
INSS E DATAPREV - GASTOS COM BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS NÃO RESSARCIDOS DEVIDAMENTE

Relatório de Auditoria Integrada

Ministro-Relator Guilherme Palmeira

Grupo I – Classe V – Plenário

TC-001.983/98-9

Natureza: Relatório de Auditoria Integrada

Responsáveis: Crésio de Matos Rolim (Presidente INSS) e Ramon Eduardo Barros Barreto (DATAPREV)

Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV

Ementa: Relatório de Auditoria Integrada. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV. Gastos com benefícios assistenciais não ressarcidos devidamente. Insuficiência de recursos humanos e operacionais. Ausência de segregação de funções para os servidores que habilitam, concedem e revisam os benefícios. Fragilidade dos sistemas informatizados. Determinações. Encaminhamento de cópias ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, ao Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social e aos Presidentes do INSS e DATAPREV.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório o Sumário Executivo do Relatório de Auditoria Integrada realizada no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e na Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV:

“A auditoria operacional e financeira no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, extensível à Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV, foi realizada em cumprimento à Decisão nº 791 – TCU – Plenário, de 19 de novembro de 1997, a qual acolheu a solicitação do então Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia.

A equipe composta inicialmente por analistas da 7ª SECEX, SEINF, SAUDI e 5ª SECEX, sob a coordenação da primeira, procedeu ao levantamento de auditoria, delimitando as questões para exame, tendo apresentado o respectivo relatório em 28 de agosto de 1998.

Em despacho de 20/01/99, o Relator restituiu os autos à 7ª SECEX para a adequação do planejamento dos trabalhos às alterações da legislação da Previdência Social, face à aprovação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998

Feitas as adequações, acolhidas pelo Relator, à época, Ministro Homero Santos, o processo foi restituído à 4ª SECEX, e não à 7ª, uma vez que o Ministério da Previdência e Assistência Social passou a integrar a clientela daquela SECEX, conforme Portaria TCU – GP nº 61, de 29/01/99.

A nova equipe de auditoria, coordenada pela 4ª SECEX, com a incumbência de dar continuidade aos trabalhos de auditoria operacional em órgão de clientela recém recebida, sem ter participado do levantamento preliminar, solicitou e obteve do novo Relator, Ministro Guilherme Palmeira, o prazo de 40 dias úteis, a contar de 8 de junho de 1999, para revisão das questões apresentadas inicialmente e elaboração da matriz de planejamento de auditoria.

As questões revisadas e o respectivo conjunto de matriz de planejamento foram aprovados pelo Relator, consoante Despacho de 13 de setembro de 1999.

Os trabalhos de auditoria foram executados no período de 13/09 a 17/12/1999.

2. OBJETIVO

O presente relatório aborda a atuação do INSS nas áreas de arrecadação, fiscalização, cobrança administrativa, cobrança judicial, benefícios e segurança lógica dos seus sistemas informatizados, mantidos pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV, no período de 1994 – 1998, com o objetivo de explicitar os seguintes aspectos:

- a) arrecadação financeira a partir de 1994;
- b) despesas administrativas e com benefícios a partir de 1994;
- c) estrutura e dispositivos de segurança do sistema operacional de arrecadação bancária;
- d) estrutura e dispositivos de segurança do sistema operacional de concessão de benefícios;
- e) sistema de programação de fiscalização previdenciária;
- f) sistema de cobrança administrativa e judicial de débitos;
- g) avaliação da legislação referente ao parcelamento de débitos.

3. METODOLOGIA ADOTADA

Dada a extensão do trabalho, o tratamento dos temas foi efetuado por diferentes equipes, utilizando-se a metodologia descrita no Manual de Auditoria de Desempenho. O presente trabalho é composto do relatório preliminar de levantamento de auditoria, matrizes de planejamento de auditoria, relatório final e deste sumário executivo.

A análise dos sistemas operacionais do INSS, desenvolvidos e mantidos pela DATAPREV, foi realizada de acordo com as orientações do Manual de Auditoria de Sistemas e dos Procedimentos de Auditoria de Sistemas, ambos editados pela SAUDI.

PARTE I

4. PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

O Decreto-lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, é considerado um marco na história da Previdência Social no Brasil. Conhecido como Lei Eloy Chaves, esse diploma legal instituiu as Caixas de Aposentadoria e Pensão, que vinculavam a contribuição e a concessão de benefícios a empresas e seus empregados.

Desse marco inicial até o ano de 1976, quando os benefícios de previdência e assistência social foram estendidos aos empregados rurais e seus dependentes, até então excluídos do sistema, nem todas as pessoas que exerciam atividades remuneradas tinham o direito de filiar-se ao sistema oficial de previdência social.

O Regime Geral de Previdência Social abrange os segurados - empregados, trabalhadores autônomos, empresário, trabalhador avulso, produtor, meeiro, parceiro e arrendatários rurais - e os seus dependentes - cônjuge, companheira (o), filho não emancipado, pais e irmão não emancipado.

A administração do Regime Geral de Previdência Social é atribuída ao Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, sendo exercida pelos órgãos e entidades a ele vinculados, notadamente, o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV.

O INSS foi instituído como autarquia federal, mediante a fusão do IAPAS com o INPS, em 1990. Verificou-se que, apesar de passados quase nove anos da fusão, os Postos de Arrecadação e Fiscalização funcionam em locais separados dos Postos de Seguro Social, responsáveis pela concessão de benefícios. Tal estrutura deverá ser unificada quando da implantação efetiva do Decreto nº 3.081, de 10 de junho de 1999, o qual promoveu modificações em toda a estrutura organizacional do INSS.

Em 1997, o INSS contratou a Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo para realizar uma avaliação de sua estrutura. Apresentadas as conclusões desse trabalho, foi editado o referido Decreto nº 3.081/99, cuidando da reestruturação da autarquia, o que não pôde ser avaliado pela equipe de auditoria, uma vez que os presentes trabalhos foram realizados justamente na fase de transição entre a nova e a antiga ordem.

O número de servidores ativos no INSS vem diminuindo desde 1994. Assim, em dezembro de 1998 eram 42.741 servidores em atividade, o que representou uma redução de 12,78% em relação ao quantitativo de 49.002 de 1994. Os servidores inativos, no entanto, cresceram 46,37% nesse período.

4.1 ORÇAMENTO

A seguridade social compreende um conjunto de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

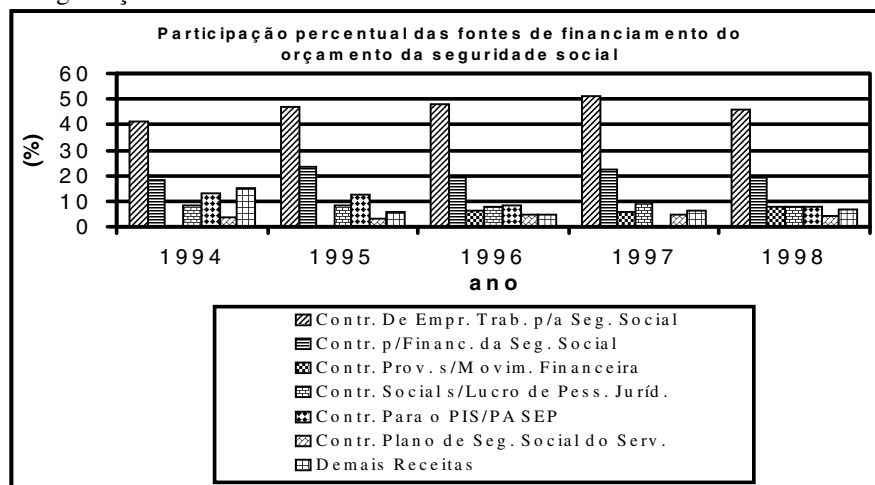
Os recursos destinados às ações de previdência social acham-se discriminados no orçamento da seguridade social, que é composto, no âmbito federal, das seguintes receitas:

- a) receitas da união;
- b) receitas das contribuições sociais;
- c) outras receitas;

Compete à Secretaria da Receita Federal arrecadar, fiscalizar, lançar e regulamentar o recolhimento das contribuições sociais incidentes sobre o faturamento e o lucro das empresas e sobre a receita dos concursos de prognósticos (art. 33 da Lei nº 8.212/91). Ao INSS compete desenvolver essas mesmas ações em relação à contribuição de empregadores e trabalhadores para a seguridade social e às contribuições incidentes sobre a folha de salários, devidas a entidades conveniadas com o Instituto.

As contribuições sociais constituem-se nas principais fontes de financiamento da seguridade social, destacando-se dentre elas a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, a Contribuição Social sobre o Lucro de Pessoas Jurídicas, dentre outras cuja participação no orçamento da seguridade social acha-se demonstrada no Gráfico 1.

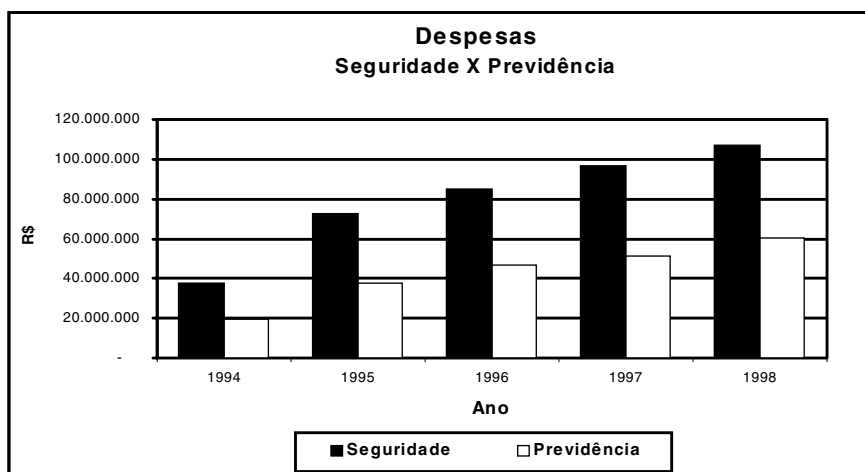
Gráfico 1. Participação percentual das fontes de financiamento do orçamento da seguridade social.



Fonte: Orçamento Geral da União 1994 a 1998

No período compreendido entre 1994 e 1998, mais de 50% das despesas da seguridade foram realizadas com ações de previdência social, relação essa demonstrada no Gráfico 2.

Gráfico 2. Comparativo entre as despesas da Seguridade e da Previdência Social.



Fonte: STN/CCCONT - SIAFI

4.2 ARRECADAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E COBRANÇA ADMINISTRATIVA

Os recursos destinados à manutenção das ações de previdência podem ser classificados em três grupos:

a) recursos diretamente arrecadados pelo INSS, que não transitam financeiramente pelo Tesouro Nacional:

Fonte 154 - Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social ;

Fonte 250 – Recursos Próprios Diretamente Arrecadados ;

Fonte 292 – Saldos de exercícios anteriores;

b) recursos vinculados à Seguridade Social, transferidos pelo Tesouro Nacional, em conformidade com o disposto na Lei Orçamentária Anual:

Fonte 122 – Contribuição Sobre a Receita de Concurso de Prognósticos;

Fonte 123 – Cota de Previdência;

Fonte 151 – Contribuição Social sobre o Lucro da Pessoa Jurídica;

Fonte 153 – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social;

Fonte 156 – Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público;

Fonte 198 – Contribuição para o FINSOCIAL – Recuperação de Depósitos Judiciais;

Fonte 329 – Recursos de Concessões e Permissões

c) recursos não vinculados à Seguridade Social, transferidos à Previdência Social pelo Tesouro Nacional, para suprir a sua necessidade de financiamento:

Fonte 100 – Recursos Ordinários;

Fonte 144 – Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional;

Fonte 199 – Fundo Social de Emergência/Fundo de Estabilização Fiscal.

A receita proveniente da Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a seguridade social é a de maior expressão no âmbito da previdência social. No período em análise, ela supriu, em média, 66% dos recursos da previdência

Procedeu-se à apuração da arrecadação líquida do INSS, no período de 1994 a 1998, comparando-a com o valor total de benefícios pagos. Do confronto entre as receitas arrecadadas e os benefícios pagos pelo Instituto, verificou-se que, em termos reais, enquanto a arrecadação cresceu 17%, o total de benefícios pagos aumentou 41,3%, de 1995 a 1998.

A partir de 1996, o sistema perdeu a capacidade de financiar seus gastos com benefícios com receitas próprias. Mais do que isso, a diferença entre a arrecadação líquida e os benefícios pagos aumentou de forma acentuada.

