

Na Figura 2.6, temos que:

M_1 \rightarrow probabilidade de um documento ser fraudado

M_2 \rightarrow probabilidade de um servidor cometer irregularidades, seja por fraude ou erro

M_3 \rightarrow probabilidade de um requerimento passar pela cláusula de barreira 1

M_4 \rightarrow probabilidade de um requerimento passar pelas regras de concessão

M_5 \rightarrow probabilidade de um requerimento passar pela cláusula de barreira 2

Para o modelamento da árvore de eventos, foram considerados como premissas:

- Quando do erro ou fraude envolvendo servidor, que altera os sistemas para que o requerimento passe as cláusulas 1 e 2 de barreira e as regras de concessão. Esse fato ocorre, pois os servidores têm a possibilidade de modificar informações nos sistemas de concessão para tal situação;
- As fraudes documentais são relacionadas, principalmente, a passar pelas regras de concessão;

Na análise da Figura 2.6, estima-se, por meio do fluxo apresentado, que a probabilidade de concessão irregular de benefícios pode ser dada pela equação:

$$IC = E71 + E72 + E73 \quad (2.1)$$

Sendo que:

$$E71 = M_5.M_3.(1 - M_2).M_1 \quad (2.2)$$

$$E71 = M_2.M_1 \quad (2.3)$$

$$E71 = M_2.(1 - M_1) \quad (2.4)$$

Substituindo teremos:

$$IC = M_5.M_3.(1 - M_2).M_1 + M_2.M_1 + M_2.(1 - M_1) \quad (2.5)$$

$$IC = M_5.M_3.(1 - M_2).M_1 + M_2 \quad (2.6)$$

Em que:

$IC \rightarrow$ probabilidade de concessão com irregularidade

Nitidamente, a Equação 2.6 demonstra a probabilidade de servidor influenciar na concessão irregular. Essa influência pode reduzir as fraudes advindas de documentos falsos, mas a capacidade de gerar irregularidade é perceptível pela equação.

Capítulo 3

Referencial Teórico - Gestão e Conhecimento

3.1 Gestão do Conhecimento

Silva [56] descreve que a gestão do conhecimento como premissa de estratégia empresarial para a melhoria da competitividade e dos processos tornou-se fonte de estudo desde a década de 80, devido ao advento de abordagens teóricas relacionadas à sociedade do conhecimento.

Sveiby[57] trata o conhecimento como opinião, teoria ou ideia que possa ser verificada, medida ou empiricamente verificada, e aceita por grupo de pessoas, comunidade ou senso comum.

A Gestão de Conhecimento como premissa da estratégia empresarial explicita fatores de negócios, influenciando na prática e na política em todos os níveis estruturais da empresa. Essa gestão estabelece ligação entre as bases intelectuais e operacionais, refletindo nos resultados alcançados.

Na prática, Barroso e Gomes [58] descrevem que a gestão do conhecimento inclui a identificação e o mapeamento dos ativos intelectuais ligados à empresa, à geração de novos conhecimentos para o oferecimento de vantagens no mercado competitivo, à acessibilidade de grandes quantidades de informações corporativas e ao compartilhamento das melhores práticas, tecnologias, gestão de riscos e *benchmarking*.

Conhecer o meio no qual se encontra o negócio da empresa é possível, já que a Gestão do Conhecimento antevê mudanças e caminhos. O conhecimento aliado à gestão de riscos de forma sistemática e metodológica tornou-se premissa fundamental para a longevidade empresarial e o sucesso contínuo.

Silva [56] descreve 4 (quatro) atividades essenciais para a construção do conhecimento organizacional, e que podem ter suas interligações diagramadas conforme Figura 3.1 :

- Análise e solução de problemas: Trata da preocupação em reunir ideias, visões, abordagens teóricas ou metodológicas de diferentes ângulos para análise.
- Envolvimento do cliente: Trata do desenvolvimento, integração e implementação de solução com identificação do grau e tipo de envolvimento do cliente durante o projeto de construção do conhecimento.
- Experimentação: Trata da visualização e execução de soluções em fase analítica e de desenvolvimento, com a possibilidade de criação de protótipos ou outras formas de previsão para o desenvolvimento de mecanismos que assegurem o aprendizado da organização quanto às atividades executadas.
- Importar Conhecimento: Trata da importação e absorção de conhecimentos de mercado, tecnológico ou empresarial.

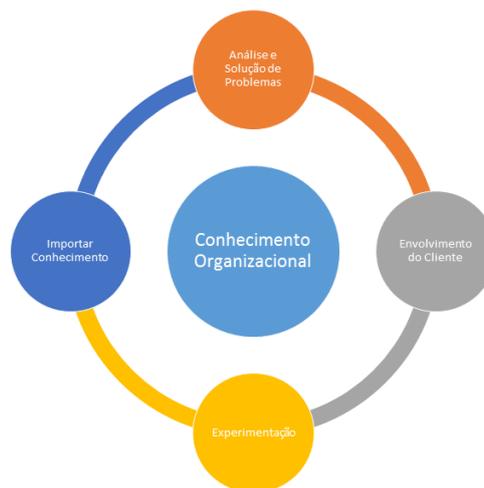


Figura 3.1: Construção do Conhecimento.

O valor da Gestão do Conhecimento para uma empresa será originado da transformação de informações resultantes da construção do conhecimento organizacional e sua aplicabilidade na empresa, assim como da previsibilidade do futuro organizacional . Esta abordagem é concretizada na execução das diversas atividades na operacionalização dos variados trabalhos da empresa. Requer uma abordagem holística, cujo enfoque sistêmico defina a empresa como conjunto de clientes internos e externos que não podem ser entendidos por meio de uma análise desmembrada de suas diversas partes e tarefas.

Para Takeuchi e Nonaka[59] , a construção do conhecimento organizacional é um processo sistêmico de identificação, criação, aplicação e renovação. Ela segue o modelo

de espiral, no qual foi proposto um outro modelo explicativo composto de quatro etapas para a conversão permanente dos conhecimentos tácitos em explícitos e de explícitos em tácitos. Salientamos que para Takeuchi e Nonaka [59] o conhecimento tácito é o conhecimento pessoal, intuitivo e específico em um determinado contexto, que por sua característica intrínseca apresenta certa dificuldade em comunicação para repasse. Por outro lado, o conhecimento explícito é o conhecimento transmissível, replicável, capaz de ser sistematizado e armazenado de forma estruturada.

- **Socialização:** Consiste no compartilhamento e transmissão do conhecimento tácito, implicando o partilhamento por meio da imitação, observação ou prática de modelos mentais e experiências.
- **Externalização:** Captura e transformação do conhecimento tácito em explícito, codificado-o em forma e formato de fácil replicação.
- **Combinação:** Trata de combinar e associar diversos conhecimentos explícitos, unificando-os em um documento ou incorporando-o a um produto.
- **Internalização:** Trata da absorção e integração do conhecimento explícito ao restante do conhecimento das pessoas da organização, transformando-os em novo conhecimento tácito estendendo o conhecimento atual.

3.2 Governo Eletrônico e a eficiência administrativa

Pode-se definir o governo de um País como um o conjunto de pessoas responsáveis por criar, operacionalizar, decidir, controlar e gerir políticas do Estado[60].

O Centro de Estudos sobre a Tecnologia da Informação e Comunicação (CETIC.br) constatou que - em levantamento realizado em 2010 entre empresas, em pesquisa que tratava sobre o uso de tecnologia da informação - a Internet predomina como canal de obtenção de serviços públicos: 79% utilizaram ao menos um dos serviços nos últimos 12 meses. O serviço presencial foi utilizado em 22% das empresas, e aquele pelo telefone alcançou 11%. Em outra vertente, na mesma pesquisa, foi apontado que a principal forma de acesso aos serviços públicos é a presencial, que desponta como preferência de atendimento, conforme 60% de indivíduos. No entanto, quando o cidadão utiliza a tecnologia como mediadora do acesso aos serviços públicos, 35% citaram a Internet como principal forma de obtenção de algum serviço, superando o telefone, com 8% dos entrevistados.

O Governo Eletrônico, por sua vez, é o uso da Tecnologia da informação e Comunicação - TIC no processo decisório e nos de comunicação, implantação, gestão e avaliação das políticas governamentais [60]. Assim, é demonstrada a necessidade do Governo em oferecer

aos cidadãos informações públicas e gratuitas, proporcionando à sociedade uma maior participação nas decisões políticas, transparência das ações e visão de futuro da sociedade.

A política de Governo Eletrônico Brasileiro descrita no Decreto nº8.638 de 15 de janeiro de 2016 tem por objetivo transformar as relações entre Administração Pública e a sociedade. Mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos, busca aprimorar a qualidade dos serviços prestados, promover interação e fortalecer a participação cidadã para ganho de eficiência nos serviços prestados.

Para Park, Guimarães e Fonseca[61], o Governo Eletrônico (e-gov) tem como proposta a integralização e transparência das diversas ações realizadas pelos governantes e disponibiliza a apresentação de cenários previstos, facilitando, assim, o acompanhamento e o apoio da sociedade nas tomadas de decisões.

Nessa perspectiva, constituiu-se, como método da Administração Pública, a utilização de recursos de Computação aplicada nas ações voltadas à transparência, apoio das decisões, formalização e padronização de processos e procedimentos. Esse procedimento objetiva a maximização do relacionamento entre o Governo e sociedade, para que sejam promovidas melhorias nas políticas públicas e no rumo do próprio governo.

O e-gov traz a possibilidade de transparência nas diversas etapas de tomada de decisão quando da implantação ou alteração de políticas públicas. E, por isso, o processo de tomada de decisão é realizado em etapas, nas quais determinadas áreas realizam o levantamento e seleção dos dados, sua interatividade e influência com a política pública planejada, demonstrando todo o processo a sociedade.

Estas informações são volumosas, dificultando o acompanhamento por parte da sociedade. Muitas interações são implícitas e outras explícitas, diretas ou indiretas, o que causa desconforto e desentendimento por parte dos cidadãos.

Barbosa[62] analisa o desempenho do modelo de governo eletrônico pelas dimensões interna e externa. A dimensão interna está associada aos ganhos de eficiência operacional, administrativa e financeira. Já a dimensão externa está relacionada aos impactos políticos e sociais.

Na Figura 3.2 , desenvolvida por Barbosa[62], a dimensão interna é apresentada no quesito da eficiência. Nesta perspectiva, deve-se pensar na necessidade e facilidade da população em obter serviços e direitos, dentro de um prazo razoável, com máxima qualidade e com o menor custo.

Cita-se que o princípio da eficiência foi introduzido no texto constitucional como princípio aplicável à Administração Pública, com o advento da Emenda Constitucional n. 19/98, que o acrescentou no rol de princípios elencados no art. 37, “caput”. Esse princípio, porém, já se encontrava previsto no art. 6º, parágrafo 1º, da Lei nº. 8.987 de



Figura 3.2: Dimensões de avaliação de desempenho .

1995[63]; Da mesma forma, o Decreto-Lei nº.200 de 1967[64] vigente até hoje, contém, em seu Art. 14, outra visão de eficiência e redução de burocracia:

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

No entanto, ainda que a eficiência - e a redução da burocracia na esfera legal - seja princípio constitucional e exigível na administração pública, na prática, esta condição *sine qua nom* é desprezada. Isso ocorre, pois os governos brasileiros, historicamente enraizados na administração burocrática, gerem mal os recursos arrecadados, e dessa forma mantêm um descompasso quanto à eficiência e equidade nos gastos públicos[65].

A eficiência e a equidade dos gastos públicos se aproximam do conceito de economicidade, que visa o atingimento dos objetivos dos órgãos públicos, refletindo em prestações de serviços de modo simples, rápido, econômico, com elevada relação custo/benefício. Assim, a eficiência e a equidade estão voltadas à melhor maneira quanto a como os serviços devem ser executados, maximizando os efeitos das políticas públicas, a fim de que os recursos sejam aplicados de forma racional e equânime [65].

Moraes[66] define o princípio da eficiência na administração pública como aquele que:

impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

O princípio constitucional da eficiência representa inovação, devendo, pois, ser tratado como importante instrumento de melhoria na qualidade dos serviços e produtos advindos do Estado.

A Lei nº 12.965 de 23 de abril de 2014, conhecida como Marco Civil da Internet, ao dispor em seu Capítulo IV sobre a atuação do poder público, estabeleceu diretrizes para a promoção da racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico entre os diferentes Poderes e âmbitos da Federação. Dessa forma, permite o intercâmbio de informações, que por consequência deve visar à celeridade de procedimentos.

É possível observar que a integração de dados governamentais e o aumento da disponibilidade de serviços públicos prestados por meio de canais remotos, em especial pela internet, resultam na melhoria da qualidade da prestação de serviços, no aumento dos controles e do atendimento a preceitos legais. Esse cenário subsidia, portanto, a possibilidade de reconhecimento automático de direitos de forma remota.

3.3 Sala de Situação e Sistemas de Apoio a Decisão

Carlos Matus Romo, técnico em planejamento da Comissão Econômica para a América Latina, ministro do governo Salvador Allende no Chile, teve grande papel no enfoque dado ao Planejamento Estratégico Situacional (PES)[67].

Para Queiroz[68], a primeira e consistente referência publicada sobre "sala de situação" foi exarada por Carlos Matus em 1977, que apresentou o conceito em seus estudos sobre o acompanhamento e planejamento de ações governamentais. A "sala de situação" descrita nos estudos de Matus[67] possui a finalidade de monitorar políticas públicas e situações que envolvam ações do governo, propondo nova abordagem no planejamento governamental e tem o pressuposto de ampliar a capacidade de gestão.

Hoje, o conceito de "Sala de Situação" pode ser definido como um ambiente complexo de planejamento e de apoio à tomada de decisão, e envolve sistemas, tecnologias e indicadores a esse apoio.

Uma "Sala de Situação" de acompanhamento de riscos tem por escopo disponibilizar dados e informações da operação de forma gerencial e executiva. Objetiva, também, subsidiar a tomada de decisão, a operação, a gestão, o controle e a geração de conhecimento, apoiando as decisões da gestão.

No âmbito da implantação de uma área específica para o controle e monitoramento de conformidades e apurações, a "Sala de Situação" de acompanhamento de riscos demonstra a atuação administrativa e gerencial, fornecendo referencial teórico e prático para projeções e inferências, contribuindo para a transparência, publicidade e eficiência das ações desenvolvidas na mitigação de riscos e melhora dos planejamentos.