Uma explicação para tal comportamento é que, a partir do exercício de 1996, a União começou a arcar com o pagamento dos benefícios assistenciais a idosos e portadores de deficiência física, instituídos pela Lei nº 8.742/93 (Lei de Assistência Social – LOAS).

O pagamento dos benefícios assistenciais é efetuado pelo INSS por força de um convênio firmado entre o Instituto e a Secretaria de Assistência Social do MPAS. O convênio estabelece que os valores gastos com o pagamento dos benefícios assistenciais e as despesas operacionais decorrentes dessa prestação de serviços devem ser ressarcidos ao INSS, o que não vem ocorrendo nos valores efetivamente devidos.

A análise do fluxo de caixa do INSS demonstra a dificuldade do sistema em financiar-se, já a partir de 1995, ano em que o saldo operacional do INSS, isto é, o valor da arrecadação total não foi suficiente para suportar o valor dos pagamentos efetuados.

Nos anos de 1996 a 1998, o INSS recorreu a operações de crédito, junto ao Banco do Brasil, para financiar o seu déficit.

Embora os resultados de caixa da previdência tenham sido desfavoráveis nos anos em questão, constatou-se que a arrecadação das receitas que compõem os recursos da seguridade e da previdência social vêm confirmando a sua previsão de arrecadação, e por vezes, a superam.

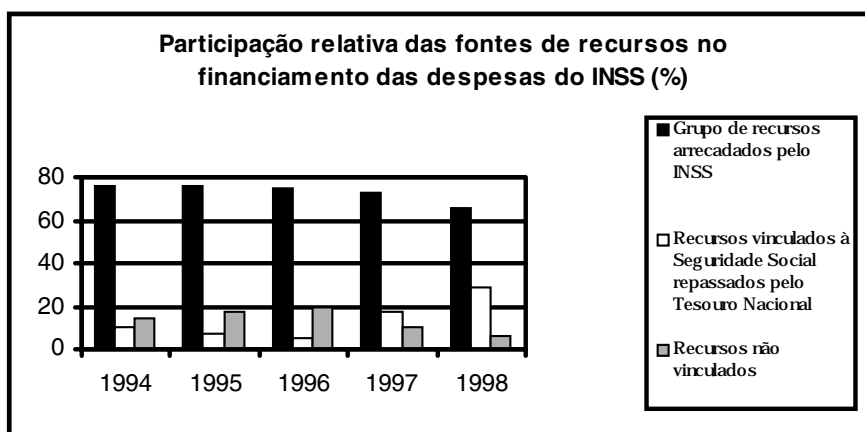
Em termos reais a arrecadação das principais receitas, comuns à seguridade social e ao INSS no período compreendido entre 1995 a 1998, teve um crescimento real de 9,1%.

Ocorre, porém, que nem toda a arrecadação efetuada nas fontes como a COFINS e a CSSL são destinadas à previdência social, já que financiam, também, ações de saúde e de assistência.

No período analisado, uma média de 72,00% das despesas do INSS foram financiadas com recursos diretamente arrecadados pelo Instituto. A participação dos recursos vinculados à Seguridade Social nas despesas do INSS variou de 9,83% para 28,24%, de 1994 a 1998.

O percentual das despesas do INSS financiadas com recursos dos Tesouro Nacional vem oscilando. Em 1994, foi de 14,56% e em 1996, 19,69%, caindo para 6,91% em 1998.

Gráfico 3. Participação relativa das fontes de recursos no financiamento das despesas do INSS (%).



Fonte: INSS, SIAFI

Essa constatação torna-se preocupante na medida em que os recursos provenientes do Fundo Social de Emergência e, posteriormente, do Fundo de Estabilização Fiscal, não são vinculados à Seguridade Social, embora 20% de todas as contribuições sociais tenham sido destinadas a esses Fundos.

Tal procedimento possibilita um maior poder de remanejamento de recursos para áreas de interesse do Governo Federal, mediante a destinação do FSE/FEF, para fins outros que não ações de seguridade social. Assim, a previdência social passou a ter uma participação maior nos recursos vinculados à seguridade social, por força de um aumento de recursos repassados a título de COFINS e CSSL, em detrimento das áreas de saúde e assistência social.

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 20/98, ficou vedado o uso de recursos provenientes do recolhimento de contribuições sociais pelas empresas, sobre a folha de salários, e dos trabalhadores para o pagamento de outras despesas que não se configurem benefícios previdenciários, excluindo, portanto, a possibilidade da incidência do FEF sobre essas contribuições.

O INSS arrecada, fiscaliza e efetua a cobrança de contribuições destinadas a entidades tais como o SESC, SEBRAE, SENAI, dentre outras, recebendo para tanto uma quantia devida a título de taxa de administração.

Verificou-se que o INSS, por deficiência de controle, repassou quantias superiores às devidas a essas entidades, denominadas, genericamente, como

‘Terceiros’. No entanto, já adotou medidas para corrigir a falha detectada. Além disso, a adoção da Guia de Informações para o FGTS e para a Previdência Social (GFIP) deverá possibilitar a identificação das receitas por código, dificultando o repasse incorreto de receitas do INSS para outras entidades.

Uma tentativa de aumentar a arrecadação, proposta pelo INSS, foi a mudança na legislação que concedia tratamento diferenciado às entidades de fins filantrópicos em relação à cobrança da contribuição social. Em novembro de 1998, segundo dados do INSS, havia 5.745 entidades isentas do recolhimento da parte patronal para os cofres da Previdência. Em junho de 1999, esse número caiu para 5.100 entidades, uma redução de 12%, o que é creditado à edição da Lei nº 9.732/98, conhecida como a Lei das Filantrópicas, cujos efeitos estão suspensos por liminar concedida pelo STF em ADIN proposta pela Confederação Nacional de Saúde.

Uma das dificuldades enfrentadas no desenvolvimento do trabalho está relacionada com o tratamento dos dados relativos à realização de despesas e receitas do INSS. Os dados do Anuário Estatístico da Previdência Social são apresentados sem explicitar os conceitos e as metodologias usadas para o tratamento.

Outras formas de aumentar a arrecadação do INSS estão relacionadas a ações de fiscalização e cobrança.

A estrutura da fiscalização do INSS está mudando. O número de empresas fiscalizadas no período em análise vem decrescendo ao passo que o Resultado da Ação Fiscal - RAF vem aumentando.

O incremento da RAF, no entanto, acontece em condições de trabalho adversas. De acordo com o presidente da Associação Nacional de Fiscais de Contribuições Previdenciárias – ANFIP, são necessários no mínimo 7.500 fiscais – atualmente o quadro conta com aproximadamente 4.000 fiscais. Outra deficiência constatada no desempenho das atribuições inerentes à fiscalização, particularmente no combate à sonegação e à fraude, situa-se no setor de informática, onde verificou-se a existência de equipamentos obsoletos e em quantidade insuficiente, além de sistemas informatizados com pouca confiabilidade.

Por outro lado, verificou-se que o INSS vem mudando a forma de fiscalizar, desde a implantação do Sistema de Gerenciamento de Segmentação – SGS, o qual acompanha – mediante o monitoramento de dados de consumo de água, energia, ocupação de mão-de-obra, por exemplo – o desempenho de dezoito segmentos econômicos.

Por esse acompanhamento, empresas de um mesmo setor têm o seu desempenho e pagamento das contribuições comparados entre si, possibilitando detectar anormalidade em relação ao pagamento das contribuições devidas. O SGS passou, também, a direcionar o planejamento de ações fiscais de caráter nacional.

O INSS vem tentando agilizar o processo de cobrança administrativa. Segundo apurado, esse processo pode tramitar por um período mínimo de 229 dias. A meta

traçada pela área de arrecadação, fiscalização e cobrança, a partir de 1996, diminuiu esse período para 150 dias.

O estabelecimento dessa meta parece ter influenciado positivamente nos registros do órgão, já que a quantidade de débitos administrativos reduziu-se em 56,1% de julho de 1997 a dezembro de 1998.

O alcance dessa meta, no entanto, não implica incremento da arrecadação já que se corre o risco de se transferirem débitos cobrados administrativamente, para a cobrança judicial.

Em 1998, as empresas privadas – situadas nesse conceito as pessoas físicas e jurídicas – eram responsáveis por 76,9% dos débitos com a previdência, cabendo o restante aos órgãos públicos e as suas autarquias e fundações.

4.3 SISTEMA DE COBRANÇA JUDICIAL

A Procuradoria do INSS é o órgão encarregado da cobrança judicial dos débitos previdenciários. Esses débitos são classificados em dois grandes grupos: “Dívida Ativa” e “Contencioso Geral”.

Os débitos são inscritos na Dívida Ativa quando o contribuinte, regularmente notificado sobre um débito previdenciário, não recolhe o *quantum* devido apurado em fase administrativa.

Os débitos referentes ao Contencioso Geral são aqueles originários de processos judiciais envolvendo acidentes de trabalho, área de pessoal, revisão de benefícios, ações patrimoniais, dentre outros, onde o INSS seja parte.

O INSS atua, ainda, em causas de: liquidação extrajudicial de débitos, liquidação parcial da execução fiscal, parcelamentos judiciais, liquidações diversas de natureza não fiscal ou residual e na recuperação de valores havidos e processos de falência e concordata.

O montante da dívida previdenciária somava, em 1998, R\$ 53,9 bilhões, enquanto a arrecadação da mesma foi de R\$ 981 milhões naquele exercício (TC 003.067/99-8, Decisão nº 585/99 – TCU – Plenário).

Segundo dados do Anuário Estatístico da Previdência Social, 75% das ações que tramitam na procuradoria do INSS concentram-se na área de benefícios previdenciários e execução fiscal.

As atividades finalísticas da Procuradoria são funcionalmente exercidas pelos Procuradores Autárquicos do INSS e por advogados autônomos contratados, sem vínculo empregatício, na forma prevista pela Lei nº 6.539/78, regulamentada pela ordem de Serviço INSS/PG no 14, de 03/11/93, com a redação dada pela Ordem de Serviço INSS/PG nº 17/94.

O INSS não se responsabiliza pelo reembolso de quaisquer despesas com viagens, transporte e estadias em hotéis, que o advogado seja levado a efetuar no cumprimento das obrigações assumidas. A autorização para pagamento de honorários advocatícios é dada pelo Procurador Regional, ou mediante delegação, pelo Procurador Estadual, condicionada à apresentação das peças processuais

comprobatórias da prática dos atos em juízo. O valor médio mensal pago, em 1998, a título de honorários advocatícios, a um advogado autônomo contratado foi de R\$ 2.479,00.

Segundo informações colhidas na Coordenação das Procuradorias Estaduais do INSS, existem três ações civis públicas questionando a legalidade dessas contratações. Há a possibilidade de que, judicialmente, as contratações efetuadas sejam declaradas ilegais por vício de inconstitucionalidade, tornando indisponível às demandas do INSS um contingente superior a 500 advogados.

A correlação média entre o *Número de processos X o Número de procuradores/advogados contratados*, no período de 1996 a 1998 foi de:

1996 – 1.004 processos por mês

1997 – 1.205 processos por mês

1998 – 1.158 processos por mês

Assim, verifica-se que a carga de cada procurador autárquico e dos advogados contratados foi, em média, de 38 processos por dia, ao longo de 1998. Esses dados evidenciam que há, de fato, escassez de recursos humanos em vista da necessidade de se fazer um acompanhamento processual com a qualidade mínima desejável.

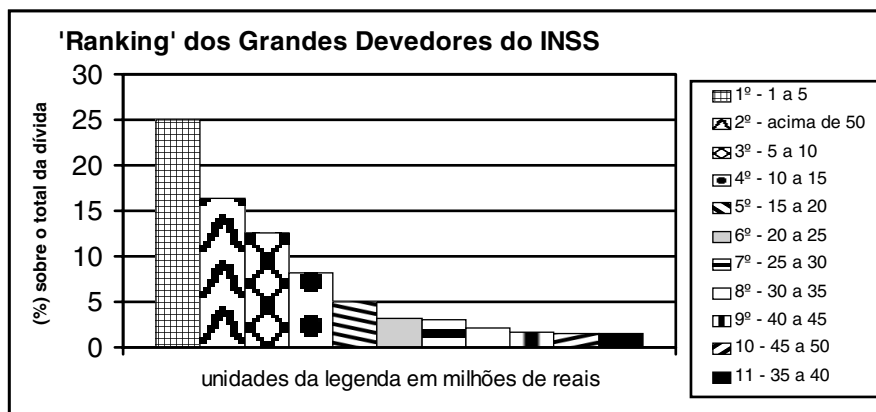
No período de 1996 a 1998, houve um incremento de 135% no valor dos débitos de procuradoria. No entanto, não houve aumento proporcional no quantitativo de pessoal especializado para a arrecadação desses valores e nem um incremento proporcional na arrecadação por parte da Procuradoria do INSS.