Uma proposta de Sala de Situação (SS) é flexível na implementação de forma a permitir "a adoção de matrizes conceituais e marcos referenciais variados e até contraditórios"[69].

Propiciar a integração de informações para oferecer diagnósticos atualizados, sistêmicos e dinâmicos sobre os beneficiários ligados à previdência ou assistência social possibilita a elaboração de planos e programações de políticas públicas compatíveis com as necessidades população. Outrossim, fomenta a melhoria dos sistemas de informações e das contas públicas, permitindo a observância dos diversos resultados e situações relativas à aplicação das políticas previdenciárias ou assistenciais. Dessarte, é parte no alcance das austeridade dos gastos públicos e combate à fraude.

Uma SS não é apenas um instrumento, mas um conceito que extrapola diversas áreas de conhecimento. Ela pode ser aplicada por meio de sistemas estatísticos, de controle e de simulações dos quais é possível compilar diversas informações, facilitando a montagem de diversas visões estáticas e probabilísticas, auxiliando a tomada de decisão.

Em complementação à SS, são necessários sistemas de apoio à decisão (SAD), baseados nas informações retiradas das SS. Isto é, um grupo de sistemas baseados no conhecimento e observação de varáveis, visando apresentar um modelo capaz de apoiar o posicionamento e a tomada de decisões estratégicas[70].

Há um universo de materiais de práticas e técnicas de apoio à tomada de decisão. Herbert A. Simon, prêmio Nobel de Economia em 1978, por exemplo, publicou, no período de 1937 a 2001, mais de 847 textos relacionados a estudos organizacionais, em que cita a necessidade de ferramentas de apoio, práticas e técnicas à tomada de decisão[71].

O processo de tomada de decisão na administração pública tem sofrido mudanças significativas, com alta complexidade. Assim, o auxílio da Tecnologia da Informação para desenvolvimento e aprimoramento dos modelos matemáticos na tomada de decisão de ações administrativas é necessário, contribuindo para a minimização do erro nas decisões.

Um dos problemas mais comuns da administração pública surge face aos conflitos de decisões entre os diversos componentes de um país. Por exemplo, citamos alguns questionamentos passíveis de serem feitos por governantes:

- Quanto podemos oferecer aos nossos cidadãos em forma de "prestação de serviço" sem que haja descontrole à nossa previsão orçamentária?
- Como podemos reduzir o nosso custo a um mínimo e, ao mesmo tempo, aumentar os serviços prestados em virtude do aumento de demanda, sem gerar preocupação com a possibilidade de um surto inflacionário ou deflacionário?
- Os recursos orçamentários atualmente disponíveis para o governo estão sendo distribuídos entre as diversas atividades públicas de maneira a proporcionar solvência e sustentabilidade das contas governamentais, com melhoria nos serviços prestados?

É evidente que o representante máximo de um País, no caso do Brasil o/a Presidente da República, dispõe de uma representação pormenorizada e no mínimo satisfatória de

cada ministério, que discorre de uma descrição precisa de suas atividades, cabendo a determinado órgão fiscal combinar as informações individuais.

Feliciano[70], descreve que "os avanços na Tecnologia da Informação e proliferação de produtos, entre outros aspectos, mudaram o cenário e o desempenho das previsões". Ele continua a defender, após análise de diversas bibliografias, que o uso de diversos métodos de previsão combinados apresenta melhor resultado.

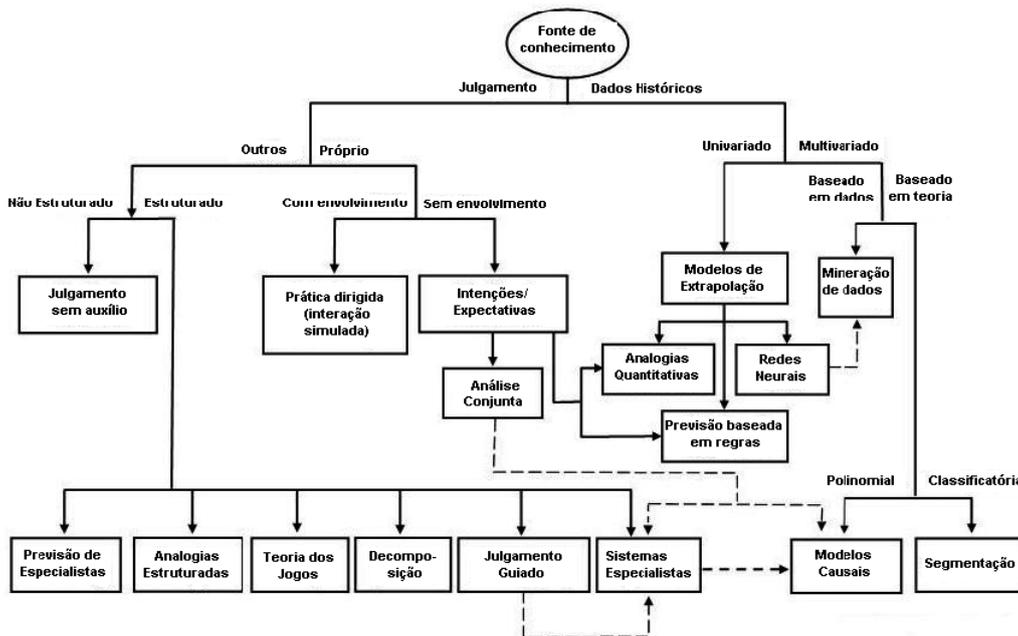


Figura 3.3: Árvore de Escolha de métodos - Feliciano-2009.

A avaliação da eficiência das possibilidades técnicas para ações voltadas a conformidades/integridade/redução de riscos é limitada por múltiplos recursos organizacionais, influência de poderes políticos e recursos econômicos, reduzindo sua eficácia e aumentando a burocracia.

A diagramação apresentada na Figura 3.3 por Feliciano[70] demonstra a necessidade de equilíbrio dos dados históricos e os julgamentos.

O trabalho de melhoria e inovação nos serviços prestados pela administração pública vem na contramão da burocracia. A redução desta burocracia visa à melhoria na eficiência e eficácia dos serviços prestados, sem a perda do controle da legalidade e gestão dos riscos e em consonância aos dispositivos legais firmados a vários anos, como o contido art. 14 do Decreto-Lei 200 de 1967[64] in verbis:

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

O ministro do TCU Dantas[72], analisando a atual situação de inovação na administração pública, escreveu um artigo no jornal "O Globo" sobre a falácia entre inovação *versus* eficiência *versus* controle de legalidade. Nele, argumenta que "A busca da eficiência, todavia, não pode significar o afrouxamento do controle de legalidade e o combate à improbidade deve prosseguir com rigor". Em outras palavras, o Ministro expõe que a inovação que visa reduzir burocracias não pode abrir mão do controle dos riscos.

A evolução de técnicas em Tecnologia da Informação, principalmente de mineração e batimento de dados, incrementadas ao ritmo de identificação de irregularidades e erros processuais, demonstra sua eficácia, sendo utilizada por auditores[73]. Estas técnicas engendram um possível novo modo de funcionamento do Estado. A administração pública moderniza-se utilizando sistemas informatizados e internet como ferramentas para redução de custos e melhoria na prestação de serviços.

A gestão pública brasileira deve ter como princípio a eficiência, sem abrir mão da prevenção e correção de seus atos, limitados pela legislação. Deve, da mesma forma, preservar direitos e garantias, não podendo o prejuízo destes ser utilizado em discursos moralizadores ou de preservação das autoridades públicas.

As eliminações de surpresas em momento de crises, em virtude da alta velocidade de acontecimentos, reforçam a necessidade de tomar decisões. Assim sendo, sistemas de apoio à decisão, acompanhados de salas de situações, representam o aumento no nível de informações, associados ao aumento da qualidade de processamento das mesmas.

Durante crises, diversos canais regulares tornam-se inoperantes. É relevante, portanto, mobilizar pessoas e ambientes no manejo da situação, com utilização de sistemas de controle e monitoramento, para concentrar ações no foco dos problemas.

3.4 Teoria da Agência

A Administração Pública tem obrigação e a responsabilidade de desenvolver e gerir controles internos eficazes. A correta gestão dos recursos públicos é responsabilidade essencial dos gestores e servidores. Servidores Públicos devem assegurar que os serviços sejam prestados com excelência e os recursos públicos sejam utilizados de forma mais eficiente e eficaz para o atingimento do bem maior da população.

Nessa linha, os recursos públicos devem ser utilizados em consistência com a missão e as atividades dos órgãos, em conformidade com atos legais e infralegais, com o potencial mínimo de desperdício, fraude ou deficiência na gestão.

Ocorre, contudo, que, quando a gestão da organização é realizada por pessoas com interesses diferentes das que investem na organização e/ou externas à administração, surge a necessidade de prestação de contas e transparência da gestão. Esta ocorrência foi

analisada e interpretada com base na teoria chamada por Jensen e Mecking[74] "Teory of the firm"teoria da agência, sobre a qual discorre:

Nós definimos um relacionamento de agência como um contrato pelo qual uma ou mais pessoas (contratante(s) ou principal) contratam outra pessoa (o contratado ou agente) para executar algum serviço em favor do contratante (s) e que envolva delegar, ao contratado, alguma autoridade de tomada de decisão. Se ambas as partes do relacionamento são maximizadores de utilidade, acredita-se que existe boa possibilidade de que o contratado não agirá plenamente pelos melhores interesses do contratante

Essa divergência entre o desejo do contratante e do contratado leva ao surgimento de um custo denominado “perda residual” de Jensen e Mecking[74]. Dessa forma, as divergências entre o contratante e o contratado têm origem no fato de que ambos procuram maximizar benefícios, ou são influenciados pelos próprios interesses, ou utilidades individuais, ou predisposição diferentes ao risco [75].

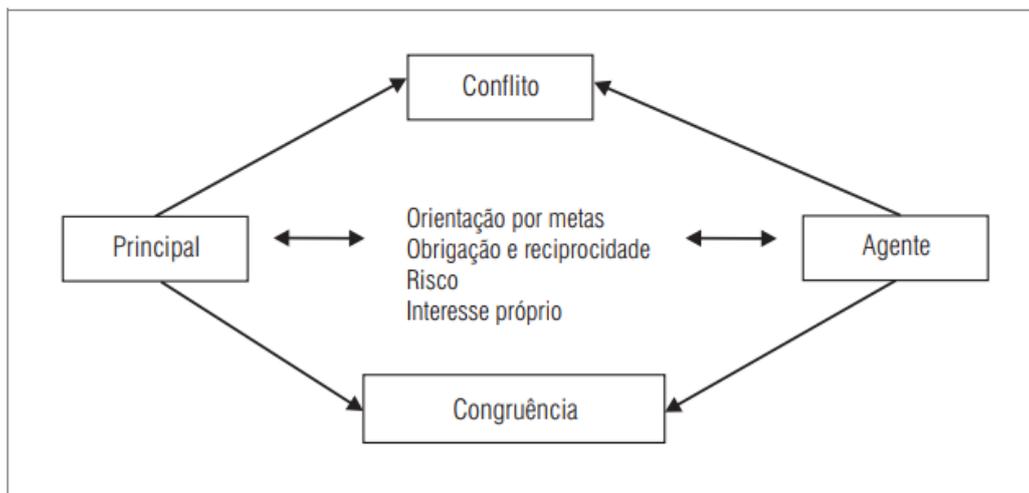


Figura 3.4: Confluência e Divergência Teoria da Agência .

Na Figura 3.4 desenvolvida por Sato[75], descreve em essência, que os agentes(contratados) possuem baixo apetite ao risco, como forma de preservar sua posição ou seus bens. Nesta interpretação, a teoria da agência foca no estudo de formas de minimização das perdas residuais.

De forma a mitigar os problemas da Agência, os contratantes forçam a implantação de mecanismos de governanças para instigar os agentes a ações que propiciem resultados de interesse do contratante[76]. De acordo com o IBGC[48], uma estrutura de governo é composta por membros, conselho de administração, conselho financeiro, conselho de

administração e supervisor do corpo. A instituição de mecanismos para reduzir a possibilidade dos contratados de agir em desacordo com o objetivo dos contratantes é uma forma de garantir os interesses dos principais.

Para resolver ou equilibrar os problemas da Agência, Sato[75] informa que normalmente duas maneiras são apresentadas: o monitoramento e a penalização. Correia[76] aponta que, em vez de monitoramento puro e simples no serviço da agência como forma de reduzir o problema, a literatura sobre a teoria da agência apresenta a necessidade de incentivos aos dirigentes para a melhoria da governança, como forma de dirimir o problema. Entretanto, a eficiência dos incentivos na redução dos problemas de agência pode depender de diversos outros mecanismos, tais como o monitoramento.

Capítulo 4

Mitigação de Riscos em Benefícios Previdenciários

O cotidiano de uma área de prevenção a irregularidades de uma autarquia como o INSS, que visa garantir recursos financeiros a pessoas que são acometidas de riscos sociais, consiste na identificação de ameaças externas e na atuação sobre as vulnerabilidades no processo de trabalho.

Os cidadãos tendenciosos a fraudar os benefícios pagos pelo Instituto exploram exaustivamente os processos de trabalho e os sistemas que envolvem cadastro, concessão e manutenção de benefícios. Eles buscam vulnerabilidades ou brechas específicas que facilitem atos irregulares e, muitas vezes, criminosos. Além disso, os próprios requerentes e os servidores do Instituto podem ser alvos do crime ou os partícipes.

Considerando os apontamentos dos Órgãos de Controle e as ações da Força Tarefa Previdenciária, é possível verificar certo comportamento padronizado que fragiliza a segurança das concessões e manutenções de benefícios. Com isso, é essencial alterar a forma de trabalho na espera de que estes comportamentos, como regra, sejam minimizados, aumentando a segurança e confiabilidade nos pagamentos realizados, e mitigando os riscos de benefícios.

A ISO IEC-31.000[30] descreve que os riscos e seus fatores derivados sejam monitorados e analisados de forma crítica, a fim de manter, no contexto da organização, um supervisório contínuo dos riscos mapeados. O resultado visa direcionar a uma melhoria de governança e alinhamento contínuo da gestão de riscos com os objetivos de negócios da organização, e critérios para a aceitação do risco.

O propósito do INSS é prestar atendimento de qualidade àqueles que procuram seus serviços, mantendo um prazo razoável de atendimento com baixo risco de concessões indevidas de direitos.

Retomando o que já foi informado no capítulo 1 deste trabalho, os cidadãos que procuram o Instituto são heterogêneos: com, sem ou pouca escolaridade; de diferentes faixas sociais. No entanto, todos têm grau elevado de exigências em relação à celeridade e qualidade do pleito.

Nesse viés, os gestores dessa Autarquia, ao longo do tempo, passaram diversificar na forma de atendimento, focando em novos canais remotos: central de atendimento 135, acordos de cooperação para o protocolo de benefícios e, ultimamente, Internet.

4.1 Do requerimento de benefícios

A promulgação do Decreto 9.094/2017, que vem com o intuito de simplificar o atendimento prestado pela Administração Pública à população, vislumbrou a necessidade de desburocratização. Criou-se, então, a possibilidade de unificar as informações constantes em diversas bases da Administração Pública, visando a garantir maior conformidade às informações. O batimento de informações em diferentes bancos de dados, por conseguinte, pode corrigir falhas nesses, tornando a informação com fidedignidade superior.

Atualmente, o cidadão precisa se deslocar a uma das agências do INSS para obter informações ou alguns documentos destinados à apresentação em outros órgãos da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal. Do mesmo modo, precisa se dirigir a uma agência para fazer a solicitação de benefícios no RGPS, ou pedido de documentos, como Certidão de Tempo de Contribuição, para obtenção de outros diversos benefícios ou serviços públicos. Fato este que afronta o disposto no Decreto nº 9.094 de 17 de julho de 2017.

A promoção do uso do canal eletrônico pelos cidadãos para obtenção de serviços previdenciários tem o condão de motivar a migração de usuários dos serviços das agências físicas do Instituto para os canais remotos como Internet e telefone. Isso geraria, pois, a diminuição de tempo de atendimento nas agências, das filas, a agilidade do serviço prestado e, como resultado, a melhoria desses serviços, com agilidade e comodidade aos usuários do INSS.

A necessidade da autarquia em reforçar seus serviços por canais remotos já foi objeto de diversas ações de auditoria dos órgãos de controle. Dentre eles podemos citar o Acórdão TCU nº 1.789 de 2015 - Plenário, que apresentou como Custo Médio por Atendimento Presencial no INSS o valor de R\$ 67,10 em 2014. De outra forma, estima-se, com base no valor de extrato bancário, o custo de transações eletrônicas ser inferior a R\$ 2,00. Nesse viés, é possível verificar a necessidade de incentivo a atendimento por canais remotos.

Até 2016, para utilizar serviços previdenciários remotamente, era utilizado o sistema CadSenha para identificação do requerente. No entanto, era pouco efetivo pois o interessado ainda necessitava se deslocar até uma agência do INSS e cadastrar uma senha.

Em termos de processo de trabalho, era incongruente fazer com que o cidadão se deslocasse a uma Agência, a fim de obter uma senha que o possibilitaria não ter que se deslocar. Ora, pois estando na APS, poderia ser atendido naquela oportunidade.

Outro inconveniente possível na sistemática do CadSenha está no esquecimento dos números, que provoca nova apresentação do interessado à Agência.

Esta situação foi ultrapassada quando da mudança da sistemática de identificação do requerente por meio da técnica de *Knowledge-based Authentication* (KBA) (Autenticação baseada no que você sabe ou conhece).

O KBA é um método de autenticação/identificação que busca provar a identificação de alguém, requerendo o conhecimento de informações privadas do indivíduo, com a intenção de provar que a pessoa que fornece os dados de identificação é o proprietário da identidade. E, ainda com relação a esse método, existem dois tipos de KBA:

- Estático: baseado em um conjunto pré-acordado de conhecimentos compartilhados apenas entre as partes interessadas; e
- Dinâmico: baseado em questões geradas a partir de uma base mais ampla de informações pessoais.

O KBA dinâmico foi a técnica escolhida pelo Instituto para identificação dos requerentes e geração de senha para o portal de serviços. É um sistema de alto nível de autenticação que usa questões de conhecimento constantes nas bases cadastrais do Instituto para verificar cada identidade individual. Assim, as perguntas realizadas pela central de atendimento do INSS ou pela Internet são compiladas a partir de dados privados.

Para iniciar o processo, os fatores básicos de identificação, como nome, endereço e data de nascimento, devem ser fornecidos pelo requerente e verificados com um serviço de checagem de identidade. Após a conferência dos dados, as questões são geradas em tempo real a partir dos registros de correspondentes à identidade individual fornecida.

Normalmente, o conhecimento necessário para responder as perguntas não está disponível na carteira da determinada pessoa, tornando difícil para qualquer pessoa estranha conhecer as respostas e/ou obter acesso a informações protegidas. O período de tempo para o requerente responder as perguntas e o número de tentativas é limitado para evitar que as respostas sejam pesquisadas.

O KBA dinâmico é empregado em várias indústrias diferentes para verificar a identidade dos clientes como meio de prevenção de fraude e adesão à conformidade. Como

este tipo de KBA não se baseia em um relacionamento existente com um requerente, ele oferece ao INSS uma maneira de ter uma maior garantia de identificação do usuário.

Com a utilização da técnica de KBA, é possível a identificação do requerente sem que o mesmo vá a uma agência do INSS, fazendo com que a utilização da senha seja de forma segura e eficiente, podendo substituir o modelo utilizado pelo Instituto no Cadsenha até então.

Esta funcionalidade cria a possibilidade de identificação pessoal do requerente e do requerimento por outros meios que não sejam apenas o presencial nas agências, abrindo espaço, também, para o reconhecimento automático do direito por canais remotos.

O KBA utilizado nos acessos pela Internet ou por aplicativo está sendo desenvolvido no projeto “Cidadão.BR”, que visa proporcionar um canal único de acesso do cidadão para serviços do Governo Federal, do INSS, do Ministério do Trabalho, e outros.

4.2 Da Concessão automática de benefícios

Baseada na equação Equação 2.6 , que demonstra a probabilidade de fraudes/erros em concessões de benefícios previdenciários, podemos simular a probabilidade de concessão irregular em função da influência de documentos com indícios de irregularidade e do envolvimento de servidores.

Considerando o não conhecimento da possibilidade de processos irregulares passarem pelas regras de concessão e de barreira, fixamos como premissa destas situações a probabilidade de 50% de que seja possível passar pelas cláusulas de barreira e regras de concessão.

Com estas premissas podemos simular um gráfico de três eixos dado por:

$$Z = 0,25 * X * (1 - Y) + Y \quad (4.1)$$

Onde:

X → probabilidade de um documento ser fraudado

Y → probabilidade de um servidor cometer irregularidades, seja por fraude ou erro

Z → probabilidade de concessão com irregularidade

Na Figura 4.1, nota-se a influência direta de servidores envolvidos na concessão de benefícios com irregularidade, com ou sem documentos fraudados. Surge, então, a necessidade de mitigação desta influência para redução do risco em benefícios previdenciários.

Ocorre que o INSS presta seus serviços majoritariamente por intermédio da sua rede de atendimento presencial, pela central de atendimento telefônico 135 e, em menor escala, pelo portal do INSS na Internet.

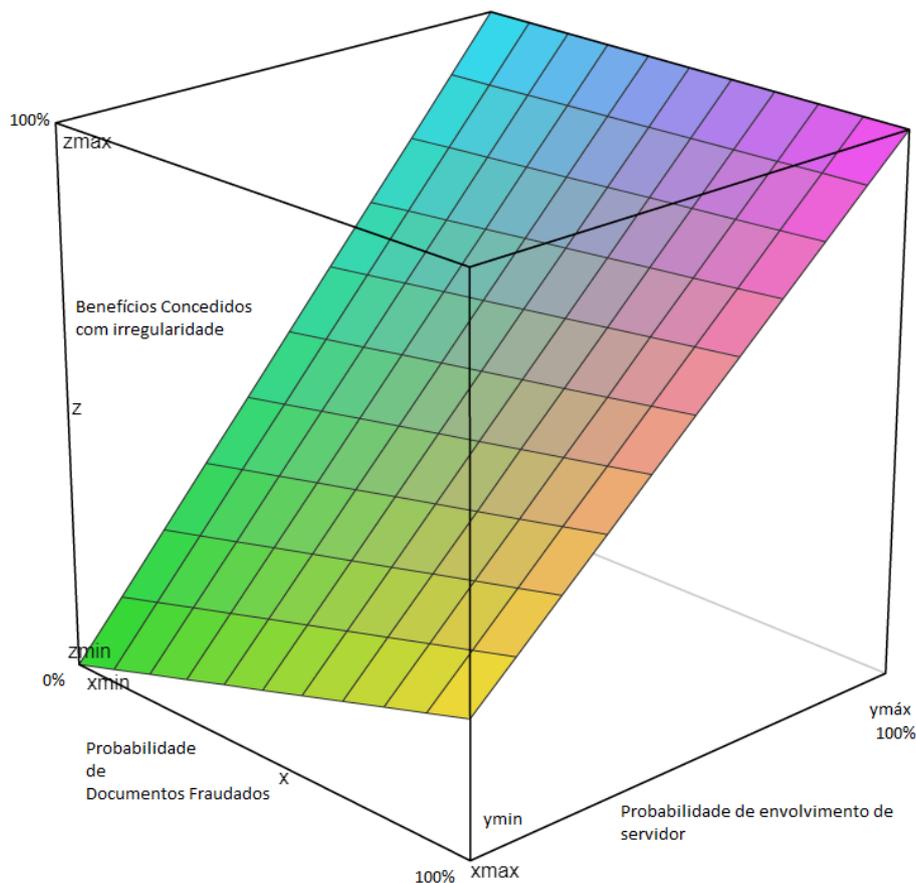


Figura 4.1: Simulação de probabilidade .

Logo, é oportuno citar o Acórdão TCU nº 1.789/2015 - Plenário, decorrente de fiscalização realizada pelo TCU, com o intuito de avaliar os serviços previdenciários eletrônicos disponibilizados ao cidadão pela Previdência Social (TC 027.972/2014-3). Essa deliberação do Tribunal de Contas da União recomendou, ao antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), desenvolver, em seus planejamentos estratégicos, a priorização de projetos que visem à oferta de serviços eletrônicos, como um objetivo estratégico a ser alcançado.

O citado Acórdão tem o objetivo de assegurar ações no sentido de garantir agilidade e comodidade aos usuários dos serviços previdenciários. Na mesma orientação, quando do processo de Auditoria do TCU TC 005.693/2015-2, o Tribunal de Contas da União descreve a possibilidade do reconhecimento automático de direito

85. Observo que os benefícios proporcionados pela integração de dados governamentais seriam evidentes, a exemplo da possibilidade de reconhecimento automático de direitos previdenciários, implementação do Decreto 6.932/2009,

que dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão e institui a “Carta de Serviços ao Cidadão”, e do atendimento de diversas demandas que perpassam as questões previdenciárias

Assim como no Acórdão 1.789/2015, o TCU sugere:

9.1 recomendar ao Ministério da Previdência Social (MPS), com fundamento no Art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos: 9.1.1 elevar o objetivo estratégico “promover o reconhecimento automático de direito” para a perspectiva de resultados nos próximos planejamentos estratégicos, com vistas a representar a importância que o PPA (Lei 12.593/2012 ou a lei que vier a sucedê-la) confere a esse objetivo; 9.1.2 transformar, em seus próximos planejamentos estratégicos, a oferta de serviços previdenciários eletrônicos em objetivo estratégico, com vistas a priorizar ações no sentido de assegurar agilidade e comodidade aos usuários dos serviços previdenciários, conforme previsto no Art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, aprovada pelo Decreto 7.556/2011, bem como de facilitar o reconhecimento automático de direito e o acesso à informação de forma transparente e tempestiva por meio da Internet, em conformidade com os princípios da eficiência e da publicidade previstos no caput do Art. 37 da Constituição Federal;

Para a disponibilização completa via rede mundial de serviços previdenciários, inclusive serviços relacionados à concessão automática de benefícios, é necessário:

- Solução de autenticação do requerente
- solução para autenticar a documentação enviada via upload de documentos
- solução para o reconhecimento automático do direito

Diagramando a questão de direitos passíveis de serem reconhecidos de forma automática e os que não sejam passíveis de reconhecimento automático, teremos:

Na Figura 4.2, o processo de serviços automáticos do Instituto, que pode ser desde a concessão de benefícios a serviços de atualização nas fases de pagamento, tem por começo a rotina de identificação mensal dos cidadãos que possuem características mínimas para a concessão de benefícios ou da necessidade de serviços como fé de vida.

Após recebimento das comunicações por meio postal ou eletrônico, o cidadão poderá entrar em contato com o INSS por meio de canais remotos, como a central de atendimento ou Internet/aplicativo, na qual o requerente passa por um processo mínimo de identificação utilizando o KBA. Nesse, manifesta seu interesse no benefício ou situação, possibilitando iniciar o processo automático de análise do pedido.

Após a conclusão do procedimento, será disponibilizado o resultado ao cidadão quanto ao sucesso ou não da operação. Em caso de conclusão com parecer favorável a concessão ou serviço, o cidadão será orientado a aguardar a comunicação, sem necessidade de comparecimento a uma unidade do INSS.

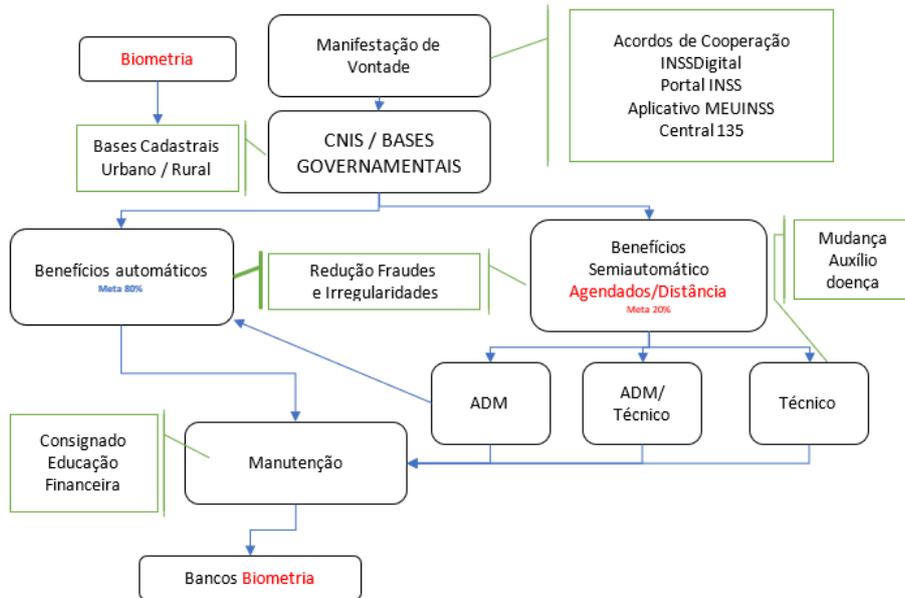


Figura 4.2: Diagramação Distribuição de serviços no INSS.