A maior parte dos débitos previdenciários concentra-se no setor privado, motivo pelo qual devem ser procurados mecanismos que melhorem a eficácia no sistema de cobrança para esse tipo de instituição, como, por exemplo, o levantamento de bens penhoráveis garantidores da execução da dívida ativa inscrita, ou mesmo alteração da legislação sobre os Sistemas CND e CADIN.

Outra constatação é a de que, enquanto o desempenho das procuradorias pertencentes às regiões Norte e Centro-Oeste aumentou no período de 1996-1998, o desempenho das regiões Sul, Sudeste e Nordeste decresceu. Tal fato é agravado pela constatação de que, segundo dados constantes do CD-ROM 'IDEIA' referentes à posição de maio/99, são atribuídos aos estados das regiões Sul, Sudeste e Nordeste 90% do total da dívida ativa.

Traçado o perfil da dívida ativa concernente aos débitos previdenciários, constatou-se que mais de 80% dessa acha-se vinculada aos grandes devedores do INSS, ou seja, aqueles com débitos superiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Por outro lado, o número dos grandes devedores representa menos de 6% do total, ou seja, aproximadamente, 9.800 devedores. A concentração dos débitos agrupados mediante a participação percentual das diversas faixas de grandes devedores do INSS, acha-se demonstrada no gráfico a seguir:

Gráfico 4. 'Ranking' dos Grandes Devedores do INSS



Fonte: INSS

A Procuradoria instituiu, em 1998, o Sistema de Gerenciamento por Segmentação da Procuradoria – SGPS, a fim de efetuar o acompanhamento da dívida dos grandes devedores.

Verificou-se que a figura do grande devedor está presente em todos os estados do país. No entanto, o acompanhamento informatizado dos grandes devedores, mediante o Sistema de Gerenciamento por Segmentação de Procuradoria (SGSP), vem sendo realizado, de forma parcial, somente nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Há previsão de que esse sistema de acompanhamento seja estendido, futuramente, para os estados da Região Sul, além da Bahia e Pernambuco.

Afora o acompanhamento pelo SGSP, não foi constatado qualquer outro critério de classificação que priorize o acompanhamento de cobrança no universo dos grandes devedores.

Nas Procuradorias Estaduais do INSS, além da questão de falta de pessoal, foram detectadas, mediante o levantamento realizado pelas SECEX regionais, as seguintes deficiências: insuficiência de equipamentos de informática; ausência de normas que identifiquem a situação patrimonial dos grandes devedores; dificuldade na localização de devedores e bens; carência de recursos materiais; ausência de política de treinamento de pessoal, dentre outros.

Durante os trabalhos de auditoria, foram verificadas, ainda, as seguintes ocorrências: inconsistência na base de dados referente à Dívida Ativa contida no CD-Rom IDEIA; deficiência quanto ao acompanhamento dos processos judiciais a cargo da Procuradoria do INSS; insuficiência de livros e periódicos jurídicos; ausência do controle gerencial sobre a motivação das decisões judiciais nas causas em que o INSS seja parte vencida; desatualização da homepage da Procuradoria do INSS na internet; ausência de normativo interno referente ao ajuizamento de ações decisórias, dentre outras.

4.4 SISTEMA DE CONCESSÃO E MANUTENÇÃO DE BENEFÍCIOS

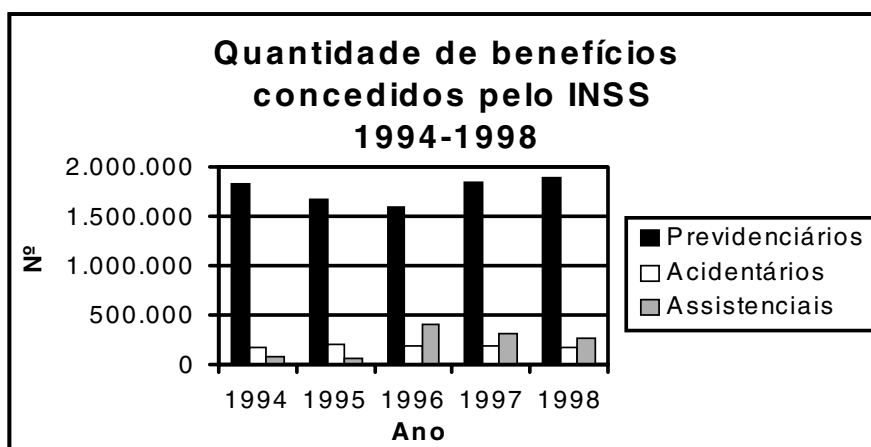
Os benefícios pagos pelo INSS classificam-se em: previdenciários, cuja concessão depende, normalmente, de um período de carência; acidentários, concedidos em razão de acidente de trabalho, sem carência; e assistenciais, concedidos independentemente de contribuições efetuadas e com administração a cargo do INSS, mediante repasse de recursos da União, consignados especificamente à Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social

Além da concessão de benefícios, o INSS presta outros serviços, como reabilitação social, serviço social e perícia médica.

As classes de benefícios são ordenadas em grupos - como aposentadoria, pensão ou auxílio - e espécie - aposentadoria por tempo de serviço, por exemplo.

Para fins estatísticos, os benefícios são classificados como concedidos, cessados, emitidos ou mantidos (ou em manutenção). No presente trabalho, foram analisados os benefícios pelos conceitos de concedido - isto é, aquele que foi deferido por preencher todos os requisitos da espécie solicitada - e mantido, ou seja, o estoque de benefícios existentes no sistema em um dado momento.

No período de 1994 a 1998 não houve grandes oscilações na quantidade anual de benefícios concedidos, conforme demonstrado no Gráfico 5.



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social

No entanto, o incremento líquido de benefícios no sistema não se dá pela variação do número de concessões, mas pela diferença entre o número de benefícios concedidos e o de benefícios cessados. Nesse raciocínio, verificou-se que a média anual de incremento líquido no sistema, nos últimos cinco anos, foi de cerca de 890.583 benefícios.

Nem todo benefício concedido ingressa no estoque de benefícios pagos pela Previdência Social, dado que a concessão pode não ser confirmada pelo fato de o beneficiário não apresentar efetivamente as condições exigidas para o deferimento do pedido. Por essa razão, a média de crescimento anual dos benefícios mantidos

pelo INSS foi de 703.067, inferior à média de incremento líquido de benefícios no sistema, que foi de 890.583 benefícios .

As despesas realizadas com o pagamento de benefícios, no período de 1994 a 1998, apresentou um crescimento real em 1998, em relação a 1994, da ordem de 137,14%, para os benefícios previdenciários, 164,58% para os acidentários e 135,79% para os assistenciais. A taxa de crescimento anual, no entanto, apresenta tendência de queda.

As despesas administrativas do INSS, em termos reais, sofreram uma queda de 13,53% no período de 1995 a 1998. Cabe observar, no tocante às despesas com pessoal, que os gastos com pessoal ativo vêm decrescendo desde 1995, ao passo que com os inativos vêm crescendo de forma progressiva, chegando a representar, em 1998, cerca de 57% das despesas com pessoal.

O INSS, mediante convênio firmado com a Secretaria de Assistência Social – SAS, do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, concede e realiza o pagamento dos benefícios assistenciais de amparo ao idoso e ao portador de deficiência, denominados Benefícios de Prestação Continuada

Pelos termos do convênio, a União deveria repassar ao INSS, mensalmente, recursos para o pagamento às empresas de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT e à Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN quando relacionados aos serviços pertinentes à implementação do Benefício de Prestação Continuada.

O INSS, no entanto, está deixando de receber o valor total devido pela prestação desse serviço. A SAS reconheceu uma dívida de R\$ 106.271.871,25 relativa ao exercício de 1996 e solicitou, no exercício de 1998, um crédito adicional para pagamento dessa dívida e das despesas operacionais de 1997 e dos benefícios de 1998, o qual não foi aprovado. Em junho de 1999, a SAS, por intermédio da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão/MPAS, solicitou, novamente, um crédito adicional para fazer frente às dívidas de 1996, 1997, despesas operacionais de 1998 e 1999, o qual estava sob análise da Secretaria de Orçamento Federal quando da realização desta auditoria

Quanto ao pagamento de benefícios e à arrecadação das contribuições do setor rural para a previdência social, verifica-se que a arrecadação total corresponde a 8% do montante necessário para o pagamento dos benefícios. Cabe lembrar que sendo os recursos recolhidos a título de contribuição para a seguridade social, esses recursos podem ainda ser destinados às ações de saúde e assistência.

Dada essa constatação, pode-se inferir que, pelo menos nos últimos cinco anos, mais de 92% dos gastos com benefícios rurais foram financiados com recursos de outras fontes do sistema previdenciário. Considerando que a despesa com o pagamento de benefícios rurais representa 21% do total das despesas com benefícios, conclui-se que o dispêndio com esses benefícios constitui uma das causas do desequilíbrio financeiro do sistema de previdência social.

Quanto à atuação do INSS, pôde-se constatar, mediante levantamento das rotinas adotadas nas Gerências Regionais de Seguro Social – GRSS e nos Postos de Seguro Social - PSS, pelas SECEX regionais, que:

a) as normas operacionais, pertinentes à área de concessão de benefícios, chegam aos postos de seguro social até 30 dias após sua entrada em vigor e são aplicadas pelos servidores sem uma prévia orientação quanto às alterações introduzidas;

b) não há segregação de funções para os servidores que habilitam, concedem e revisam os benefícios. A maioria dos chefes dos PSS alegou ser inviável a atribuição dessas funções a servidores distintos, por falta de pessoal;

c) na fase de habilitação do benefício no Sistema PRISMA, em regra, não se faz o cruzamento dos dados declarados pelo segurado com os existentes na base de dados do INSS. Tal procedimento impede que o indeferimento de benefícios após a concessão ser evitado, contrariando o disposto no art. 333 do Decreto nº 3.048/99;

d) existem funcionários não pertencentes ao quadro de pessoal do INSS credenciados para a habilitação, concessão e revisão de benefícios;

e) é freqüente a ocorrência de filas e a demora para o atendimento ao segurado, devido principalmente aos seguintes fatores: demanda dos serviços no posto; número de servidores alocados para o atendimento ao público; equipamentos de informática disponíveis; arranjos gerenciais adotados para suprir essas deficiências;

f) há falta de treinamento dos servidores, sobretudo na área de informática;

g) os PSS vêm cumprindo o prazo de até quarenta e cinco dias, estipulado no art. 174 do Decreto nº 3.048/99, para o primeiro pagamento da renda mensal do benefício, após a apresentação pelo segurado, de toda documentação necessária à sua concessão;

h) a DATAPREV tem informado, ao segurado e ao PSS responsável, a concessão definitiva do benefício mediante o envio do documento denominado ‘Carta de Concessão/Memória de Cálculo’;

i) na maioria dos PSS visitados, os processos de benefícios são arquivados em locais e de forma inadequados;

j) quanto à comunicação obrigatória de óbitos ao INSS, verificou-se que os cartórios de registro civil não têm cumprido tal exigência e que a fiscalização do INSS é deficiente.

5. PONTOS POSITIVOS:

a) o INSS vem tentando agilizar o processo de cobrança administrativa. A meta traçada pela área de arrecadação, fiscalização e cobrança, a partir de 1996, diminuiu esse período de 229 para 150 dias;

b) a quantidade de débitos administrativos reduziu-se em 56,1% de julho de 1997 a dezembro de 1998;

c) o número de empresas fiscalizadas no período em análise vem decrescendo ao passo que o Resultado da Ação Fiscal-RAF vem aumentando, demonstrando um redirecionamento eficaz na forma de fiscalizar, alcançado mediante a implantação do Sistema de Gerenciamento de Segmentação – SGS;

d) a implantação do Sistema de Gerenciamento por Segmentação da Procuradoria do INSS permitiu o monitoramento quanto ao estado de solvência de

uma empresa grande devedora, para fins de ajuizamento de ação cautelar fiscal, e integração com a área de fiscalização;

e) os PSS vêm cumprindo o prazo de até quarenta e cinco dias, estipulado no art. 174 do Decreto nº 3.048/99, para o primeiro pagamento da renda mensal do benefício, após a apresentação pelo segurado, de toda documentação necessária à sua concessão;

f) a DATAPREV tem informado, ao segurado e ao PSS responsável, a concessão definitiva do benefício mediante o envio do documento denominado 'Carta de Concessão/Memória de Cálculo'.

6. RECOMENDAÇÕES/DETERMINAÇÕES:

Diante de todo o exposto, propomos :

I – Seja determinado à Secretaria de Assistência Social/MPAS que adote providências com o objetivo de regularizar os repasses ao INSS, para pagamento dos amparos assistenciais ao idoso e ao portador de deficiência, de que tratam os artigos 20, 21 e 35 da Lei nº 8.742, de 07/12/93, bem como das respectivas despesas operacionais pertinentes, conforme disposição da cláusula segunda do Convênio nº 001/MPAS/SAS/96, de 11/03/96, firmado entre a União, por intermédio do MPAS, e o INSS.

II – Seja determinado ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS que adote medidas com vistas a regularizar o saldo repassado indevidamente a terceiros nos exercícios de 1994 a 1998, conforme item deste relatório, fazendo constar nas próximas contas as providências adotadas para recuperação desses valores;

III – Seja recomendado ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que:

a) estude a viabilidade de encaminhar à Presidência da República proposta de projeto de lei que contemple aumento do quadro de pessoal da Procuradoria do INSS, ante a carência de recursos humanos verificada, bem como a existência de irregularidade na contratação dos advogados autônomos por aquele instituto (art. 37, *caput* e incisos II e IX, c/c § 2º do art. 131, todos da Constituição Federal de 1998) e, ainda, o limite temporal (fixado pelo art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.849, de 26/10/99) para a prorrogação das contratações de pessoal efetuadas com fundamento no art. 17 da Lei nº 8.620, de 05/01/93;

b) realize consulta junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre a possibilidade de aproveitamento de servidores públicos federais, que estejam em disponibilidade, nos quadros do Instituto Nacional do Seguro Social (art. 30 e seguintes da Lei 8.112/90);

c) realize consulta ao Ministério da Fazenda sobre a possibilidade de serem alocados, prioritariamente e mediante cessão de uso, equipamentos de informática apreendidos pela Secretaria da Receita Federal (art. 28 do Decreto-lei 1.455/76);

d) reveja a forma de apresentação dos dados no Anuário Estatístico da Previdência Social, de forma a explicitar os conceitos e as metodologias utilizadas para o tratamento dos dados;

e) adote medidas com vistas a consolidar a legislação previdenciária, de forma a facilitar o acompanhamento das normas pertinentes ao setor pelos servidores do órgão e demais interessados;

- IV – Seja recomendado ao Instituto Nacional de Seguro Social - INSS que:
- a) implemente estudos de forma que sejam identificadas as unidades da Procuradoria do INSS em que a carência de equipamentos de informática seja mais crítica;
 - b) envide esforços para a ampliação do Sistema de Gerenciamento por Segmentação de Procuradoria (SGSP), priorizando a alocação de recursos materiais e humanos, em especial para que seja efetivado o acompanhamento de devedores na faixa de débitos situados entre 1 (um) milhão e 5 (cinco) milhões de reais;
 - c) adote novo critério de classificação, no universo dos grandes devedores, identificando aqueles com melhor capacidade de pagamento de débitos, mediante análise econômico-financeira de balanços, acompanhamento sobre o pagamento de débitos parcelados, verificação da situação da empresa no mercado acionário, levantamento de certidões de ações judiciais e outros indicativos sobre o estado de solvência do devedor;
 - d) oriente as Procuradorias Estaduais, não contempladas pelo SGSP, a implementar mecanismos que priorizem o acompanhamento sobre os grandes devedores estaduais do INSS;
 - e) realize seleção pública simplificada, com ampla divulgação aos interessados, para as futuras contratações de advogados autônomos, com base em critérios de seleção objetivos;
 - f) oriente as procuradorias estaduais do INSS para que façam o controle sobre o prazo de tramitação dos processos, identificando as causas de eventuais morosidades;
 - g) oriente as procuradorias estaduais para que façam levantamentos periódicos sobre o perfil da dívida e para a identificação dos grandes devedores do INSS, no âmbito das respectivas circunscrições;
 - h) envide esforços no sentido de manter atualizado o Informativo da Procuradoria Geral do INSS em sua *home-page* na internet;
 - i) oriente os procuradores autárquicos do INSS a utilizar a tecnologia “PUSH”, nos Tribunais pátrios que disponibilizam esse tipo de serviço, para o recebimento automático dos andamentos processuais;
 - j) regulamente, mediante ordem de serviço, o ajuizamento de ações rescisórias;
 - k) proceda à classificação e registro da motivação judicial de todas as ações – transitadas em julgado, com julgamento de mérito – em que a autarquia tenha sucumbido, para fins gerenciais, estatísticos, de orientação aos seus procuradores e advogados e de acompanhamento da atuação desses profissionais;
 - l) aloque recursos para a aquisição de periódicos e livros jurídicos à Procuradoria do INSS;
 - m) envide esforços para o aparelhamento dos setores de arrecadação, fiscalização e cobrança administrativa de débitos, com intensificação sistemática do uso de informática, buscando acompanhar o desempenho das empresas e o comportamento dos contribuintes em relação às contribuições sociais;

n) envide esforços no sentido de estabelecer um intercâmbio de informações entre os setores de fiscalização nas esferas federal, estadual e municipal;

o) envide esforços no sentido de estabelecer um intercâmbio de informações entre o INSS e demais órgãos da administração pública, responsáveis pelo recolhimento de contribuições sociais ou pelo manuseio de dados e parâmetros de acompanhamento necessários pela fiscalização;

p) adote providências com vistas a possibilitar a aplicação adequada e tempestiva das normas operacionais editadas para a área de benefícios, uma vez que as mesmas têm chegado com atraso aos Postos, para implementação imediata, sem que para isso os servidores que atuam no atendimento ao segurado tenham recebido a devida orientação;

q) adote providências com vistas a instituir o procedimento da conferência, após a validação dos dados do benefício em concessão, a ser efetuada por servidor distinto do habilitador/concessor, a fim de garantir a segregação de funções no processo concessório de benefícios, tendo em vista que a ausência dessa segregação na execução desses procedimentos possibilita a ocorrência de erros e fraudes ;

r) adote a prática do cruzamento dos dados declarados pelo segurado com os do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), na fase de habilitação/concessão, em observância ao disposto no art. 333 do Decreto nº 3.048/99, a fim de reduzir o excessivo número de indeferimentos que ocorrem após a validação dos dados do benefício em concessão;

s) alerte as Agências da Previdência Social (ex-Postos de Seguro Social) para que não recusem requerimento de benefício com documentação incompleta e observem o prazo conferido ao segurado para atendimento de exigências, consoante o disposto nos arts. 176 e 177 do Decreto nº 3.048/99;

t) adote providências no sentido de compelir os cartórios de registro civil a cumprirem a obrigação de comunicar o registro de óbitos, sob pena de aplicação de multa, com base no art. 68 da Lei nº 8.212/91;

V – Seja enviada cópia deste relatório, bem como da decisão que vier a ser adotada, acompanhada dos respectivos relatório e voto às seguintes autoridades:

a) Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

b) Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social;

c) Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS;

PARTE II

AUDITORIA NOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Preliminarmente, cabe observar que a auditoria nos sistemas informatizados do INSS, desenvolvidos e mantidos pela DATAPREV, adotou metodologia específica para a sua execução, a fim de atender a solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, objetivando avaliar a confiabilidade dos dados processados nos seus sistemas operacionais. Para tanto, foram selecionados os sistemas de maior importância relativos às áreas de

Arrecadação, Controle Financeiro, Fiscalização, Cobrança, Procuradoria e Benefícios, tendo sido utilizados os critérios de auditoria definidos no Manual de Auditoria de Sistemas deste Tribunal

1. PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES/RECOMENDAÇÕES

A DATAPREV presta serviços ao INSS conforme os termos do Contrato Nº 19/95, de 03/07/95 (Volume 7). No entanto, constatou-se que, nos exercícios de 1997, 1998 e parte de 1999, a DATAPREV prestou serviços ao INSS sem que houvesse cobertura contratual. Em 02/07/99, foi assinado Termo Aditivo prorrogando o contrato original por mais 12 meses e fixando o valor de R\$ 14.411.382,60 para o exercício de 1999

Os custos dos serviços prestados pela DATAPREV, muito embora estejam especificados no Contrato, não permanecem fixos, tendo em vista que existe uma constante alteração nos sistemas e, conseqüentemente, nos serviços prestados ao INSS.

A questão relativa à apuração dos custos dos serviços prestados pela DATAPREV tem merecido reiteradas determinações por parte deste Tribunal. Desta forma, entende-se que esse item deve ser objeto de futuros trabalhos de auditoria, com vistas a avaliar a metodologia de apuração de custos adotada, bem como a legitimidade dos valores pagos à DATAPREV.

Avaliando o Sistema de Processamento de Dados da DATAPREV, constatou-se que os controles existentes se mostraram ineficazes e fracos, apresentando, em síntese, as seguintes características:

- sistemas com documentação incompleta;
- sistemas antigos;
- grande volume de dados;
- atividades de atualização muito freqüentes;
- numerosos tipos de transação e de fontes de dados;
- estrutura de dados complexa; e
- falta de padrões para o processamento de dados, especialmente quanto à segurança, acesso e controle de mudança de programas.

Com relação à capacidade de *hardware* do ambiente *mainframe*, verificou-se uma alta taxa de utilização dos *mainframes*, sendo que a demanda nessas máquinas é sempre crescente devido a fatores como: implantação de novos postos de benefícios, surgimento da emissão de CND via *internet*, criação de novos sistemas e programas; aumento na utilização das máquinas; e, aumento das informações contidas no CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais, que atualmente ocupa um *mainframe* exclusivo, contendo 105 milhões de registros sendo que a previsão é que atinja 1,5 *TeraBytes*, ou seja, mais que uma vez e meia o tamanho de todas as base de dados atuais da Previdência, que está próxima de um *TeraByte*.

Em julho de 1999, os *mainframes* localizados no Centro de Tratamento da Informação de São Paulo – CTSP alcançavam uma taxa de utilização de 95%, quando o máximo recomendado é 70%. Isso ocasionou problemas no processamento dos dados, fazendo com que a Gerência suspendesse, em determinados horários, o

funcionamento de alguns sistemas em detrimento do funcionamento de outros. Para eliminar esse problema vêm sendo efetuados upgrades nos *mainframes* da Empresa, reduzindo a taxa de utilização para 75 a 80% da capacidade, o que é considerada alta. Segundo gerentes do Centro de Tratamento de Informação do Rio de Janeiro – CTRJ, a demanda nas máquinas já está próxima de atingir o limite máximo recomendado. A Empresa procura gerenciar os programas de seus sistemas de forma que utilizem o mínimo de capacidade da máquina.

RECOMENDAÇÃO: à DATAPREV que proceda a estudos objetivando a otimização da utilização de seus mainframes, incluindo, projeções futuras dessa utilização.

A Rede de Informação da Previdência interliga as seguintes entidades: MPAS, Diretorias do INSS, postos/agências do INSS, Procuradorias, DATAPREV, seus escritórios estaduais e os Centros de Tratamento de Informação do Rio de Janeiro e de São Paulo. São mais de 2.200 locais com 28.000 pontos conectados, com perspectiva de se alcançar 34.000 pontos. As conexões entre as bases de dados, armazenadas em 3 *mainframes* e 35 máquinas de médio porte (bases descentralizadas), são feitas através de cerca de 5.000 circuitos terrestres e 61 antenas de satélite.

Apesar de imensa, a rede da Previdência se apresenta ultrapassada, conforme depoimentos e relatório de avaliação da rede elaborado pelo MPAS: *a arquitetura de rede apresenta tecnologias ultrapassadas em função dos sistemas que não evoluíram, impedindo uma atualização rápida e eficiente.* Esse mesmo relatório concluiu, entre vários problemas, que há falta de gerenciamento da rede e que seu custo é muito elevado

O controle dos equipamentos que compõem o parque de informática do MPAS não é efetivo, tampouco confiável, muito embora o Ministério tenha efetuado levantamento desses equipamentos no início de 1999, verificou-se que foi realizado de forma setorializada, alcançando erros da ordem de 50% nos testes de validação das informações.

RECOMENDAÇÃO: Ao Comitê de Tecnologia e Informação que adote medidas no sentido de viabilizar um controle efetivo dos equipamentos de hardware que compõem o parque computacional da Previdência.

A locação e manutenção de hardware, software e upgrade de máquinas viabiliza-se mediante contratos celebrados com a UNISYS, no total de 23, sendo a DATAPREV, segundo informações fornecidas pela gerência do CTSP, o maior cliente da UNISYS no mundo, em termos de utilização das máquinas. Tal grandiosidade recentemente ocasionou problemas no banco de dados DMS II, que nem a própria UNISYS conseguiu solucionar. Fatos como esse podem comprometer a integridade dos dados.