A estratégia para a implantação de benefícios automáticos consiste em um processo genérico de modo a permitir o requerimento e tratamento de inconsistências de qualquer tipo de benefício ou serviço. Permite-se, logo, que o servidor e/ou o cidadão possam tratar as pendências de forma remota.

Ressalta-se que o objetivo de buscar economia e celeridade na tramitação dos processos é o foco deste procedimento, assim como está relacionado a aspectos socioeconômicos.

Outra iniciativa do legislador, no sentido de sacramentar a possibilidade de se praticarem atos processuais com a utilização dos meios eletrônicos, ocorreu com a Lei nº 11.280/2006. Esta lei acrescentou um parágrafo ao Art. 154 do Código de Processo Civil brasileiro, assegurando a prática e comunicação oficial de atos processuais por meios eletrônicos. Tal procedimento é possível, contudo, desde que atendidos os requisitos de autenticidade da autoria, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras – ICP-Brasil.

Assim, ficou reconhecida não somente a alternativa quanto ao uso dos meios eletrônicos, mas também os requisitos que devem ser atendidos para que a segurança da informação seja transmitida pelas redes de computadores seja alcançada.

Garantindo a legalidade do ato, é necessária a análise dos riscos nesta nova situação, na qual não há o servidor no fluxo do processo. Pela diagramação, utilizando a Arvore de Eventos nos moldes do modelo apresentado na Figura 2.6 , podemos verificar o modelo:

Na Figura 4.3, temos que:

M_1 → probabilidade de um documento ser fraudado

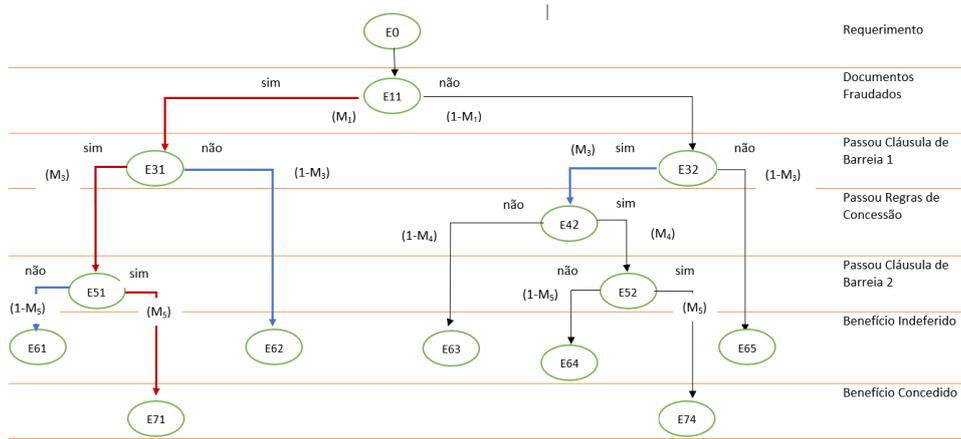


Figura 4.3: Diagramação ETA de serviços Automáticos do INSS.

M_3 \rightarrow probabilidade de um requerimento passar pela cláusula de barreira 1

M_4 \rightarrow probabilidade de um requerimento passar pelas regras de concessão

M_5 \rightarrow probabilidade de um requerimento passar pela cláusula de barreira 2

Pela análise da Figura 4.3, pode-se estimar, por meio do fluxo apresentado, a probabilidade de concessão irregular de benefícios conforme a equação:

$$IC = E71 + E72 + E73 \quad (4.2)$$

Sendo que:

$$ICA = E71 = M_5.M_3.M_1 \quad (4.3)$$

Onde:

ICA \rightarrow probabilidade de concessão automática com irregularidade

É nítido que a equação Equação 4.3 difere substancialmente da Equação 2.6 , reduzindo os caminhos para concessões ou serviços irregulares. No entanto, deve-se pensar a necessidade de atualização realizada por servidores na atividade.

Simulando a automação de processos de concessão, considerando o desconhecimento da possibilidade de processos irregulares passarem pelas regras de concessão e de barreira, fixamos, como premissa destes situações, a probabilidade em 50% de passar pelas clausulas de barreira e regras de concessão. Com estas premissas, pois, podemos simular um gráfico com dois eixos dado pela equação:

$$Z = 0,25 * x \quad (4.4)$$

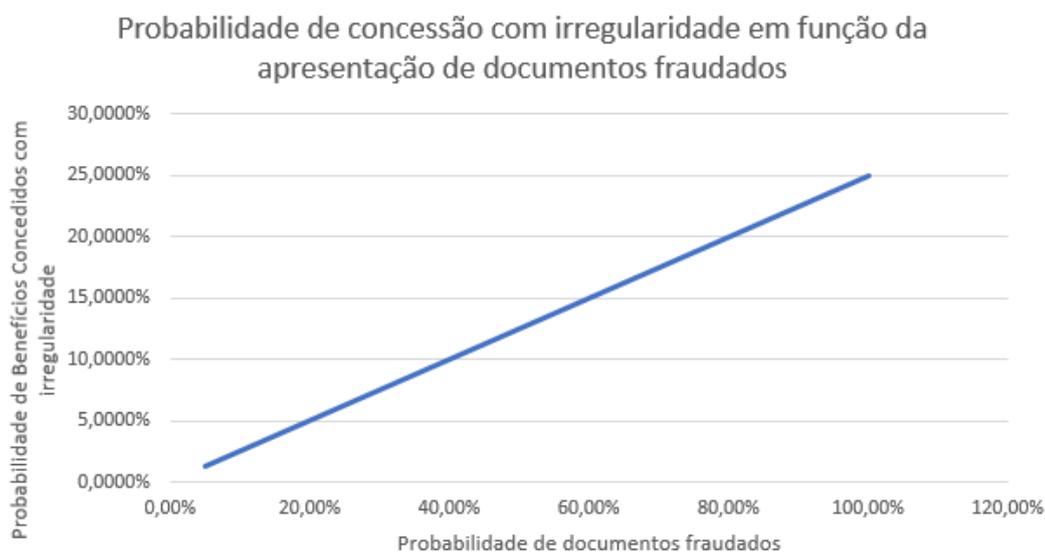


Figura 4.4: Simulação da Variação da probabilidade de benefícios concedidos com irregularidade em função da variação de documentos fraudados.

Demonstra-se na Figura 4.4, que a influência na probabilidade de concessão de benefícios com irregularidade, em relação apenas a documentos com indícios de irregularidades, é menor do que quando há influência de servidores em conjunto. Ou seja, a automação de processos de concessão de benefícios, com a retirada de servidores da linha concessória, pode mitigar fraudes nas concessões.

4.3 Indicador de conformidade na concessão de benefícios

O sentido equalizante de política de longo prazo relacionada à concessão e manutenção de benefícios está no fortalecimento do controle da relação dos universos rurais e urbanos da previdência e as populações protegidas por localidade, fazendo continuamente o trabalho de comedimento e o eixo principal deste projeto, isto é, a conformidade.

Os indicadores de conformidades funcionam como ferramentas que direcionam a visão de futuro planejado para o Instituto. Eles devem dar aos servidores o direcionamento de que necessitam para o atingimento dos objetivos do Instituto e, por consequência, da Administração Pública Federal e suas políticas sociais relacionadas à cobertura dos riscos sociais.

Este movimento de conformidade pressupõe a inclusão significativa, nos sistema do INSS, de possíveis irregularidades que devem ser acompanhadas e apuradas, visto à di-

versidade de pessoas tendenciosas, de boa ou ma-fé, que procuram receber benefícios aos quais não possuem direito. Por outro lado, tal movimento pode representar discrepâncias na aplicação das políticas públicas, com a redução de cobertura a determinados riscos sociais.

Os cenários controlados previdenciários pressupõem estimativas econômicas e fiscais que não necessariamente ampliam a necessidade de cobertura do risco social pela previdência. Basta, porém, o controle dos gastos e a manutenção do crescimento econômico, atentando-se às mudanças de longo prazo, às regras de concessões de pensões e/ou aposentadorias, em conjunto com o controle dos benefícios temporários relacionados à incapacidade, concomitantemente a uma racional e legal ampliação do mercado de trabalho.

Quanto ao objetivo dos indicadores de conformidades, verificamos três possibilidades diretas:

- Análise exploratória dos dados disponíveis, que tem por objetivo ser utilizada como ferramenta de apoio ao planejamento do Instituto e disponíveis em salas de situação
- Apresentação de Informação complementar ao Controle Interno e áreas de Gestão de Risco
- Ser subsídio à criação de Indicadores de anomalias, de risco ou Visões de risco

Instintivamente podemos relacionar a variação de benefícios com a variação da população de cada localidade. Conseguimos direcionar um sistema de apoio de tomada de decisão à necessidade do objetivo de medir, controlar e acompanhar. Nesse sistema, para mensurar, é importante que os controles sejam simples e significativos do ponto de vista do negócio, uma vez que uma grande quantidade de indicadores acaba tendo caráter impeditivo, prejudicando nos resultados práticos.

Desta forma, podemos definir um indicador de anomalia na concessão de benefícios como sendo:

$$\text{Variação Benefício pela População} = \frac{\frac{u-\bar{u}}{p-\bar{p}}}{\bar{p}} (\%) \quad (4.5)$$

Na qual:

u → quantidade de benefícios de determinada espécie em determinada região;

\bar{u} → média de quantidade de benefícios de determinada espécie em determinada região ;

p → quantidade da população urbana ou rural em determinada região;

\bar{p} → média da população urbana ou rural em determinada região ;

A criação individual de indicadores que levam em consideração a quantidades e valores totais pagos por Estado, por tipos de clientela, por tipo de benefícios ou por outros

atributos de interesse do Instituto, e a disponibilização destes em formato dinâmico em salas de situação, facilita a tomada de decisão. A equação Equação 4.5 pode ser utilizada relacionando determinado período em relação às concessões pela característica da população.

Após pesquisa realizada nas bases de dados do INSS, com o princípio de apresentar variações na manutenção de benefícios, focamos primeiramente na relação entre benefícios e população rural.

O impacto que a aposentadoria rural tem na renda da população e no consumo de determinada região é demonstrado com divergências nas pesquisas realizadas. Para Delgado e Cardoso Júnior[77], a renda proveniente da aposentadoria rural gerava um aumento de 13,1% na renda das casas em que possuem benefício previdenciário, quando na realização de pesquisa *in loco*, por domicílio. No entanto, para Marinho e Araújo[78] a aposentadoria rural não reduz a pobreza na área rural.

Para complementar a pesquisa de Marinho e Araújo[78], precisamos verificar a possibilidade de inconsistências na variação da quantidade de benefícios rurais em determinada localidade, com relação à variação de sua população. Isso, porque, pode-se ter um falso-positivo nas pesquisas, não demonstrando o real efeito na população local dos gastos da previdência rural.

No levantamento da relação da variação dos valores pagos de aposentadoria rural, levando-se como referência a oscilação da população rural local, pode-se concluir que, em alguns estados, esta intercorrência é muito superior a outros, indicando divergência que, teoricamente, deve ser indício para ações de apuração de conformidades.

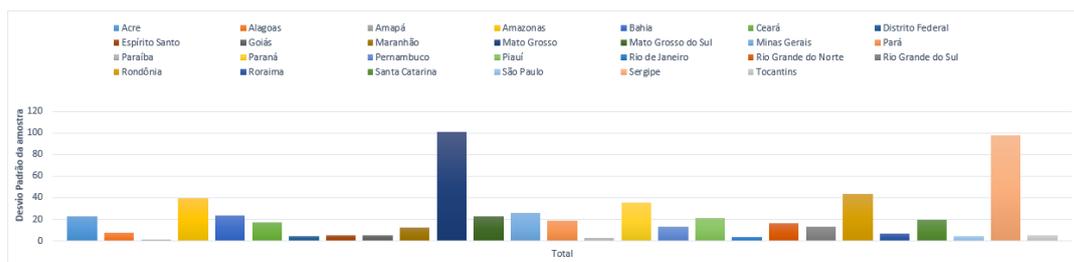


Figura 4.5: Variação dos benefícios por oscilação da população rural .

Pelo levantamento demonstrado na Figura 4.5, poder-se-ia apontar Mato Grosso e Sergipe com grandes desvios na variação da população no período de 2003 a 2015, indicando uma perturbação na concessão de benefícios rurais.

Analisando relatórios da Força-Tarefa Previdenciária, houve, nas localidades acima apontadas, no período de 2010 a 2015, ações referentes ao combate à fraude previdenciária em benefícios rurais com irregularidades. Essas ações se iniciavam em virtude de

denúncias, mas sem a análise de um determinado indicador. O que reforça a possibilidade de aumento da efetividade em ações que um indicador como este pode aperfeiçoar, mitigando riscos no pagamento de benefícios.

4.4 Alteração de Estrutura para fortalecimento do *compliance* e prevenção de riscos

Um dos cenários mais presentes no processo de gestão são as situações imprevisíveis ou novas e que geram algum sentimento de ‘perda de controle’. O medo de escolher um caminho pouco adequado ou com baixa previsibilidade gera insegurança na gestão, causando respostas, muitas vezes, mecânicas e pouco reflexivas.

Se desenvolve, por conseguinte, uma sensação de se vislumbrar apenas soluções temporárias. Desta forma, existe a necessidade da constituição de normas e políticas de conformidades, da execução de novas competências, de processos intencionais planejados, organizados, sistematizados, baseados em dados e informações, promovendo, dessa maneira, transformações e avanços no desenvolvimento da gestão.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003 e ratificada por meio do Decreto 5.687 de 2006[79], faz referência, em seu Artigo 5º, à necessidade de se instituir programas nas áreas de gestão pública para temas relacionados à transparência, integridade, controle e prevenção.