No entanto, verificou-se que a DATAPREV pretende licitar outros equipamentos de hardware, com o objetivo de diversificar o seu parque computacional e evitar a dependência de um único fornecedor.

O Programa Geral de Segurança da DATAPREV, na qualidade de empresa contratada pelo INSS para ser depositária das informações e do conhecimento relativos

à informática dentro da Previdência Social, tem por finalidade definir e implantar o sistema de segurança de toda a Previdência em âmbito nacional. Assim, com o objetivo de dar cumprimento a esse encargo, a Empresa instituiu, em 15/04/96, o Projeto de Segurança nos Sistemas da Previdência Social – DAP 12 e contratou a consultoria da UNISYS para sua operacionalização

No entanto, os principais pontos da proposta original do DAP 12, quais sejam, a definição da estrutura organizacional de suporte às funções de segurança, projetadas no Modelo de Gestão, e a implementação dos modelos definidos, não foram executados

Na avaliação dos controles organizacionais, verificou-se que a atual estrutura organizacional da DATAPREV, além de não conter todas as funções de segurança delineadas como necessárias, faz com que não haja segregação na execução das mesmas. Dificulta, assim, o estabelecimento de uma linha de comando com poder decisório para implantação da política de segurança estabelecida. O primeiro passo a ser dado para implementação dos conceitos definidos no Projeto de Segurança dos Sistemas da Previdência Social - DAP 12 é a reestruturação organizacional da empresa, privilegiando as funções de segurança do Modelo de Gestão e estabelecendo uma centralização do poder decisório no relacionamento com a Previdência Social.

As principais falhas detectadas no atual modelo de gestão de segurança adotado pela DATAPREV, são, em suma, as seguintes:

- a alta administração não realiza avaliações periódicas do risco para determinar se as técnicas de controle para segregação de funções estão funcionando como esperado e mantendo o risco em níveis aceitáveis;
- no organograma da DATAPREV não existe uma gerência designada para tratar de segurança física e lógica em informática;
- não existem políticas de segurança definidas pela Organização; e
- quanto à supervisão do programa de segurança observou-se que: não são devidamente analisados os *logs* e relatórios de violações aos procedimentos de segurança; os *logs* não são protegidos contra destruição intencional ou acidental; violações de segurança e atividades suspeitas, tais como tentativas frustradas de entrada no sistema, não são relatadas para a gerência e investigadas; não são tomadas medidas de disciplina para corrigir as violações de segurança detectadas; e, as políticas de controle de acesso não são modificadas quando violações de segurança são detectadas.

Assim, as falhas encontradas no programa geral de segurança da DATAPREV são graves e só serão solucionadas com a implantação do Modelo de Gestão de Segurança. Os produtos gerados pela consultoria da UNISYS no Projeto DAP 12 atendem aos preceitos geralmente recomendados para a segurança de um ambiente informatizado, porém as medidas adotadas pela Previdência, até o momento, não se coadunam com os princípios ali explicitados. Medidas paliativas, como a compra de software de segurança ou a edição de portaria ministerial, efetivamente, não tornaram o ambiente mais seguro.

RECOMENDAÇÕES:

- que a DATAPREV, quando de sua reestruturação organizacional, atente para o posicionamento hierárquico da área de segurança física e lógica dos sistemas, que deve constar em um nível superior;

- que a DATAPREV adote as medidas recomendadas por sua Auditoria Interna quando da auditoria de sistemas efetuada no CTRJ, em 1999;

- que o Comitê de Tecnologia e Informação da Previdência Social adote medidas com vistas a agilizar a implementação dos produtos do Projeto DAP 12; atentando para procedimentos relativos ao programa de segurança, especialmente quanto à análise dos logs e relatórios de violações dos procedimentos de segurança; proteção dos logs contra destruição intencional ou acidental; violações de segurança e tentativas frustradas de acesso ao sistema

Ressalte-se, ainda, que não existe, na DATAPREV, um plano formal, regularmente atualizado e testado, que contenha medidas de contingência e recuperação de processos, ou diretrizes para a continuidade de serviços

RECOMENDAÇÃO: que a DATAPREV proceda à implantação de um Plano de contingência geral e atualizado, nos termos definidos no Projeto DAP 12.

O controle de acesso aos dados da Previdência Social, que pode ser entendido como o conjunto de mecanismos utilizados para limitar a utilização de funções ou o conhecimento das informações de um ambiente operacional ou de um sistema, apresentou as seguintes falhas:

- quanto à classificação dos recursos de informação, não existem políticas e procedimentos documentados para a classificação desse recursos pelos critérios de importância e vulnerabilidade dos dados; e, os proprietários dos recursos (INSS e seus gestores de sistemas) não estão cientes dos critérios de classificação estabelecidos e não efetuaram a classificação dos principais recursos sob sua responsabilidade.

- quanto à lista de atualização e níveis de acesso, as autorizações de acesso não são automaticamente desativadas após um período determinado; a gerência de segurança não revisa ou valida periodicamente as capacidades de acesso providas aos usuários; e, a segurança não é notificada imediatamente quando usuários do sistema são demitidos ou transferidos.

- não existem controles lógicos e físicos de acesso para auxiliar na restrição das atividades dos funcionários às ações autorizadas, de acordo com as responsabilidades dos respectivos cargos.

- o número de usuários autorizados ao acesso remoto dos sistemas não é limitado e as justificativas para esse acesso não são documentadas e aprovadas pelos proprietários dos recursos.

- o acesso aos *softwares* de segurança não é restrito aos administradores de segurança.

O controle de acesso aos sistemas mantidos pela Dataprev, teoricamente, apresenta todas as bases para ser considerado fechado, em termos de segurança das informações. Porém, detectou-se, além das falhas já apresentadas, aspectos básicos, carentes de implementação e que comprometem ações de segurança que venham a ser instaladas.

Foram efetuados testes com *UserCodes* e *AccesCodes* falhos, constatando que os mesmos permitiam o acesso a bancos de dados da Previdência, além de possibilitar a utilização das transações dos sistemas. De posse dessas facilidades e de algumas informações técnicas fornecidas pela DATAPREV, constatou-se a possibilidade de alteração nos parâmetros do Sistema de Controle de Acesso – SCA, o que permitiria o acesso a consultas de informações contidas nos bancos de dados da Previdência e, até, à possibilidade de alteração de algumas informações.

Outro aspecto relevante, relativo à operação do software de segurança, é o descumprimento de vários artigos da Portaria/MPAS 4.494/98, no que diz respeito aos gestores dos sistemas. Como por exemplo, estabelece o seu art. 5º, que todos os gestores devem ser servidores do INSS, no entanto, o que se constatou foi que, em vários sistemas, os principais gestores são funcionários da DATAPREV.

RECOMENDAÇÃO:

- que a DATAPREV adote as seguintes medidas:

. implantação do Modelo de Gestão de Segurança definido pelo Projeto DAP 12;

. efetivação de estudos no sentido de obrigar a confirmação de acesso de usuários, por cada gestor, nos moldes, por exemplo, da Conformidade de Operados do sistema SIAFI; e

. implementação das medidas corretivas dos problemas relatados na Resolução/Dataprev nº 2.246/98; e

- que o INSS e a DATAPREV procedam à aplicação imediata dos preceitos constantes da Portaria/MPAS nº 4.494/98 e do Manual para Acesso Lógico aos Sistemas Informatizados da Previdência Social.

A DATAPREV está tentando criar um procedimento padrão para o desenvolvimento de sistemas, com o estabelecimento de uma Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas - MDS. Entretanto, vem encontrando dificuldades, ante as seguintes constatações: a documentação dos sistemas e programas não é completa, atualizada e/ou de boa qualidade; quando o sistema novo ou modificado é posto em operação, a documentação não é atualizada em relação ao software, hardware, pessoal de operação e usuários envolvidos; e, os manuais de operação e procedimentos não estão de acordo com os padrões estabelecidos para *design*, desenvolvimento, operação e manutenção de sistemas de informação.

A documentação de sistemas da DATAPREV é precária. Tal carência acarreta conseqüências, como: comprometimento da qualidade dos serviços prestados aos clientes; aumento do custo de manutenção; dificuldades na divulgação das informações pertinentes aos sistemas; e, possibilidade de ocorrência de graves transtornos, no caso do afastamento dos técnicos responsáveis pelos sistemas cuja documentação é deficiente ou não existe.

Nesse ponto, o grande problema existente na área de desenvolvimento de sistemas da DATAPREV é a falta de uma unidade de centralização de negociações e tratamento com os clientes. Hoje, a atuação direta de área-a-área, entre INSS e DATAPREV, acaba por gerar uma relação de informalidade, prejudicial ao bom desempenho das equipes de desenvolvimento.

Sobreleva salientar que os problemas de desenvolvimento de sistemas da Empresa advêm, também, da estrutura organizacional inadequada. Apesar de existirem, teoricamente, métodos para solução dos problemas, as ações não são implementadas.

RECOMENDAÇÃO: que a DATAPREV informe a este Tribunal, quando da apresentação de sua Prestação de Contas do próximo exercício, sobre a forma como está sendo utilizada a Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas - MDS e o desenrolar dos projetos DAP 35/99 e DAP 37/99.

Os principais sistemas da área de arrecadação acham-se listados a seguir:

- CAPRE – Controle de Entradas da Arrecadação Previdenciária: responsável pela validação dos arquivos recebidos dos Bancos conveniados, procedendo conforme regras previstas no Protocolo de Arrecadação. Suas informações são enviadas à Coordenação Financeira do INSS, responsável pela cobrança de remessas não enviadas ou enviadas com erro.

- COBRE – Controle Básico de Receitas: processa as remessas bancárias referentes à arrecadação previdenciária (recebidas através do CAPRE), armazena as informações constantes das Guias da Previdência Social – GPS's e permite ao INSS o controle financeiro dos agendes arrecadadores e valores arrecadados.

- CND – Sistema de Emissão de Certidão Negativa de Débito: visa emitir a Certidão Negativa de Débito, documento hábil comprobatório de inexistência de débito para com a Previdência Social, eliminando a emissão de CND por papel especial.

- GFIP – Sistema de controle da GFIP (Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social): esse sistema cadastra no banco de dados da arrecadação (BDCONTRIB) as informações de empregadores e empregados constantes da Guia. O processamento se inicia na Caixa Econômica Federal que, depois de separar as informações pertinentes a cada órgão, envia um arquivo para a Previdência. Esse arquivo é processado no sistema CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais, que alimenta sua base de dados e gera um novo arquivo, especificamente para o sistema GFIP

- AGUIA – Ajuste de Guias de Arrecadação: permite o ajuste de guias de recolhimento da Previdência

Na avaliação desses Sistemas foram detectadas as falhas a seguir:

- quanto ao CAPRE, os recursos computacionais disponíveis para o Sistema não garantem plena confiabilidade às informações utilizadas, por conter parte de seu desenvolvimento baseado em *Clipper*/DBF. Entretanto, nesse sistema, o problema foi reduzido, tendo em vista que as informações contidas nas remessas bancárias não são gravadas em *Clipper*. Somente passam pelo módulo de controle (em *Clipper*) os arquivos de resultado de processamento e totalização de remessas. Não obstante tal constatação, a DATAPREV informou que a mudança de plataforma é prioridade da equipe de manutenção do CAPRE.

- No que diz respeito ao Sistema CND, devido a inconsistências e à pouca confiabilidade de dados da Arrecadação, muitas informações (por exemplo, falta de

contribuição) apresentadas como restrições à concessão da CND, não podem ser consideradas como verdadeiras, necessitando, nesses casos, que o contribuinte faça comprovação documental da efetiva quitação do débito previdenciário. Com essa comprovação, o chefe do Posto pode emitir a CND por meio de uma Autorização Especial. Ocorre que, mesmo com os problemas existentes nas bases de dados, o número de emissões de CND por Autorização Especial é muito elevado. Verificou-se que, em média, 67% das CND's emitidas mensalmente pertencem ao grupo de Autorização Especial. Apesar da responsabilidade atribuída aos chefes dos Postos e de haver listagem explicitando os motivos da exigência de liberação, esse tipo de emissão não sofre nenhum acompanhamento por parte do INSS.