No Artigo 6º do mesmo instrumento, existe a disposição acerca da eficiência e transparência. Já nos Artigos 7º e 8º, constam critérios objetivos - para servidores e setores públicos -, que visam a combater preventivamente a corrupção, os prejuízos e a ineficiência, por meio do desenvolvimento institucional, da transparência, da integridade, da honestidade e da responsabilidade do agente estatal.

Independentemente do porte ou estrutura dos órgãos/fundações ou autarquias, toda organização pública ou privada precisa de mecanismos que indiquem e identifiquem o status de conformidade das atividades, produtos, serviços e processos.

Neste diapasão, evidencia-se a compreensão por *Compliance* na Administração Pública, de programas de integridade pública descritas no Decreto 5.687 de 2006[79], bem como da criação de medidas institucionais, de mecanismos e procedimentos para análise da integridade e eficiência. Também é possível citar medidas de análise e gestão dos riscos envolvidos, da qualidade dos controles internos, dos sistemas de apurações de denúncias, das auditorias e da integridade, que venham a promover a eficiência na atuação e a conformidade com as leis, regulamentos e normativos.

Para a maioria das empresas pesquisadas pela consultoria KPMG[23], a atividade de compliance é contínua e evolutiva entre os requisitos e expectativas, no perfil de risco, na cultura organizacional, no atingimento dos objetivos e diretrizes estratégicas e na melhoria nos modelos de negócios e operacionais.

O grau de risco é alto nos casos em que não há uma estrutura madura de compliance, levando as organizações a possíveis prejuízos [23]. Tal pesquisa coaduna com as práticas do Governo brasileiro, que vem adotando o fortalecimento do combate a corrupção e, por consequência, aumentando a conformidade dos processos, principalmente após o advento da Lei nº 12.846 de 01 de agosto de 2013[80].

Pela redação dada na nova Lei nº 12.846/2013, empresas, associações e fundações respondem civil e administrativamente quando da ação de representantes ou empregados que causem prejuízos ao patrimônio público ou da infringência de princípios éticos ou administrativos. Além disso, estão estabelecendo responsabilidade objetiva, quando não é necessária a comprovação de culpa ou dolo para aplicação de sanções.

Segundo Assi[81], *Compliance* é descrita como ferramenta de apoio à governança corporativa, no que tange a processos, regras, sistemas e procedimentos. Ela apoia, então, processos preventivos e corretivos de gestão de riscos e do negócio, proporcionando maior eficiência e transparência dos resultados.

Contudo, mesmo com a necessidade de efetividade nos controles e na previsão e prevenção de riscos, o governo brasileiro, que exige legalmente das unidades deterem rígidos programas de controles internos, não destina investimento específico para criação de programas em gestão preventiva.

Neste modelo, é necessário criatividade na utilização das estruturas formais já estabelecidas para a utilização de técnicas e programas preventivos com fundamento nos princípios da Administração Pública, previstos no Artigo 37 da Constituição Federal[1], da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, no tocante a definir métodos preventivos e corretivos da atuação pública.

Na Administração Pública, os códigos de conduta e as ferramentas de controle de caráter preventivo e orientativo existentes são absolutamente genéricas, reprisando conceitos legais existentes naturalmente amplos, sendo ineficazes se não apurarmos individualmente cada atividade de cada órgão.

Entender o *compliance* como investimento, e não como um custo operacional, ajuda a mensurar o retorno durante melhorias apontadas pelo assentimento às normas e leis, levando os órgãos a uma maior efetividade e eficiência nos seus esforços de *compliance*. Os órgãos públicos podem fazer isso considerando o valor da melhoria dos serviços prestados para a população, além do valor que este investimento oferece.

A necessidade de um sistema de controle integrado também é explicitado pela maioria

das empresas pesquisadas pela consultoria KPMG[23], além da maior parte do empresariado fixar a indispensabilidade de eficácia nos programas de *compliance*. Para Giovanini[82], *Compliance* é uma "estrutura que abraça o objetivo de proteger a empresa e os seus funcionários, conduzindo a organização a executar suas atividades de acordo com um código de conduta".

A verificação das conformidades, do monitoramento contínuo do negócio, do foco no controle para os processos finalísticos, realimentando os processos gerenciais, visa a estimular, por meio do controle, a aplicação de padrões pelos gestores. Consequentemente, isso promove a melhoria na qualidade da gestão e dos serviços entregues à população de forma eficiente, reduzindo desperdícios e fragilidades que possam levar a fraudes.

A análise do desempenho do INSS, por meio de indicadores próprios de conformidades, tem a finalidade de estimular o comprometimento dos diversos níveis da estrutura de liderança do Instituto. Comprometimento, este, com o alcance de metas e objetivos estratégicos, por meio do controle de resultados, incluindo a avaliação do nível de qualidade dos processos concedidos e da manutenção dos pagamentos realizados.

Desta forma, facilmente se demonstra que a aquiescência legal, assim como controle efetivo dos gastos com transparência, podem, em tese, apresentar melhorias no sistema empresarial. Com isso, este trabalho visa o fortalecimento da área de *compliance* no INSS, com foco de melhorar a eficiência do Instituto e das Contas Governamentais.

Uma área específica de *compliance* dentro de uma organização destina-se a garantir a conformidade com leis, regras e regulamentos aplicáveis, além da qualidade e economicidade do negócio. Dependendo do negócio da instituição, as funções de *compliance* podem variar desde monitorização de atividade fim, redução no conflitos de interesses, à conformidade com os regulamentos, à prevenção de lavagem de dinheiro e a potencial de evasão fiscal.

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.1 [25] descreve sobre a necessidade de Gestão de Riscos e sua implantação, assim como dos Controles Internos e da governança no âmbito do Poder Executivo federal. Esta instrução, pois, é o início descritivo da *compliance* no poder executivo.

A Lei nº 12.846/2013, inciso VIII do Artigo 7º, dispõe sobre o que será levado em consideração na aplicação das sanções administrativas ou civis, citando a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade/conformidade (*compliance*), auditoria e o incentivo à denúncia de irregularidades, como forma de mitigar as sanções aplicáveis. Logo, a adoção de sistemas de *compliance* decorrentes de "sugestão nos termos da lei" se trata de ineditismo com relação à área administrativa no controle e transparência.

No entendimento de que *compliance* fortalece o controle, reduz desperdícios e melhora a transparência, Souza[83] explicita a correlação entre o desempenho do Controle interno

do órgão e sua contribuição para o desempenho geral principalmente de gestão. Essa informação reforça a relação apresentada no pensamento moderno sobre a atuação do controle como função administrativa e gerencial.

Mesmo não havendo a regulamentação no poder executivo referente a elementos de um programa de *compliance* nos órgãos da Administração Pública brasileira, excetuando-se as empresas públicas, existem parâmetros nacionais e internacionais, como o Guia FCPA Americano (*Resource Guide to the US Foreign Corrupt Practices Act*), as Boas Práticas de Controles Internos, Ética e *Compliance* editado pela OCDE e os Manuais de Responsabilidade Social, Conformidade e Combate à Corrupção editados pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

4.5 Riscos de Irregularidades na Folha de Pagamento

Como é cediço, é dever dos gestores da coisa pública envidar esforços no sentido de minimizar despesas e melhorar a relação "custo / benefício". Tal objetivo pode ser alcançado por meio de uma organização sistêmica e constante do patrimônio, dos bens e dos serviços públicos, visando atingir sua finalidade social de forma razoável, proporcional e eficiente.

Considerando que a folha de pagamento de benefícios, denominada maciça, se refere a um grande banco de dados de despesa do Governo Federal, com 34 milhões de benefícios, identifica-se que o uso integrado e automatizado de diversas técnicas de análises de dados pode vir a agregar valor na gestão dos pagamentos realizados.

Em mapeamento preliminar sobre possíveis irregularidades na maciça, foram utilizados levantamentos realizados por órgãos de controle. Para estes apontamentos, os órgãos de controle variaram as metodologias de apuração, utilizando técnicas como a realização de entrevistas, exame de banco de dados, análise da concessão dos benefícios, análise da folha de pagamento e análise das informações constantes do CNIS.

Neste contexto, existem três acompanhamentos anuais realizados pela Secretaria Executiva de Previdência do TCU relacionados à manutenção e ao pagamento de benefícios administrados pelo INSS, sendo um para cada função de Governo supervisionada: Previdência Social (presente trabalho); Trabalho (TC 022.036/2015-6) e Assistência Social (TC 030.760/2015-1).

Analisando os procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas, verifica-se que esses processos podem ser adotados de forma contínua, intensiva e automatizada pelo Instituto, com o intuito de garantir maior tempestividade às ações corretivas, reduzindo riscos e prejuízos a Administração Pública.

Muitos dos achados na maciça estão vinculados a mudanças legislativas. E dentre os problemas cadastrais verificados, podemos apontar:

- Apenas com o advento da Lei nº 10.403 de 08/01/2002, que incluiu o Art. 29-A na Lei nº 8.213/1991, houve a legalização de que, preferencialmente, a informação do CNIS seria referência a todas as concessões de benefícios. Logo, até o acerto dos sistemas de concessão de benefícios para a recepção do CNIS na concessão, e sua a disponibilidade para todos os postos de atendimento, todo acerto cadastral realizado na concessão e manutenção de benefícios era feito diretamente nos sistemas de concessão.
- A obrigatoriedade do uso do CPF em todos os benefícios ocorreu ao longo do tempo. De acordo com o que dispõem os Artigos 33, IX e 35, IV, do Decreto nº 3.000 de 1999, as pessoas físicas inscritas como contribuinte individual ou requerentes de benefícios previdenciários estão obrigadas a se inscrever no Cadastro de Pessoa Física (CPF) junto a Receita Federal. Entretanto, a obrigatoriedade, no caso de benefícios assistenciais desde o ato da concessão do benefício, só ocorreu em 07 de julho de 2016, com a promulgação do Decreto nº 8.805 de 07 de julho de 2016, que alterou o Decreto nº 6.214 de 26 de Setembro de 2007.
- Possibilidade de alteração de nomes, como resultado das mudanças de estado civil (casado, divorciado), por efeitos de posterior estabelecimento da filiação e pela retificação de registro.
- Possibilidade de determinada pessoa possuir diversos documentos de identidade, pela falta de unificação do mesmo no País, haja vista a autonomia dos Estados na emissão de tal documento.
- Possibilidade de mudança de gênero, hoje em análise no Supremo Tribunal Federal, com critérios que podem dificultar a rastreabilidade do ato.

Para análise e apuração, partindo dos apontamentos registrados nas diversas auditorias, identificaram-se as tipologias de indícios de irregularidades, com análise das regras de negócio, que podem ser resumidas nos seguintes tópicos:

- Benefícios com indicativo de óbito;
- Benefícios concedidos com vínculos indicando irregularidades;
- Acumulação indevida de benefícios;
- Benefícios de pensão sem dependente válido;
- Benefícios de pensão não relacionada ao falecido instituidor;

- Benefícios de pensão sem o nome do falecido instituidor;
- Benefícios com Número de Inscrição do Trabalhador no CNIS inconsistente;
- Benefícios cujo o Retorno voluntário ao trabalho é incompatível;
- Benefícios sem CPF;
- Benefícios cessados por óbito e reativados;
- Certidões de Tempo de Contribuição com vínculos indicando irregularidades;

A partir desse resumo, analisando os achados de auditoria, resumam-se os problemas que dificultam as cessações de benefícios ou provocam irregularidades na manutenção dos mesmos em:

- Incompletude dos dados, ou seja, registros ou informações com dados faltantes
- Duplicidade dos dados, ou seja, existe duplicidade na chave primária, a exemplo de CPF's ou Número de Inscrição do Trabalhador utilizados por pessoas distintas
- Invalidade dos dados, ou seja, dados incorretos, a exemplo de CPFs ou Número de Inscrição do Trabalhador com dígitos incorretos, nomes divergentes entre as certidões de óbito e os dados constantes no benefício
- A falta de acurácia dos dados, ou seja, a verificação por confrontamento entre fontes de informação, a exemplo se CEP's e endereços informados na maçifa podem ser comparados aos dados disponíveis nos Correios ou se o CPF informado existe na base da Receita Federal.

Pesquisa realizada pelo TCU junto ao INSS, assim como ao cruzar dados da força-tarefa, apontou primariamente que um em cada dez benefícios pagos pelo INSS podem conter indícios de irregularidades.

Estas informações estão constantes do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV) de 2017.

4.5.1 Etapas para análise dos benefícios em manutenção

O INSS possui rotina automatizada de cessação de benefícios por óbito através do recebimento da certidão de óbito advinda dos cartórios, do processo de verificação de benefícios incompatível antes da concessão de novo benefício, da cessação de benefícios

a dependentes quando estes perdem seu direito, dentre outras. Ocorre que a eficiência destas rotinas esbarra na necessidade de otimização da folha de pagamento.

Em virtude dos benefícios constantes da folha de pagamento do INSS possuir uma infinidade de informações, para o desenvolvimento da análise de completude, unicidade, validade e acurácia, foi necessário desenvolver premissas e fluxo de planejamento da análise dos dados. Desta forma, fixa-se o entendimento:

- **Dados sensíveis:** São campos de dados considerados primários ou que influenciam nas análises do direito do benefício em manutenção. Foram selecionados como dados sensíveis: CPF, Número de Identificação do Trabalhador (NIT), Nome, Nome da mãe, Data de nascimento, Espécie de benefício, Data de Início do Benefício (DIB), Data do Despacho do Benefício (DDB), Tratamento do Benefício (TRB) e Tipo de Despacho do Benefício (TDB);
- **Dados não-sensíveis:** São campos de dados que não influenciam nas análises do direito em manutenção. Dentre os que foram selecionados como dados não-sensíveis podemos definir os dados de endereço, local de nascimento, título de eleitor, nome do pai, Carteira de Identidade, dados da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), outros dados não indicados como sensíveis.
- A acurácia será realizada por meio do confronto das informações de benefícios com outras bases do Governo Federal, tais como: Bases da Receita Federal (CPF, CNPJ e MEI), bases de informações do SIRC.
- **Atualização Automática de dados divergentes:** Processo em que a atualização será realizada por processamento sem a necessidade do beneficiário comparecer a uma agência do INSS. São atualizados dados sensíveis ou não-sensíveis.
- **Atualização semi-automática de dados divergentes:** Processo em que a atualização poderá ser realizada pelo segurado de forma remota sem a necessidade do beneficiário comparecer a uma agência do INSS. Esta atualização só poderá ser realizada em dados não- sensíveis.
- **Atualização de dados divergentes não-automática:** Processo em que a atualização deverá ser realizada pelo segurado em uma agência do INSS. São atualizados dados sensíveis ou não-sensíveis.
- **Regras de Barreira - Regras que definem se há indício de irregularidade no benefício em manutenção, verificadas antes do acerto do benefício - Identifica a necessidade de atualização de dados sensíveis.**

- Regras de negócio - Regramento legal que define as características para a manutenção do benefício após serem analisadas as críticas referentes à identificação da pessoa recebedora e do titular do benefício, devem ser analisadas questões relacionadas a valor do benefício e outras regras de direito.