- Verificou-se que no Sistema AGUIA, quando do registro da guia, efetuado no BDCONTRIB, existe um campo denominado 'marca de erro', que identifica se a guia foi processada com algum tipo de erro. Entende-se que o sistema AGUIA deveria fornecer mecanismos que possibilitassem a identificação e correção desse tipo de registro

RECOMENDAÇÕES:

- ao INSS:

- *adote medidas que visem controlar e fiscalizar a utilização das rotinas de emissão de CND's que fogem à regra geral, principalmente, quando se trata de contribuintes com restrições, de forma a minimizar a emissão de CND por meio de Autorização Especial; e*

- *realize levantamento e fiscalização sobre emissões passadas.*

- *estude a possibilidade de adotar as seguintes providências, quanto ao sistema AGUIA:*

. *requisitar à DATAPREV o desenvolvimento de uma rotina de emissão de relatório periódico que identifique os registros com 'marca de erro'; e*

. *definir uma equipe de controle para verificar os relatórios emitidos, tanto das guias atuais, quanto daquelas já pertencentes ao banco de dados.*

No que diz respeito aos sistemas relativos ao Controle Financeiro, caberiam, inicialmente, algumas considerações sobre o batimento físico-financeiro realizado pelo INSS.

O controle na arrecadação pode ser efetuado por meio de 4 tipos de batimentos (verificação da veracidade de uma informação por meio da comparação entre dois dados referentes a essa informação): documental, físico, financeiro e físico-financeiro. Alguns desses batimentos eram efetuados nos Estados, mas a partir de 1999 o controle por batimentos foi todo centralizado em Brasília.

O batimento documental refere-se a comparações das guias com os dados inseridos no sistema COBRE, com o objetivo de verificar erros de digitação. Esse batimento, segundo informações do setor financeiro do INSS, era realizado apenas por alguns Estados e, agora, com a centralização em Brasília, se tornou inviável.

O batimento físico, antes de 1998, era realizado nos Estados, através do COBRE. Após 1998, esse batimento passou a ser feito em Brasília por uma equipe da Arrecadação. Nesse batimento são checados erros de preenchimento de guias,

através de comparações entre os campos. Se o erro foi de digitação, o banco é penalizado. Há um grande volume desses erros.

O batimento financeiro sempre foi realizado em Brasília. Já o batimento financeiro da antiga GRPS-papel se dava em 5 Estados. Há casos de batimentos financeiros pendentes, geralmente de bancos liquidados, como o Bancesa, que possui uma dívida em torno de R\$ 45 milhões. Esse tipo de batimento será melhor detalhado a seguir, relativo ao sistema Sistema de Controle Financeiro (SCF)

O batimento físico-financeiro era efetuado nos Estados e se dava por comparações de dados do constantes dos sistemas CAPRE, COBRE e ARREC/BENEF (antecessor do SCF que foi implantado em dezembro/93), digitados em planilhas Excel. O batimento se dava por banco, por mês e por Estado. Quando da ocorrência de diferenças, havia uma compensação no mês seguinte. Em 1998, passou a ser feito, em Brasília. Hoje, o COBRE envia dados sobre as GPS's recebidas do SCF, que efetua o batimento físico-financeiro com os dados dos valores depositados na conta do INSS.

Atualmente o sistema responsável pelo batimento físico-financeiro é o SCF – Sistema de Controle Financeiro, que tem por finalidade conferir os valores e dados arrecadados e pagos, repassados pelos bancos ao INSS. É o instrumento usado para garantir que toda a arrecadação foi repassada ao Órgão, como também que todos os benefícios foram devidamente pagos ou, quando não pagos, que tenham retornado ao INSS, e, para controlar o pagamento das remunerações pelos serviços prestados pelos agentes bancários contratados.

O SCF permite a realização do batimento físico-financeiro a partir de 1998, mas o INSS está procedendo, inicialmente, ao batimento de 1999.

Segundo informações do INSS, a utilização do SCF não é satisfatória, por problemas de compatibilização de informações com outros sistemas. Os dados recebidos de sistemas alimentados fora da DATAPREV não estão de acordo com as definições exigidas pelo próprio Sistema. As funções de relatório ainda não estão disponíveis.

RECOMENDAÇÃO: que o INSS e DATAPREV adotem, com urgência, medidas para agilizar a completa funcionalidade do sistema SCF.

Com relação aos sistemas desenvolvidos para a área de Fiscalização, verificou-se que em 1998 a DATAPREV deu início ao Projeto de Descentralização das Bases de Dados da Arrecadação (RADAR), também conhecido como Projeto DAP 23, que tem como principal objetivo o desenvolvimento de um novo sistema de fiscalização, automatizando as funções desempenhadas pelas então Gerências Regionais de Arrecadação e Fiscalização - GRAF's, garantindo a segurança dos dados processados e possibilitando a interligação entre os diversos níveis do INSS. Tem, ainda, como premissa básica, a criação de um nível intermediário de processamento nos equipamentos U6000 (computadores de médio porte) dos escritórios estaduais da DATAPREV, possibilitando a consolidação das informações da área de Arrecadação (Arrecadação, Cobrança e Fiscalização) por Estado e permitindo consultas e relatórios sobre uma base de dados ORACLE.

Causa preocupação, quanto à implementação do mencionado Projeto, a constatação de que o seu sucesso, teoricamente garantido, depende da modernização da estrutura organizacional e do ambiente de processamento de dados do INSS e da DATAPREV. Ademais, devem também ser considerados, na sua viabilização, os seguintes fatores: limpeza e equalização das bases de Arrecadação, Cobrança e Fiscalização; modernização do parque de computadores do INSS; viabilização do projeto de Evolução da Rede de Telecomunicações – DAP 13; e, alocação de pessoal capacitado ao Projeto.

RECOMENDAÇÃO: à DATAPREV, que adote, com urgência, medidas para agilizar a completa implantação do projeto RADAR.

Outro Sistema voltado à área de Fiscalização é o SISG – Sistema de Informações Gerenciais por Segmentação. Esse sistema fornece informações detalhadas de 50 mil empresas, responsáveis por 80% da arrecadação previdenciária, facilitando a escolha daquelas que preferencialmente serão fiscalizadas. Trata-se de ferramenta que controla as empresas de forma segmentada como, por exemplo, o segmento das empresas de aviação. É a grande arma da fiscalização e da cobrança, inclusive no controle dos grandes devedores. O Sistema já está implantado em 30 unidades de fiscalização do INSS e, até março de 2000, deverá estar presente em todas 100 regionais. Possui um módulo para a Procuradoria.

Atuando de forma integrada com o SIGS, está o Agenda Fiscal, que é um programa que auxilia o planejamento da alocação da carga fiscal, ou seja, na distribuição das tarefas de fiscalização, na execução das atividades planejadas e na avaliação da qualidade do planejamento. Esse Sistema captura do SIGS as empresas que serão trabalhadas, estando atualmente instalado em 33 unidades de fiscalização do Instituto. Ambos sistemas dotarão as Gerências Regionais de um total controle das empresas monitoradas e do planejamento fiscal.

Também atuando na área de Fiscalização, o INSS conta com o Sistema denominado GIRAFÁ – Gerência Regional de Arrecadação e Fiscalização, que tem por objetivo principal a manutenção de uma base de dados nas então Gerências de Arrecadação e Fiscalização - GRAF, atuando como interface de comunicação com os sistemas e bases corporativas. Esse sistema tem papel fundamental no planejamento da ação fiscal. Sua atuação está voltada para as três atividades desenvolvidas nas GRAF's: Fiscalização, Arrecadação e Cobrança.

Entretanto, observou-se que os recursos computacionais disponíveis para esse Sistema não garantem plena confiabilidade às informações utilizadas, por se tratar de uma base de dados padrão DBF, como também, ante o crescente volume de programas e informações utilizados pelo GIRAFÁ.

Cabe, ainda, acrescentar que o processo de distribuição das novas versões desse Sistema, realizado pela própria equipe de desenvolvimento, não garante a sua plena utilização. Como por exemplo, pode-se citar que a distribuição da versão 5.10A foi iniciada em 16/09/99 e, dos 683 locais onde o GIRAFÁ está instalado, 465 (68%) haviam realizado a atualização até 07/10/99

RECOMENDAÇÃO: à DATAPREV, que agilize as migrações dos sistemas cruciais da Previdência que utilizam a linguagem Clipper.

A área de Cobrança conta com os Sistemas SICAD – Sistema de Cadastramento e Alteração de Documentos e SICOB – Sistema de Registro e Controle de Débitos, Parcelamento e Cobrança.

Quando da implantação do SICAD, o cadastramento de débitos sofreu um grande atraso, gerando uma queda representativa da quantidade de dados inserida. Isso ocorreu pelo fato do Sistema ter entrado em operação antes do SICOB, ocasionando incompatibilidade de informações. Além disso, o ambiente (DOS) e a base de dados (Clipper/DBF) utilizados pelo sistema implicam em fragilidade, dando margem à falta de integridade das informações armazenadas e enviadas para processamento. Esse ambiente já se encontra no seu limite de processamento, além de não oferecer mecanismos para controle e segurança de seus dados.

O SICOB, Sistema de Registro e Controle de Débitos, Parcelamento e Cobrança, tem por objetivos a manutenção dos registros e o controle do andamento de processos de créditos previdenciários, no âmbito administrativo, além de fornecer informações consolidadas acerca desses processos e dos respectivos devedores.

Verificou-se que a base de dados do SICOB necessita de uma varredura, que identifique divergências, duplicidades e outros erros que porventura ocorreram no processo de migração da base antiga (ATARE), bem como, migração dos registros que ainda permanecem nessa base.

Além desse fato, constatou-se que, após a implantação do SICOB, foi evidenciada a falta de recursos computacionais necessários à sua operacionalização no CTSP. A situação já havia sido prevista por aquele Centro de Tratamento de Informação, porém, a adequação do hardware não foi realizada tempestivamente.

Essa situação, inclusive, implicou em redução no cadastramento de parcelamentos de débitos, resultando, portanto, em um prejuízo para o INSS quanto ao quantitativo de débitos não cadastrados e, conseqüentemente, prejuízo financeiro na arrecadação.

RECOMENDAÇÕES:

- à DATAPREV, que adote um planejamento mais eficaz quando da implantação de sistemas com vistas a evitar incompatibilidade de informações entre sistemas afins, como no ocorrido quando da implantação do SICAD;

- ao INSS e à DATAPREV, que adotem providências para viabilizar a migração dos dados referentes à dívida (administrativa ou judicial), contidos no sistema ATARE, para o sistema SICOB; e que a DATAPREV centralize a operacionalização das implantações de sistemas.

No que diz respeito à Procuradoria, verificou-se que a mesma dispõe de uma base de dados (BD-Procuradoria) com informações cadastrais de processos judiciais, que detecta duplicidade de ações em nível nacional.

Constatou-se, ainda, a existência de dois sistemas afetos à Procuradoria, são eles: o Sistema DIVIDA – Sistema de Controle da Dívida Ativa (novo) e o MCP – Módulo de Controle de Processos.

Com relação ao DIVIDA, verificou-se que, na sua implantação, os dados de entrada não foram tratados corretamente. Isso fez com que vícios inerentes à base antiga fossem migrados para tratamento no DIVIDA. Além disso, alguns débitos antigos não são compatíveis com a nova estrutura do SICOB, não sendo possível o seu retorno à cobrança administrativa quando necessário.

Outro ponto que merece destaque diz respeito à falta de recursos computacionais necessários para a operacionalização desse Sistema no CTPS, da mesma forma como já ressaltado no caso da implantação do SICOB.

Quanto ao MCP, detectou-se os seguintes fatores que podem afetar a integridade dos dados desse Sistema: o *modus operandi* nas procuradorias estaduais se dá de diferentes formas, dependendo das normas estaduais; a numeração da documentação, que não é normatizada, fica a critério de cada procurador; existência de um controle paralelo dos processos, em ficha, efetuado pelos procuradores; a dívida consta como um número sem indicar se é o valor total ou um parcelamento; e, a base de dados não é segura, deixando em dúvida a integridade dos dados.

RECOMENDAÇÕES:

- ao INSS e à DATAPREV, que realizem esforço concentrado para que todos os dados referentes à dívida (administrativa ou judicial) sejam migrados;

- ao INSS, que adote medidas para agilizar a implantação e utilização do MCP, se esse se mostrar ser o sistema de controle de processos mais adequado, assim como, providencie medidas adequadas à correção de suas falhas.