Definidas as premissas, foi fixado o fluxo de atualização

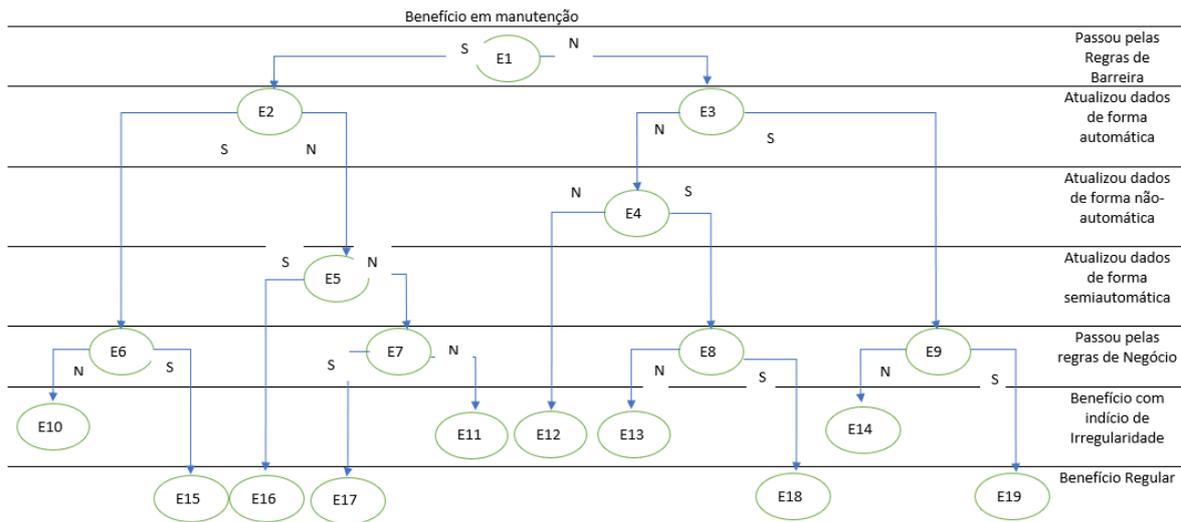


Figura 4.6: Árvore de eventos da análise de benefícios em manutenção .

Na diagramação apresentada pela ETA na Figura 4.6, pode-se apontar e estimar a probabilidade de benefícios e sua frequência de atualização, de forma rotineira e estruturada, facilitando o processo de automatização de atualização da folha de pagamento, reduzindo o risco de pagamento indevido.

4.5.2 Atualização automática de dados

Podemos citar como método possível para acerto de dados contidos em base de dados, a *Knowledge Discovery in Databases* (KDD), com a utilização das etapas como proposta no modelo de referência CRISP-DM [84][85], o mesmo utilizado na doutrina do TCU, sendo representado em 6 fases contínuas e interdependentes apresentadas na Figura 4.7.

Com o método de referência CRISP-DM, podem ser "minerados" os dados contantes em bases de dados, com processo de aprendizado contínuo, analisados, transformando-os em informação válida.

A CGU, como órgão de controle da Administração Pública, utiliza as técnicas de mineração como ferramenta de análise dos diversos bancos de dados da Administração Pública. Dentre estes dados está a identificação de padrões para o cálculo de valores

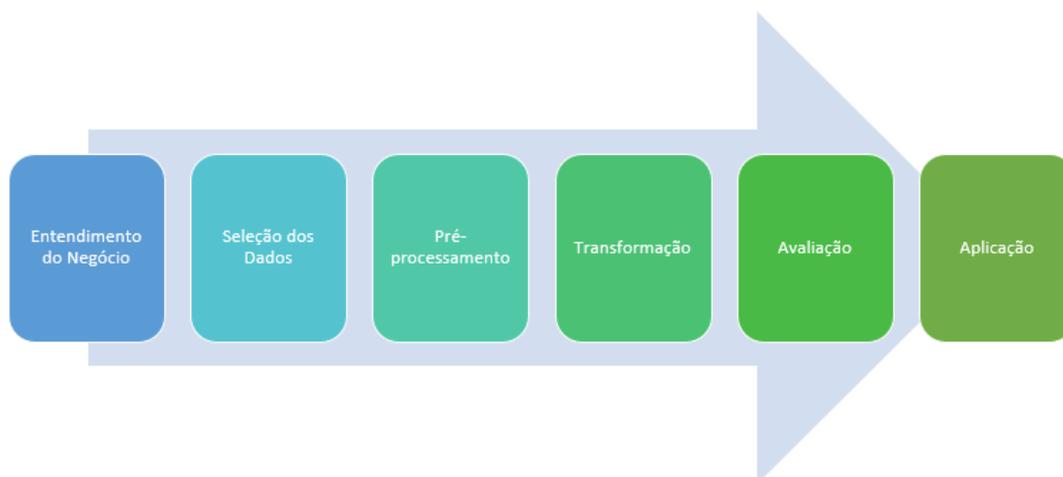


Figura 4.7: Etapas KDD na metodologia CRISP-DM adaptação .

médios de itens contratados, conforme o que pode ser visto no trabalho Carvalho[?], apresentado no 5º Prêmio Chico Ribeiro de Informação de Custos e Qualidade do Gasto no Setor Público em 2015.

Para brasileiros natos ou estrangeiros, o Governo Federal requer diversos cadastros. Dentre eles podemos citar o cadastro junto a Receita Federal relacionado ao CPF ou CNPJ, o cadastro junto ao Tribunal Superior Eleitoral TSE relacionado ao Título de Eleitor, o CNIS, o Sistema Integrado de Registro Civil (SIRC), dentre outros. Estas bases possuem informações básicas comuns, sendo possível agrupar, unificar e combinar dados sensíveis, gerando uma base única, com os melhores dados cadastrais contidos em cada base. Este processo representa parte do processo mais complexo de *Master Data Management* (MDM) [86], como alternativa à mineração.

A proposta é integrar as diferentes bases do governo ao qual o INSS possui acesso, extraindo informações das diversas fontes originárias, seguindo regras para agrupar, combinar e unificar, transformando essas diversas fontes em uma base mestre única, por meio da qual o INSS pode resolver de forma efetiva problemas em dados sensíveis, ou seja, com a utilização de uma abordagem de fonte final única baseada em altos padrões de governança e qualidade.

Para Allen et al[86], Dreibelbis, Hechler, Milman e Wolfson[87] uma única fonte de dados mestre (*Master Data*) possibilita usar a informação gerada de forma consistente, capaz de suportar as mudanças no negócio do órgão. Allen et al[86] descreve que uma abordagem adequada para esta implementação deve prever como os dados mestres serão consolidados, integrados, geridos, unificados e aperfeiçoados.

As etapas propostas para a implantação e execução do processo de MDM reduzido

proposto foram definidas utilizando aquelas da metodologia CRISP-DM, na qual, o *Master Data Management* propriamente dito foi focado, em um primeiro momento, apenas para os dados sensíveis. Podemos descrever as etapas sendo :

- Entendimento do negócio: Esta etapa busca identificar os problemas, assimilar os objetivos do projeto e as necessidades do negócio. Ela inclui definir/identificar quais dados sensíveis devem ser atualizados e o motivo;
- Entendimento dos Dados: Etapa com a finalidade de seleção dos dados e das bases de dados, visando a escolha e verificação da inter-relação entre os dados e o problema a ser atacado. Inclui:
 - Definir como ou qual base será a *Master Data* após a atualização;
 - Classificar/identificação dos dados sensíveis ou não-sensíveis;
 - Definir em quais bases constam os dados sensíveis escolhidos para serem atualizados;
 - Classificar as bases em relação aos dados sensíveis: Consiste em avaliar, classificar e pontuar cada base de dados em relação a cada item sensível. Como exemplo temos que a base de CPF possui nome, Data de nascimento, nome da mãe e CPF, com esses dados, porém, também em outras bases. Classificando as bases por pontuação, pode-se escolher de forma padronizada, de qual base serão utilizados os dados para a criação dos dados mestres;
 - Definir chaves de batimentos: Chaves de batimentos são campos que devem ser utilizadas para identificação das informações nos diversos bancos
- Pré-processamento: Após a identificação dos dados e das bases de dados que serão utilizados para a descoberta de conhecimento, é necessária a conversão dos bancos de dados e seus campos em padrões pré-definidos que possam ser processados/comparados de forma automática. Nesta etapa de pré-processamento, identificam-se as diferenças entre dados estruturados nas diversas bases de dados. Ela inclui classificar os dados sensíveis em inexistente ou existente, e, em caso de existente, se é válido.
- Transformação: Esta etapa visa efetivamente realizar o processo de MDM. Consiste em transformar os dados das diversas bases de dados em uma base de dados mestre, por meio da união, do agrupamento e da combinação, seguindo as classificações e relevância para cada base de dados disponibilizada.

- Avaliação: Neste momento, após a transformação é necessário avaliar o resultado apresentado, para eliminar falsos-positivos, mitigando possíveis erros na transformação.
- Aplicação: Esta fase em que o *Master Data* é disponibilizado para uso, com a elaboração do relatório final e os pontos de possíveis revisões do processo.

Como este trabalho está direcionado ao INSS, foram definidas como bases de referência a Folha de Pagamento (Maciça) e o CNIS. As bases definidas a serem utilizadas foram a de CPF da Receita Federal, a de Título de Eleitor do TSE, Maciça, CNIS e a base de óbitos do INSS -SISOBI.

4.6 Da Identificação de pessoas

A manifestação de vontade, quando da solicitação de um determinado benefício junto ao INSS, é, em muitos casos, ponto de risco relacionado à identificação da pessoa requerente.

Como já salientado anteriormente, no INSS, o uso do KBA reduz este risco, além de reforçar que o Instituto se trata apenas de parte no processo de vida das pessoas quando cometidas de algum risco social, seja um risco previdenciário ou assistencial.

Ocorre que o processo de identificação das pessoas, principalmente quando do saque de benefícios, é um ponto focal de risco identificado nas diversas ações realizadas pela Polícia Federal e do Ministério Público Federal.

No entanto, em análise às listas de benefícios identificados com indícios de irregularidade ou fraude em apuração no INSS, assim como a probabilidade simulada, anteriormente, com o uso da ET, dos riscos relacionados ao processo de concessão e manutenção, verifica-se que o saque de determinado benefício fica sujeito à possibilidade de apresentação de documentos falsos de identificação.

Na análise das documentações das Ações e dos processos de benefícios em apuração, observa-se que mesmo a polícia federal/ Ministério público e o INSS desejando o fim da fraude, os pontos focais destes órgãos estão em extremos conforme a Figura 4.8:

Na Figura 4.8, baseada nos documentos de auditoria analisados, e utilizando o princípio de Pareto[34] para a confrontar os maiores pontos de riscos com o menor esforço, pode-se estimar que o ponto focal inicial da Polícia Federal e do Ministério Público Federal está na redução de processos relacionados a identificação, enquanto que para o INSS está relacionado à redução de processos em apuração relacionados com envolvimento de servidores.

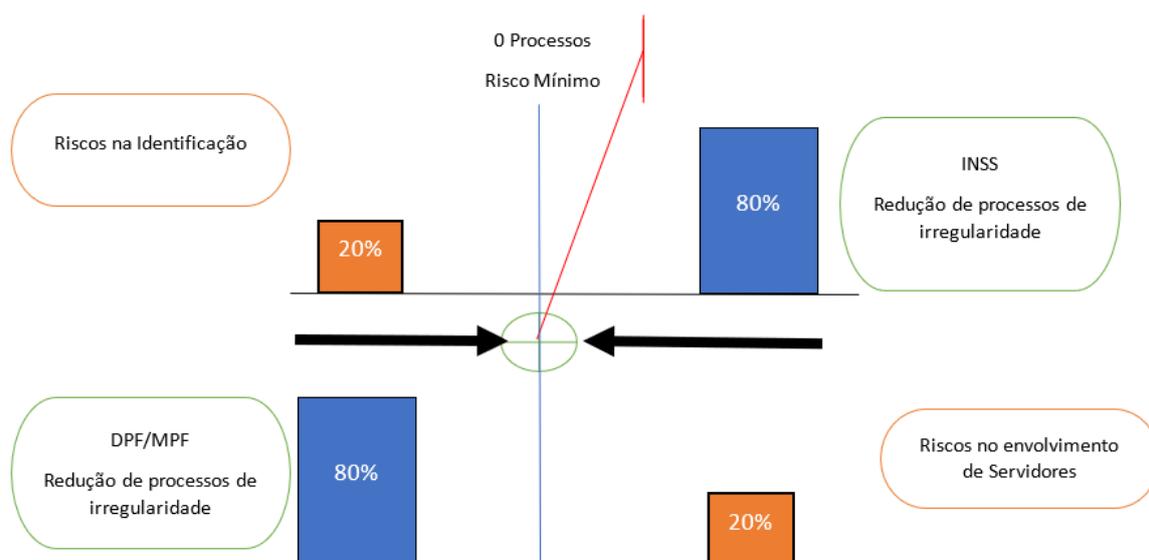


Figura 4.8: Redução de demanda de processos com indícios de irregularidade .

Pretende-se, para atacar este risco, na forma de mitigá-lo, o uso da biometria na hora do saque do benefício junto à rede bancária, confrontando-o com outra base de dados do Governo Federal. A biometria realizada nos bancos como método automatizado de identificação tem como fundamento as características físicas únicas de cada indivíduo. Neste caso, analisa-se o reconhecimento por impressões digitais.

A utilização de sistemas biométricos de reconhecimento das digitais nos processos de pagamento de benefícios, seja no desbloqueio do primeiro pagamento, seja no processo de fé de vida, como método de verificação de identidade, poderá substituir o atual modelo, no qual, no primeiro pagamento, identifica-se por meio de documentos oficiais com foto, sendo, nos demais processos, utilizadas senhas de cartões bancários ou qualquer outro processo.

Dessa forma, é possível garantir até a redução de saques de pagamentos após o óbito, mitigando as fragilidades no pagamento e reduzindo pagamentos indevidos com novo processo de identificação.

Para que este processo ocorra, é necessário a interligação sistêmica da rede bancária com a rede da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV) e, quando possível de forma online. Esta interligação foi denominada Núcleo de Autenticação Interbancária (NAI).

O NAI tem como característica a necessidade de interação pessoal dos clientes bancários, a partir da rede de atendimento do banco, seja presencial ou não-presencial, com os

serviços do INSS disponibilizados pela DATAPREV.

Para oferta de serviços públicos na rede bancária, o NAI estabelece critérios, protocolos e infraestrutura necessária para disponibilizar ao requerente a possibilidade de solicitar desde a senha para acesso a serviços públicos remotos, como outros serviços remotos, diretamente na rede bancária.

No caso de primeiro acesso ao NAI pelo usuário da rede bancária, a solicitação de senha produz um código numérico o qual deverá ser ativado por um segundo canal, passando a funcionar como a senha do cidadão.

Todavia, caso os bancos possuam o reconhecimento biométrico, poderão estes adotar o NAI como instrumento para a transmissão da identificação de pessoas, a partir da biometria captada nas agências bancárias, confrontando e validando-as com informações constantes nas bases cadastrais dos próprios bancos, em conjunto com bases biométricas governamentais disponibilizadas ao INSS por outros órgãos,, a exemplo da base do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Ministério do Trabalho.

A possibilidade do reconhecimento biométrico só é possível em virtude da parceria estabelecida entre o INSS, DATAPREV e os bancos responsáveis pela operacionalização de pagamentos mensais de benefícios.

Este mecanismo pode evoluir, mas possui como gargalo crítico que pode reduzir sua eficiência, a possibilidade de resistência de alguns bancos em investir em sua rede bancária na identificação biométrica para todos os usuários dos serviços.

É necessário por tanto, que a rede bancária avalie a economicidade gerada com a redução de fraudes e pagamentos indevidos com os custos de implantação deste sistema.

Diante dessa restrição, nos casos em que a identificação a priori é fundamental, a descontinuidade desta fragilidade irá tornar mais eficiente o gasto público, reduzindo o fluxo de processos em investigação pela Polícia Federal e Ministério Público, já que há razoável índice de fraudes e perdas financeiras quando do procedimento de pagamentos de benefícios.

No mês de Março de 2018, o NAI para a aquisição da senha do cidadão, já está em funcionamento nas redes dos bancos Mercantil e Itaú, assim como em homologação no Banco do Brasil.

4.7 Resultado esperados e alcançados

O estudo de caso aqui proposto concentrou-se na análise das fragilidades nos processos que envolvem benefícios administrados pelo INSS e dos fluxos atuais, com investigação de possíveis alterações que possam reforçar a redução do risco na concessão ou manutenção de benefícios, assim como a melhoria no atendimento ao cidadão.

Já na primeira análise do processo atual, pôde-se verificar que a mudança dos fluxos de trabalho, com o uso da computação aplicada na automação dos processos, produz, em teoria, resultados promissores na mitigação e gestão dos riscos em benefícios.

Analisando a folha de pagamento de benefícios, foram identificados 45.456 benefícios com número de inscrição do trabalhador - NIT, zerados. Utilizando o processo de MDM, foram recuperados 19.465. O que representa 42,82% de redução em erros na folha relacionados a este quesito. Na mesma linha, foram identificados 219.172 benefícios sem CPF, e recuperados 93.329, representando 42,58% de redução de redução em erros na folha com relação a este ponto.

4.7.1 Resultados esperados e alcançados na concessão automática de benefícios

Conforme resultado das simulações realizadas, demonstradas nas Figura 4.4 e Figura 4.1, a concessão automática retira a influência direta de erros ou envolvimento em fraudes dos servidores durante o processo de concessão, reduzindo a probabilidade de fraude possíveis de 100% para 25% quando da apresentação de documentos falsos.

Conforme contextualização, existe a pressuposição de que 10% dos benefícios concedidos pelo Instituto possuem algum indício de irregularidade. Foram analisadas 600 aposentadorias por idade urbana concedidas no fluxo da concessão automática, nas quais se identificou uma acurácia de 99,7%, sendo que a diferença de 0,03% não interfere no direito ou na renda do segurado. O que demonstra a mitigação do risco da concessão indevida.

Após 21 de maio de 2018, considerando 15 dias do processo de concessão automática disponibilizada nos canais remotos de atendimento do instituto, considerando apenas duas espécies de benefícios (aposentadoria por idade urbana e salário maternidade), foram realizadas 14.700 concessões sem a intervenção de servidores administrativos. Referenciando ao custo por atendimento de R\$ 67,10, constante no Acórdão TCU nº 1.789/2015 - Plenário, estima-se uma economia anual com atendimento de R\$ 23.627.880,00 .

A concessão automática como serviço oferecido e realizado de forma totalmente eletrônica, representa também a mitigação de outro risco interno relacionado a possível falta de servidores por aposentação em massa.

A aposentação de servidores como risco foi apontado no Acórdão TCU nº1.795/2014 - Plenário, que recomendou ao INSS a elaboração de plano de continuidade do negócio, como fator preventivo a possibilidade de redução drástica de mão de obra, haja vista o elevado percentual de servidores em abono permanência.

4.7.2 Resultado dos processamentos para redução de irregularidades dos benefícios em manutenção

O trabalho de depuração maciça, com o foco na completude dos dados, unicidade, validade e acurácia, permite a geração de uma folha de pagamento mais otimizada, cujos os critérios de concessão, manutenção e cessação dos benefícios que já estão automatizados possam gerar maior efetividade.

Quanto aos primeiros trabalhos realizados com enfoque à completude, unicidade, validade e acurácia, após os primeiros trabalhos de otimização da maciça relativos ao ano de 2017, obteve-se como resultado:

- Apurados 64.944 benefícios com suspeita de óbitos utilizando o *Master Data Management*. Destes, foram cessados 61.516, proporcionando uma economia anual de R\$ 690.647.712,00
- Apurados 79.209 benefícios com indícios de irregularidades, sendo suspensos/cessados 77.596, proporcionando economia anual de R\$ 871.558.272,00
- Benefícios Suspensos/Cessados com a Fé de Vida 112.729, gerando economia anual de R\$ 1.266.172.128,00

Está em construção pelo INSS um Portal de Qualificação, Monitoramento e Cobrança, que permitirá maior acompanhamento e controle sobre benefícios e de recuperação de créditos. Tal processo possibilitará o estabelecimento de critérios para o monitoramento automático de benefícios, ampliando o nível de detalhe com que o acompanhamento é realizado. Além disso, permitirá a verificação das evoluções de critérios e batimentos na seleção de benefícios, para avaliação sistemática e periódica preventiva, reduzindo os riscos em pagamentos, por conseguinte.

Capítulo 5

Considerações Finais

Objetivou-se, com este estudo, a identificação e o modelamento do processo de concessão e manutenção de benefícios visando à mitigação de Riscos de negócio.

A atividade reflexiva quanto à mitigação de riscos em benefícios previdenciários, com o uso de ferramentas de gestão riscos apoiada em computação aplicada, baseada no referencial teórico e em dados levantados de apurações de irregularidades e fraudes por órgãos de controle, reforça a necessidade da gestão de riscos em benefícios previdenciários como ferramenta fundamental para o atingimento dos objetivos de negócio do Instituto.

Essa gestão de riscos atua na melhoria da eficiência e das práticas de governança corporativa, na melhoria das contas públicas, na prevenção de perdas e na capacidade de agregar valor ao trabalho do servidor. No âmbito da União, ainda, visa melhorar a relação custo/benefício junto à população, na busca de um serviço público eficiente e de qualidade, diante das incertezas inerentes às políticas públicas que envolvem os gastos previdenciários e assistenciais.

Nesta pesquisa, foram analisados conceitos e fluxos de benefícios administrados pelo INSS, identificando possíveis pontos de risco e características e especificidades do negócio do instituto. Apresentou, também, fatores, apontados em auditorias e pela força tarefa previdenciária, que interferem na concessão e manutenção de benefícios, cujos resultados demonstraram pontos de fragilidades processuais.

Com base em simulação por meio da técnica ETA, do processo de concessão de benefícios, é demonstrada a redução da probabilidade de benefícios concedidos com irregularidades. E isso corrobora com o fato de que possíveis mudanças nos processos atuais, através da automatização de processos, podem reduzir a influência que servidores possuem no processo atual, maior ponto de fragilidade da concessão. Essa pode, pois, ser apresentada como resposta para a mitigação dos riscos de negócio do instituto.

A análise dos riscos em benefícios e a possibilidade de mitigação apresentada permitem concluir que é possível a modificação procedimental. Com a utilização da computação

aplicada e ferramentas de mitigação de risco para a redução de pontos de fragilidades no fluxo de trabalho, modificam-se a postura e a atividade dos servidores administrativos do instituto, focando-os em funções de controle das despesas governamentais, contribuindo sobremaneira para possibilidade de mudança processual e combate à fraude.

Existe a necessidade do envolvimento e participação dos diversos níveis da organização, principalmente do apoio da Alta Administração e de áreas do Governo Federal, com o intuito de se conduzir à mudança processual, à redução de Riscos, tornando imprescindível o alinhamento dos esforços para a melhoria das contas públicas.

Em outra vertente, existem desafios que precisam ser superados pelo instituto, como as mudanças estruturais, com o fortalecimento de área de integridade para implantação desta boas práticas de gestão. A melhoria da Gestão do Conhecimento, o reforço na utilização do Governo Eletrônico sem gerência pelo instituto, e as dificuldades apontadas à teoria da agência são fatores que podem limitar o aumento da eficiência dos serviços prestados à população, atrapalhando mudanças que beneficiam o negócio do instituto.

Uma melhor preparação dos gestores quanto à necessidade de mitigação dos riscos em benefícios, quanto aos conceitos de níveis de controles, recursos restritos para a implantação de uma gestão de riscos eficiente e a fragilidades dos processos internos também devem ser levados em consideração como fatores limitadores. O trabalho identificou também fatores culturais no instituto, tais como burocracia e paternalismo, que podem interferir na mudança dos fluxos processuais.

Por fim, esta pesquisa teve o objetivo de contribuir para o progresso das discussões referentes à previdência social, contas públicas, redução de irregularidades e utilização da tecnologia para a mitigação de riscos em benefícios previdenciários.

Este trabalho não esgota em absoluto o assunto, tendo a necessidade de continuidade das discussões e aprofundamento do tema. Essa perpetração é de relevância clara para que o controle de despesas, a redução de riscos e o combate à fraude possam se tornar base de uma gestão de risco verdadeiramente útil ao governo federal e a toda população, tornando o atendimento eficiente, eficaz, rápido, garantindo sempre os direitos àqueles que os têm.

Como sugestões para futuras pesquisas, temos:

- Investigar as possibilidades de adequação de fluxos de automação na concessão e manutenção de outros benefícios não administrados pelo INSS, com o foco na garantia do direito e mitigação de riscos.
- Avaliar a possibilidade de que, com a automatização do requerimento e concessão de benefícios administrados pelo Governo Federal, seja criada uma área destinada à fiscalização das despesas do governos, com o foco no controle, utilizando ferramentas de inteligência, mineração de dados ou outras afins.

- Analisar e propor o uso de Inteligência Artificial para mitigação dos riscos de documentação com indícios de irregularidades na concessão de benefícios

Referências

- [1] Brasil: *Constituição da República Federativa do Brasil*, maio 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso em 2017-03-12TZ. 1, 2, 17, 56
- [2] Sanches, Osvaldo Maldonado: *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. Prisma, 1997. 1
- [3] Brasil: *Lei nº 4320*, março 1964. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm, acesso em 2017-03-09TZ. 2
- [4] Brasil: *Decreto nº 2829*, outubro 1998. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm, acesso em 2017-03-09TZ. 2
- [5] Nery, Pedro Fernando: *A previdência tem déficit ou superávit?: considerações em tempos de “CPMF da Previdência”*, 2015. http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516618/Boletim_n.37_PedroFNery.pdf?sequence=1, acesso em 2017-03-12TZ. 2
- [6] Brasil: *Lei nº 8213*, julho 1991. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm, acesso em 2017-03-09TZ. 2
- [7] Brasil: *Lei nº 9.784*, janeiro 1999. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm, acesso em 2017-12-26TZ. 2
- [8] Brasil: *Decreto nº 99.350*, junho 1990. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99350.htm. 2
- [9] Brasil: *Lei nº 8029*, dezembro 1990. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm, acesso em 2017-03-09TZ. 2, 17
- [10] Brasil: *Lei nº 8666 Lei de Licitações e Contratos*, junho 1993. 2, 3, 29
- [11] Brasil: *Lei nº 10.403*, agosto 2002. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10403.htm, acesso em 2017-12-26TZ. 3
- [12] Castro, Jorge Abrahão de, José Aparecido Carlos Ribeiro, José Valente Chaves e Bruno Carvalho Duarte: *Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*, 2012. 3