Quanto à concessão e manutenção de Benefícios, verificou-se que o processo é iniciado com o cadastramento das informações no Sistema PRISMA – Projeto de Regionalização de Informações e Sistemas, que efetua a habilitação e concessão do benefício. O PRISMA, posteriormente, envia as informações para o Sistema SUB – Sistema Único de Benefícios, conjunto de bancos de dados processados em nível central. Os bancos de dados do SUB interagem e realizam as seguintes funções: fazem as críticas, efetuam os cálculos, liberam o crédito e geram outros produtos

Os trabalhos de auditoria demonstraram as seguintes fragilidades do Sistema PRISMA:

- as informações recebidas e tratadas pelo PRISMA não são enviadas para processamento e arquivamento no ambiente de grande porte, em sua totalidade. No caso de vínculos empregatícios dos beneficiários, somente as 36 últimas informações de vínculos são armazenadas pelo SUB. Qualquer processamento que necessite de informações adicionais deverá buscá-las no ambiente operacional dos Postos de Seguro Social;

- os dados incorretos não são rejeitados pelas transações em processamento;
- não existem manuais de desenvolvimento e de suporte do PRISMA. Não foram detectados, na DATAPREV, relatórios gerenciais ou trabalhos específicos para controle e processamento do PRISMA;

- não há, no INSS, um grupo de controle/segurança responsável por atividades, tais como: investigar e corrigir qualquer problema operacional em terminal, microcomputador ou outro dispositivo de entrada de dados; investigar qualquer ação

de intervenção do operador; assegurar que os procedimentos de ‘restart’ são executados de maneira correta; monitorar as atividades de entrada de dados no terminal, microcomputador ou outro dispositivo similar; e, investigar qualquer desvio dos procedimentos de entrada de dados pré-estabelecidos.

O Sistema Único de Benefícios – SUB permite o armazenamento de todo o ciclo de vida de um benefício, desde a concessão até o encerramento. Todos os tipos de benefícios têm suas informações reunidas numa mesma base de dados. As funções são processadas centralizadamente, em grande porte: concessão, atualização, cálculo mensal de créditos, controle dos pagamentos, IR, auditoria e disseminação de informações. O acesso às funções é controlado pelo Sistema de Controle de Acesso – SCA.

Entretanto, no que diz respeito ao Sistema SUB, foram detectadas fragilidades, como: não são garantidas entradas de dados únicas para alteração dos dados; quanto à autorização para entrada de dados, o pessoal responsável pela autorização da entrada de dados executa tarefas incompatíveis; os mecanismos de segurança instalados para gerenciar a autorização de acesso às transações on-line e seus registros associados permitem acesso indevido às informações; a validação dos dados não é executada em todos os campos do registro ou tela de entrada; e, não existe controle sobre os erros ocorridos na entrada dos dados, não sendo possível identificá-los, juntamente com as medidas que foram adotadas para corrigi-los e o tempo transcorrido entre a sua ocorrência e sua correção.

RECOMENDAÇÕES:

- ao INSS que :
- estude a possibilidade de criação de um grupo de controle/segurança que seja responsável por atividades como:
 - . investigar e corrigir qualquer problema operacional no terminal, microcomputador ou outro dispositivo de entrada de dados;
 - . investigar qualquer ação de intervenção do operador;
 - . assegurar que os procedimentos de ‘restart’ sejam executados de maneira correta;
 - . monitorar as atividades de entrada de dados no terminal, microcomputador ou outro dispositivo similar; e
 - . investigar qualquer desvio dos procedimentos de entrada de dados pré-estabelecidos.
- adote medidas com vistas a manter um controle sobre as rotinas de benefícios que fogem à regra geral de concessão ou atualização, como no caso da transação denominada Atualização Especial de Benefício – AEB; e
- agilize o processo de correção das distorções dos bancos de Benefícios.

No que diz respeito à Administração de Bancos de Dados – ABD, área que tem por objetivo gerenciar a forma como os dados são armazenados, com vistas a garantir a recuperação íntegra dos mesmos, verificamos os seguintes pontos frágeis: falta de um controle centralizado da segurança lógica dos bancos de dados; não-execução de procedimentos de otimização de bancos de dados; as ferramentas de

consulta a banco de dados com controle falho de acesso; não são salvas as versões anteriores da estrutura de bancos de dados; e ausência de histórico das alterações efetuadas nos bancos de dados.

RECOMENDAÇÕES:

- à DATAPREV que:

- *adote rotinas e procedimentos de controle que garantam que todos os projetos de segurança lógica dos bancos de dados sigam padrões pré-estabelecidos, de modo a atingir os objetivos determinados na política de segurança ;*

- *realize procedimentos periódicos de avaliação do desempenho dos bancos de dados, visando sua otimização;*

- *adote providências com vistas a obter um controle de acesso mais eficaz quanto às ferramentas de consulta a banco de dados;*

- *adote providências com vistas a manter salvas versões anteriores das estruturas de banco de dados; e*

- *adote providências com vistas a manter um histórico das alterações efetuadas nos banco de dados*

Quanto à área de Administração de Dados – AD, que tem por objetivo acompanhar a definição da estrutura de dados utilizada pelos sistemas, impedindo que os dados sejam utilizados de forma repetida ou desnecessária, permitindo a produção de informações confiáveis e economia de recursos computacionais, foram identificadas as seguintes falhas: falta de negociação entre a AD e a área de Sistemas, quando da implementação de estruturas de dados; o modelo conceitual dos dados não é preservado; a Administração de dados centralizada não abrange o CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais; não existem modelos de dados representando a estrutura dos bancos de dados implementados no ambiente de grande porte; não é mantido um histórico das alterações nos modelos de dados e das respectivas justificativas; e, os analistas de sistemas têm poder de alteração no dicionário de dados.

RECOMENDAÇÕES:

- à DATAPREV que:

. *adote providências com vistas a viabilizar soluções intermediárias entre a Administração de Dados e a área de Sistemas, quando da implementação de estruturas de dados;*

. *mantenha em arquivo o modelo conceitual dos dados;*

. *adote rotinas e procedimentos que evitem que as duas áreas de administração de dados atuem de forma descoordenada e criem soluções de modelagem conflitantes entre si;*

. *proceda a levantamentos de modelos de dados que representem a estrutura dos bancos de dados implementados no ambiente de grande porte; e*

. *estude a possibilidade de criar um pseudo-sistema dentro do Designer 2000, contendo a documentação pelas equipes de desenvolvimento.*

2. PONTOS POSITIVOS

Ante as considerações acima, verificou-se que a constituição do Comitê de Tecnologia e Informação no âmbito do MPAS veio suprir a ausência de coordenação entre esse Ministério e suas entidades vinculadas, INSS e DATAPREV, no que diz respeito ao planejamento das ações, definição de diretrizes e normatização, visando à adequada utilização e manutenção dos recursos tecnológicos de informática da Previdência Social.

Outro aspecto que merece destaque diz respeito à segurança física dos equipamentos de informática localizados nos Centros de Tratamento de Informações do Rio de Janeiro e São Paulo (CTRJ e CTSP), onde constatou-se que os controles de acesso físico aos computadores de grande porte são bastante rigorosos. Como também, os sistemas de proteção contra incêndio, bem como os demais dispositivos de segurança física, presentes nesses locais, permitem assegurar a integridade dos equipamentos e a manutenção de sua operacionalidade, mesmo em situações de emergência.

A Administração de Banco de Dados - ABD e Administração de Dados - AD mostraram-se bem estruturadas e desenvolvem suas atividades de modo criterioso e efetivamente controlado, fazendo uso em larga escala dos softwares e facilidades disponíveis no ambiente computacional, com desenvolvimento eventual de softwares próprios de apoio, atuando de forma a garantir que todos os dados armazenados possam ser recuperados, no caso da ABD; como também, a permitir a integração de sistemas a partir desses dados, no caso da AD”.

A Diretora da 2ª Divisão da 4ª SECEX anuiu às proposições apresentadas.

A Titular da 4ª SECEX, por sua vez, ao manifestar-se favoravelmente com as conclusões do Relatório, ressaltou tão-somente que restaram prejudicadas as seguintes propostas de determinação: i) referente à contratação de advogados autônomos, porquanto o INSS, mediante a IN nº 24/2000 (DOU de 06/06/2000), disciplinou o processo seletivo para a contratação de prestação de serviço por tempo determinado; e, ii) referente à Secretaria de Estado de Assistência Social, uma vez que a determinação sugerida já foi efetuada quando da apreciação do TC-004.295/2000-3.

É o Relatório.

VOTO

A questão do desequilíbrio financeiro do sistema previdenciário nacional tem provocado, nos últimos anos, amplo debate na sociedade quanto à real necessidade da formulação de um novo modelo que restabeleça a relação positiva das receitas próprias frente aos gastos.

Para ilustrar o grave quadro evidenciado, tem-se que, no período de 1995 a 1998, enquanto a arrecadação cresceu, em termos reais, 17,8%, o total de benefícios elevou-se em 41,3%.

Essa crescente incapacidade de auto-sustentação do sistema, delineando uma perspectiva de colapso, tem exigido ações políticas efetivas, no sentido de garantir seu financiamento para os próximos anos, procurando, em última instância, dar segurança aos beneficiários no presente e honrar os direitos dos atuais contribuintes.

As mudanças têm abarcado duas importantes vertentes.

A primeira, de ordem estrutural, além de ter em vista uma maior equidade social, procura adaptar o arcabouço legal às transformações sociais, tais como o envelhecimento da população e a informalização da economia.

Nesse contexto, incluem-se à Emenda Constitucional nº 20/98 e inúmeras legislações ordinárias.

A segunda vertente é a de ordem gerencial e diz respeito às medidas adotadas com vistas a dar maior eficiência à administração.

O presente trabalho visa dar uma contribuição a essa última, uma vez que buscou avaliar de forma ampla a engrenagem organizacional da previdência, apontando falhas e procedimentos que podem ser aperfeiçoados, de forma a propiciar, em última análise, o aumento da arrecadação e a redução dos gastos.

No tocante à arrecadação, três aspectos principais foram abordados: evasão de receitas, ação fiscalizadora e mecanismos de cobrança.

Um ponto importante, por exemplo, refere-se ao ressarcimento ao INSS do pagamento dos benefícios assistenciais de que trata a Lei nº 8.742/93, bem como das despesas operacionais dele decorrentes, em valores inferiores aos efetivamente devidos, situação inconcebível para um sistema já deficitário.

No entanto, considerando que tal constatação já foi objeto de determinação por este Tribunal (Decisão nº 209/98 – Plenário), como observado inclusive pela Titular da 4ª SECEX, não vejo razão para repeti-la, devendo a Unidade Técnica, em futuros trabalhos de fiscalização, verificar seu cumprimento.

Com relação ao saldo transferido indevidamente a terceiros (R\$ 12.572 mil), cabe esclarecer que as providências adotadas, a que se refere o Relatório precedente, dizem respeito tão-somente à implantação da Guia da Previdência Social- GPS, em setembro de 1999, que permitiu a partir dali um maior controle dos valores repassados, não havendo, entretanto, informações acerca das medidas tomadas com vistas à recuperação da quantia desviada.

No tocante à fiscalização, observa-se que o acompanhamento do desempenho dos segmentos produtivos revela um redirecionamento de sua atuação.

O mesmo se observa na Procuradoria, quanto às cobranças judiciais dos débitos previdenciários, já que vem buscando priorizar suas ações junto a grandes devedores, com destaque, nesse particular, para o Sistema de Gerenciamento por Segmentação da Procuradoria – SGSP.

É importante assinalar que os grandes devedores representam mais de 80% do total da dívida ativa. Convém salientar, a propósito, que em 1998 as empresas privadas eram responsáveis por 76,9% dos débitos.

Nessas circunstâncias, verifica-se que a Procuradoria exerce relevante função, tendo em vista que os créditos previdenciários em poder de terceiros, entes públicos ou privados, que não se reverteram aos cofres do INSS, são bem significativos. A título de ilustração, o montante da dívida totalizava, ao final de 1998, R\$ 53,9 bilhões, enquanto a arrecadação desses débitos ficou em R\$ 981 milhões no mesmo exercício, perfazendo 1,8% do total.

Diante desse quadro, os setores de fiscalização e de cobrança assumem um relevante papel, devendo os problemas de escassez de recursos humanos e operacionais identificados serem solucionados no menor tempo possível.

Quanto à proposta de determinação relativa à contratação dos advogados autônomos, deixo de acatá-la, porque, como bem observou a Sra. Secretária, o INSS, mediante a Instrução Normativa nº 24/2000 (DOU de 06/06/2000), disciplinou o processo seletivo para a contratação dos serviços desses profissionais por tempo determinado.

Com relação aos gastos, um ponto importante a ser destacado refere-se à ausência de segregação de funções para os servidores que habilitam, concedem e revisam os benefícios, situação essa propícia à ocorrência de fraudes.

Outro aspecto também suscetível à fraude e, portanto, merecedor de determinação, diz respeito à constatação de que os cartórios de registro civil não têm cumprido a exigência legal de comunicar os óbitos ao INSS.