- [13] Medici, Andre: *Reassembling social security: a survey of pensions and health care reforms in Latin America*, dezembro 2009. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-31572009000400012&lng=en&nrm=iso&tlng=pt, acesso em 2017-12-26TZ. 3
- [14] Félix, Claudia Lima, Heliton José Ribeiro e Fernando P. Tostes: *Uma contribuição à análise de fatores que influenciam o equilíbrio do sistema previdenciário*. 10(39), 2008. 3
- [15] Reis, Jose Milton dos, Marcos Fernandes e Olavo Varajão Antunes: *A Polícia, o Ministério Público e a Investigação Criminal*, 2008. 4, 21
- [16] Nascimento, Silmara Ferreira do: *Reforma Previdenciária França x Brasil*, 2002. 4
- [17] Müller, Katharina: *Reforma Previdenciária no Leste Europeu: Atores, Estruturas e Paradigmas*, junho 2009. <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/83>, acesso em 2017-12-26TZ. 4
- [18] Caetano, Marcelo Abi Ramia: *Fundamentos acerca dos riscos associados à previdência social*, setembro 2006. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1709>, acesso em 2017-12-26TZ. 4
- [19] ANAO, Australian National Audit Office: *Management of Selected Fraud Prevention and Compliance Budget Measures*, 2016. <https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/management-selected-fraud-prevention-and-compliance-budget-measures>, acesso em 2017-12-27TZ. 5
- [20] Pinheiro, Geraldo José e Luís Roberto Silva Cunha: *A importância da auditoria na detecção de fraudes*, 2003. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=197018217003>, acesso em 2017-12-26TZ. 5
- [21] Assing, Ildefonso, Luiz Alberton e José Marcos Tesch: *O comportamento das fraudes nas empresas brasileiras*. 11(1), 2009. 5
- [22] Perera, Luiz Carlos Jacob, Eduardo Costa de Freitas e Joshua Onome Imoniana: *Avaliação do sistema de combate às fraudes corporativas no Brasil*. agosto 2014. <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2014v11n23p3>, acesso em 2017-12-30TZ. 5, 21
- [23] KPMG: *Pesquisa Maturidade do Compliance no Brasil*, 2017. <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/br/pdf/2017/01/br-kpmg-pesquisa-maturidade-2a-edicao.pdf>. 5, 56, 57
- [24] Costa, José Ricardo Caetano: *As reformas da Previdência Social brasileira: entre o individualismo e o solidarismo social*, 2012. 5
- [25] CGU, Controladoria Geral da União e Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão MPOG: *Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU nº1*, 2016. http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf, acesso em 2017-06-18TZ. 5, 14, 57

- [26] Secchi, Leonardo: *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*, 2009. 6
- [27] Ring, Peter Smith e James L. Perry: *Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints*, abril 1985. <http://amr.aom.org/content/10/2/276>, acesso em 2017-12-26TZ. 6
- [28] Pereira, José Matias: *Governança Corporativa Aplicada no setor público brasileiro*, julho 2010. <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21>, acesso em 2017-12-27TZ. 6, 16
- [29] Marques, Maria da Conceição da Costa: *Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público*, junho 2007. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1415-65552007000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=es, acesso em 2017-12-27TZ. 6, 16
- [30] ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas: *ABNT NBR ISO/IEC 31000: Gestão de Riscos*, 2009. 6, 7, 13, 16, 30, 44
- [31] Moeller, Robert R: *Executive's guide to COSO internal controls understanding and implementing the new framework*. John Wiley, Hoboken, 2013, ISBN 978-1-118-81377-5 978-1-118-69165-6 978-1-118-81381-2 978-1-306-20399-9. OCLC: 992891294. 6
- [32] Rabelo, Flávio Marcílio: *Regime próprios de previdência modelo organizacional, legal e de gestão de investimentos*. Ministério da Previdência e Assistência Social, Brasília, 2001, ISBN 978-85-88219-14-4. OCLC: 163116247. 8
- [33] Fonseca, J. J. S.: *Metodologia da pesquisa científica. Apostila*, 2002. 8
- [34] Koch, Richard e o Cristina Sant'Anna: *O princípio 80/20 : os segredos para conseguir mais com menos nos negócios e na vida*. 2015, ISBN 978-85-8235-259-5. 9, 65
- [35] Weber, Max: *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, (Tradução de José Marcos Mariani de Macedo). Companhia das Letras, 2004. 11
- [36] Harriss, John: *The second great transformation? Capitalism at the end of the twentieth century*, 2000. 11
- [37] Prado, Eduardo Vieira do, Clóvis Luiz Padoveze e Antonio Carlos Giuliani: *Fatores de riscos em organizações com atuação internacional: Um estudo das empresas de capital aberto da BM&F Bovespa*, 2014. 11
- [38] Prado, Eduardo Vieira, André Luís Bertassi, Antonio Carlos Giuliani e Christiano França da Cunha: *Gerenciamento de Riscos: Prática essencial para a boa Gestão Financeira*, 2014. 12
- [39] Padoveze, Clóvis Luís: *Contabilidade gerencial: um enfoque em sistema de informação contábil*. Atlas, 2004. 12

- [40] Moeller, Robert R.: *Coso Enterprise Risk Management: Establishing Effective Governance, Risk, and Compliance Processes*. John Wiley e Sons, Hoboken, N.J, edição: 2 edição, 2011, ISBN 978-0-470-91288-1. 12, 13, 15
- [41] Padoveze, Clóvis Luís e Ricardo Galinari Bertolucci: *Gerenciamento do risco corporativo em controladoria: Enterprise Risk Management (ERM)*. Editora Atlas SA, 2000. 13
- [42] Moeller, Robert R: *COSO enterprise risk management: Understanding the new integrated ERM framework*. Wiley ; John Wiley [distribuidor, Hoboken, N.J.; Chichester, 2007, ISBN 978-0-470-14839-6 978-0-471-74115-2. <http://www.dawsonera.com/depp/reader/protected/external/AbstractView/S9780470148396>, acesso em 2017-12-28TZ, OCLC: 767762535. 13
- [43] Barrett, Pat: *Taking Out Corporate Governance Insurance on Risk*, 2000. https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net3721/f/Barrett_taking_out_corporate_governance_insurance_on_risk_2000.pdf, acesso em 2017-12-29TZ. 13, 16
- [44] COSO, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission: *Enterprise Risk Management Integrating with Strategy and Performance Executive Summary*, 2017. <https://www.coso.org/Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf>, acesso em 2017-12-28TZ. 13
- [45] Barrett, Pat: *Achieving better practice corporate governance in the public sector*. 2002. 13, 14, 15
- [46] Nicolls, Linda: *Surviving Information Overload*. PriceWaterhouse Coopers Briefings, 2000. 14
- [47] Kline, James J. e Greg Hutchins: *Enterprise risk management: A global focus on standardization*, setembro 2017. <http://doi.wiley.com/10.1002/joe.21813>, acesso em 2017-12-30TZ. 16
- [48] IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa: *Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista*. IBGC, 2015, ISBN 978-85-99645-40-6. http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/2014/files/Arquivos_Site/Caderno14.PDF, acesso em 2017-12-30TZ. 16, 42
- [49] Fazenda, Demografia E Atuária Ministério da, Secretaria De Políticas De Previdência Social Coordenação Geral De Estatística: *Boletim Estatístico Da Previdência Social – Abril 2017*, abril 2017. <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/beps17.04.pdf>, acesso em 2017-06-16. 17
- [50] Kroll: *Relatório Global de Fraude e Risco*, 2017. 21
- [51] Santos, Renato de Almeida dos: *Compliance como ferramenta de mitigação e prevenção da fraude organizacional*, maio 2011. <http://tede2.pucsp.br/tede/handle/handle/979>, acesso em 2018-01-25TZ. 21

- [52] Martinelli, Dante Pinheiro e Carla Aparecida Arena Ventura: *Visão Sistêmica e Administração: conceitos, metodologias e aplicações*, 2006. 27
- [53] Alves, Flamarion Dutra e Vicente Celestino Pires Silveira: *A metodologia sistêmica na Geografia Agrária: um estudo sobre a territorialização dos assentamentos rurais*. 1(20):13, 2008. <http://www.scielo.br/pdf/sn/v20n1/a09v20n1>, acesso em 2017-02-12TZ. 27, 28
- [54] CGU, Controladoria Geral da União: *Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal - Novembro - 2017*, 2017. 28
- [55] ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas: *ABNT NBR ISO/IEC 31010: Gestão de Riscos: Técnicas para o processo de avaliação de riscos*, 2012. 30
- [56] Silva, Sergio Luis da: *Informação e competitividade: a contextualização da gestão do conhecimento nos processos organizacionais*. 31(2):9, 2002. 33
- [57] Sveiby, Karl Erick: *A nova riqueza das organizações: gerenciando e avaliando patrimônios de conhecimento*. Campus, Rio de Janeiro (RJ), 2003, ISBN 978-85-352-0277-9. OCLC: 817784413. 33
- [58] Barroso, Antonio Carlos de Oliveira e Elisabeth Braz Pereira Gomes: *Tentando entender a gestão do conhecimento*. 33(2), 1999. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7656>, acesso em 2017-02-28TZ. 33
- [59] Takeuchi, Hirotaka e Ikujiro Nonaka: *Gestão do conhecimento*. Bookman, Porto Alegre, 2008, ISBN 978-85-7780-191-6. OCLC: 709388288. 34, 35
- [60] Martins, Daniel de Araújo e Anátalia Saraiva Martins Ramos: *Conceitos de Governo Eletrônico e Governança Eletrônica: Confrontação e Complementaridade*, novembro 2008. http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2008/2008_ENAPG305.pdf, acesso em 2016-12-20TZ. 35
- [61] Park, Janine Aguiar, Raphaela Ferreira Guimaraes e Miriam Fernanda Maia Fonseca: *Uma análise da apropriação das TIC s pelo Governo Federal Brasileiro*. Em *Anais do Congresso Nacional Universidade, EAD e Software Livre*, volume 2, página 45, 2011. <http://www.periodicos.letras.ufmg.br/index.php/ueads1/article/viewFile/2898/2857>, acesso em 2016-12-20TZ. 36
- [62] Barbosa, Alexandre Fernandes: *Governo Eletrônico: Dimensões da Avaliação de Desempenho na Perspectiva do Cidadão*. Tese de Doutorado, Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2008. <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2534/71050100664.pdf?sequence=2>, acesso em 2017-03-09TZ. 36
- [63] Brasil: *Lei n^o 8.987*, fevereiro 1995. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm, acesso em 2017-12-26TZ. 37
- [64] Brasil: *Decreto-Lei n^o 200*, fevereiro 1967. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm, acesso em 2017-12-26TZ. 37, 40

- [65] IBRD, The World Bank: *Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*, novembro 2017. <http://documents.worldbank.org/>, acesso em 2018-01-03TZ. 37
- [66] Moraes, Alexandre de: *Princípio da eficiência e controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários*, 2006. 37
- [67] Giacomini, Carlos Homero: *Introdução ao Pensamento de Carlos Matus*. Instituto Municipal de Administração Pública, 2011. 38
- [68] Queiroz, Roosevelt Brasil: *Formação e gestão de políticas públicas*. IBPEX, Curitiba, 2007, ISBN 978-85-99583-47-0. OCLC: 319219361. 38
- [69] MS, Ministério da Saúde, José Moya e Pan American Health Organization: *Salas de situação em saúde: compartilhando as experiências do Brasil*, 2010. 38
- [70] Feliciano, Ricardo Alexandre: *Uma proposta de gerenciamento integrado da demanda e distribuição, utilizando sistema de apoio à decisão (SAD) com business intelligence (BI)*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, março 2009. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3136/tde-05062009-091032/>, acesso em 2016-12-20TZ. 39, 40
- [71] Balestrin, Alsones: *Uma Análise da Contribuição de Herbert Simon para as teorias organizacionais*. 8(28), dezembro 2013. 39
- [72] Dantas, Bruno: *O risco de ‘infantilizar’ a gestão pública*, janeiro 2018. <https://oglobo.globo.com/opinia/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401>, acesso em 2018-01-15TZ. 41
- [73] Conde, Robson Augusto Dainez e Renato Santiago Quintal: *Os impactos da Tecnologia da Informação e Comunicação no trabalho de auditoria fiscal: um estudo no âmbito de uma Secretaria de Fazenda*. 11(23), 2015. <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/2930>. 41
- [74] Jensen, Michael C. e William H. Meckling: *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*, outubro 1976. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>. 42
- [75] Sato, Fábio Ricardo Loureiro: *A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil*, 2007. 42, 43
- [76] Correia, Laise Ferraz, Hudson Fernandes Amaral e Pascal Louvet: *An index for corporate governance quality assessment in Brazil*, 2011. 42, 43
- [77] Delgado, Guilherme C. e José Celso Cardoso Jr: *Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a experiência da previdência rural nos anos 90*, 2000. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4780>, acesso em 2017-06-24TZ. 54

- [78] Marinho, Emerson e Jair Araujo: *Pobreza e o sistema de seguridade social rural no Brasil*, 2010. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402010000200005&script=sci_arttext&tlng=es, acesso em 2017-06-24TZ. 54
- [79] Brasil: *Decreto n^o 5687*, janeiro 2006. 55
- [80] Brasil: *Lei n^o 12846*, janeiro 2013. 56
- [81] Assi, Marcos: *Gestão de Compliance e Seus Desafios. Como Implementar Controles Internos, Superar Dificuldades e Manter a Eficiência dos Negócios 2013*. Saint Paul, 1^a edição, 2013, ISBN 978-85-8004-099-9. 56
- [82] Giovanini, Wagner: *Compliance - A excelência na prática*. Independente, 2014. 57
- [83] Souza, Cristiano Coimbra de: *Capacidades dinâmicas na Controladoria-Geral da União: estudo de caso nas capacidades operacionais de auditoria e fiscalização em compras e licitações*, 2014. <http://repositorio.unb.br/handle/10482/16835>, acesso em 2017-06-25TZ. 57
- [84] Azevedo, Ana Isabel Rojão Lourenço e Manuel Filipe Santos: *Kdd, semma crisp-dm: a parallel overview*, 2008. <https://recipp.ipp.pt/handle/10400.22/135>. 62
- [85] Chapman, Pete, Julian Clinton, Randy Kerber, Thomas Khabaza, Thomas Reinartz e Rüdiger Wirth: *CRISP-DM 1.0: Step-by-step data mining guide*. SPSS, 2000. <https://www.the-modeling-agency.com/crisp-dm.pdf>. 62
- [86] Allen, Mark, Dalton Cervo e Jill Dyche: *Master data management in practice: achieving true customer mdm*. Wiley, Hoboken, N.J., 2014, ISBN 978-1-118-08568-4. 63
- [87] Dreibelbis, Allen, Eberhard Hechler, Ivan M. Milman e Daniel C. Wolfson: *Enterprise master data management: an SOA approach to managing core information*. IBM Press, 2008. 63