Além disso, em que pese a importância da criação do Comitê de Tecnologia de Informação com objetivo de coordenar o processo de modernização tecnológica da Previdência, constatou-se que muitos ainda são os problemas relacionados aos sistemas informatizados, desde incompatibilidades e inconsistências de dados até dificuldade em acompanhar as inúmeras alterações das normas previdenciárias. Mas, sem dúvida, os problemas que precisam ser imediatamente atacados são aqueles atinentes à segurança dos sistemas, por permitirem acessos indevidos que podem incorrer em procedimentos fraudulentos, conforme logrou comprovar a equipe de auditoria.

Muito embora a presente auditoria tenha sido realizada em meio a um momento de significativas mudanças nas entidades auditadas e ser perceptível o empenho da administração em otimizar e modernizar os procedimentos inerentes ao sistema previdenciário, considero bastante oportunas as determinações sugeridas, não obstante a possibilidade de várias falhas identificadas já terem sido corrigidas.

Quanto à proposta de auditoria específica para avaliar os custos relativos à prestação de serviços da DATAPREV ao INSS, acolho-a na íntegra, uma vez que essa questão, não obstante já ter sido objeto de decisões do Tribunal, necessita de um exame mais aprofundado.

Com relação à proposição, contida no Relatório de Auditoria, de tornar sem efeito o item 8.1.5 da Decisão nº 286/98 – Plenário, retificado pela Decisão nº 585/98 – Plenário, entendo que a mesma não deve prosperar por duas razões. Primeiro, porque considero ainda pertinente a alínea “a”, uma vez que a determinação de envio das planilhas de custos nos processos de prestação de contas, em obediência à referida deliberação do Tribunal, não se refere somente ao Sistema de Gestão da Previdência (desativado), mas a todos os projetos e sistemas desenvolvidos pela DATAPREV para o INSS, além do que a auditoria para avaliar os custos relativos à prestação desses serviços, aqui prevista, retratará apenas a situação encontrada no momento dos trabalhos. No tocante à alínea “b”, mesmo concordando que o processo de depuração do banco de dados é um processo contínuo, sendo indevida a

determinação para que se apresente um cronograma para sua conclusão, não vejo razão para torná-la insubsistente já que as determinações exaradas nestes autos, a respeito do mesmo assunto, sobrepõem-se às anteriormente efetuadas.

Cabe consignar, outrossim, que em atendimento à Decisão nº 002/99 – Plenário, no sentido de se apurar as circunstâncias e responsabilidades que teriam permitido à empresa SERSAN Engenharia e demais empresas do mesmo grupo empresarial obter Certidões Negativas de Débito – CND, a equipe de auditoria constatou a emissão de certidões somente à SERSAN Táxi Aéreo Ltda., sendo que os extratos da memória dos registros existentes no Sistema CND demonstraram que, à época das emissões das CND identificadas, não havia débitos cadastrados em nome da referida empresa.

Com essas considerações, VOTO por que seja adotada Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

DECISÃO Nº 1049/2000 – TCU – PLENÁRIO¹

1. Processo nº TC-001.983/98-9
2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria Integrada
3. Responsáveis: Crésio de Matos Rolim (Presidente do INSS) e Ramon Eduardo Barros Barreto (Presidente da DATAPREV)
4. Entidades: Instituto Nacional do Serviço Social – INSS e Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 4ª SECEX (Coordenação)
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS que:

8.1.1 providencie a regularização das transferências indevidamente efetuadas a “Terceiros” (SESC, SEBRAE, SENAI e outros), nos exercícios de 1994 a 1998, consignando nas próximas contas as medidas implementadas para a recuperação desses valores;

8.1.2 regularize, com a maior brevidade possível, seu contrato de prestação de serviços com a DATAPREV, especificando os serviços a serem prestados e os valores envolvidos;

8.1.3 normatize as rotinas de emissão de Certidões Negativas de Débito - CND que fogem à regra geral, principalmente aquelas referentes a contribuintes com restrições, de forma a minimizar a emissão de CND por meio de Autorização Especial, realizando levantamento e fiscalização sobre as emissões passadas;

8.1.4 quanto ao Sistema de Atualização de Guias da Previdência – AGUIA, estude a possibilidade de requisitar à DATAPREV o desenvolvimento de uma rotina de emissão de relatório periódico que identifique os registros com “marca de erro”,

¹ Publicada no DOU de 10/01/2001.

definindo uma equipe de controle para verificar os relatórios emitidos, tanto das guias atuais quanto daquelas já pertencentes ao banco de dados, de forma a efetuar as devidas correções;

8.1.5 adote, de imediato, providências com vistas a adequar às normas em vigor o termo de convênio celebrado entre o MPAS/INSS e o Centro Educacional de Tecnologia em Administração – CETEAD, definindo com clareza e precisão seu objeto e a destinação dos recursos;

8.1.6 adote medidas para agilizar a implantação e utilização do Sistema Módulo de Controle de Processos - MCP, providenciando a correção de suas falhas;

8.1.7 estude a possibilidade de criação de um grupo de controle/segurança, na área de informática, que seja responsável por:

a) investigar e corrigir qualquer problema operacional em terminal, microcomputador ou outro dispositivo de entrada de dados;

b) investigar qualquer ação de intervenção do operador;

c) assegurar que os procedimentos de “restart” sejam executados de maneira correta;

d) monitorar as atividades de entrada de dados no terminal, microcomputador ou outro dispositivo similar; e

e) investigar qualquer desvio dos procedimentos de entrada de dados pré-estabelecidos;

8.1.8 adote medidas com vistas a manter o controle sobre as rotinas que fogem à regra geral de concessão ou atualização de benefícios, como a transação AEB – Atualização Especial de Benefício e aquelas com base em decisões judiciais (regidas pelos Despachos 03 e 04), de forma a impedir acesso indevido às transações *on-line*;

8.1.9 implemente o projeto de apuração de inconsistências nas bases de dados de benefícios, com vistas a agilizar o processo de correção de distorções identificadas;

8.1.10 implemente, com a maior brevidade possível, procedimentos de confronto entre os fluxos financeiro e documental (Guia da Previdência Social - GPS) da arrecadação das contribuições previdenciárias;

8.1.11 adote providências no sentido de equipar as unidades da Procuradoria do INSS em que a carência de equipamentos de informática seja mais crítica;

8.1.12 envide esforços para promover a ampliação do Sistema de Gerenciamento por Segmentação de Procuradoria (SGSP), priorizando a alocação de recursos materiais e humanos, em especial para que seja efetivado o acompanhamento de devedores na faixa de débitos situados entre 1 (um) milhão e 5 (cinco) milhões de reais;

8.1.13 adote novo critério de classificação, no universo dos grandes devedores, identificando aqueles com melhor capacidade de pagamento de débitos, mediante análise econômico-financeira de balanços, acompanhamento sobre o pagamento de débitos parcelados, verificação da situação da empresa no mercado acionário, levantamento de certidões de ações judiciais e outros indicativos sobre o estado de solvência do devedor, de forma a tornar mais efetiva as ações das procuradorias;

8.1.14 oriente as procuradorias estaduais a controlar o prazo de tramitação dos processos, identificando as causas de eventuais morosidades, bem como a fazer levantamentos periódicos sobre o perfil da dívida, para a identificação dos grandes devedores do INSS no âmbito das respectivas circunscrições, com vistas ao melhor direcionamento de suas ações;

8.1.15 envie esforços no sentido de manter atualizado o Informativo da Procuradoria-Geral do INSS em sua *home-page* na internet;

8.1.16 oriente os procuradores autárquicos do INSS a utilizar a tecnologia “PUSH”, nos tribunais pátrios que disponibilizam esse tipo de serviço, para o recebimento automático dos andamentos processuais;

8.1.17 regulamente, mediante ordem de serviço, o ajuizamento de ações rescisórias, de forma a eliminar as deficiências nos acompanhamentos do desfecho em que o INSS é parte sucumbida;

8.1.18 proceda à classificação e ao registro da motivação judicial de todas as ações – transitadas em julgado, com julgamento de mérito – em que a autarquia tenha sucumbido, para fins gerenciais e estatísticos de orientação aos seus procuradores e advogados e de acompanhamento da atuação desses profissionais;

8.1.19 aloque recursos para a aquisição de periódicos e livros jurídicos à Procuradoria do INSS;

8.1.20 envie esforços para o aparelhamento dos setores de arrecadação, fiscalização e cobrança administrativa de débitos, com intensificação sistemática do uso de informática, buscando acompanhar o desempenho das empresas e o comportamento dos contribuintes em relação às contribuições sociais;

8.1.21 envie esforços no sentido de estabelecer intercâmbio de informações entre os setores de fiscalização nas esferas federal, estadual e municipal, bem como entre o INSS e demais órgãos da administração pública, responsáveis pelo recolhimento de contribuições sociais ou pelo manuseio de dados e parâmetros de acompanhamento;

8.1.22 adote providências com vistas a possibilitar o recebimento tempestivo, pelos postos de atendimento do INSS, das normas operacionais editadas, promovendo a orientação dos servidores responsáveis pela implementação das mesmas;

8.1.23 adote providências objetivando instituir o procedimento da conferência, após a validação dos dados do benefício em concessão, a ser efetuada por servidor distinto do habilitador/concessor, a fim de garantir a segregação de funções no processo concessório de benefícios, uma vez que a ausência dessa segregação na execução desses procedimentos possibilita a ocorrência de erros e fraudes;

8.1.24 adote a prática do cruzamento dos dados declarados pelo segurado com os do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), na fase de habilitação/concessão, em observância ao disposto no art. 333 do Decreto nº 3.048/99, para que seja reduzido o excessivo número de indeferimentos que ocorrem após a validação dos dados do benefício em concessão;

8.1.25 alerte as Agências da Previdência Social (ex-Postos de Seguro Social) para que não recusem requerimento de benefício com documentação incompleta, consoante o disposto no art. 176 do Decreto nº 3.048/99;

8.1.26 adote providências no sentido de compelir os cartórios de registro civil a cumprirem a obrigação de comunicar o registro de óbitos, conforme o art. 228 do Decreto nº 3.048/99, sob pena de aplicação de multa, com base no art. 68 da Lei nº 8.212/91;

8.2 determinar ao INSS e à DATAPREV que:

8.2.1 quanto ao controle de acesso aos sistemas, procedam à aplicação imediata dos preceitos constantes da Portaria/MPAS nº 4.494/98 e do Manual para Acesso Lógico aos Sistemas Informatizados da Previdência Social;

8.2.2 adotem, com urgência, medidas que permitam a completa funcionalidade do Sistema de Controle Financeiro – SCF, eliminando os problemas de compatibilização com outros sistemas, com vistas a confrontar os valores arrecadados e pagos ao INSS pelos bancos;

8.2.3 adotem providências para viabilizar a migração de todos os dados referentes à dívida (administrativa e judicial), contidos no sistema antecessor (ATARE), para o Sistema de Registro e Controle de Débitos, Parcelamento e Cobrança - SICOB;

8.2.4 realizem esforço concentrado para que todos os dados referentes à dívida (administrativa e judicial), migrados para o novo sistema DÍVIDA, sejam depurados, eliminando inconsistências e erros porventura existentes;

8.2.5 atentem para um gerenciamento quantitativo e qualitativo das informações do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, de forma a tornar mais eficaz sua utilização;

8.3 determinar à DATAPREV que:

8.3.1 proceda a estudos objetivando a otimização da utilização de seus *mainframes*, incluindo projeções futuras dessa utilização, com vistas a evitar problemas no processamento de dados;

8.3.2 regularize, na maior brevidade possível, sua relação contratual com a Unisys, por meio de um contrato elaborado nos termos das normas vigentes, especificando os serviços a serem prestados e os valores envolvidos;

8.3.3 quando de sua reestruturação organizacional, atente para o posicionamento hierárquico da área de segurança física e lógica de sistemas, que deve constar em um nível superior, de forma a conter todas as funções de segurança delineadas como necessárias, estabelecendo, em consequência, segregação na execução das mesmas;

8.3.4 adote as medidas recomendadas por sua Auditoria Interna, quando de fiscalização efetuada no CTRJ, em 1999, como por exemplo a implementação de um plano formal que contenha medidas de contingência e recuperação de processos;

8.3.5 proceda a estudo objetivando adotar um sistema que prepare automaticamente os procedimentos que devam ser executados diariamente;

8.3.6 adote as seguintes medidas, quanto ao controle de acesso aos sistemas:

a) implantação do Modelo de Gestão de Segurança definido pelo Projeto DAP 12;

b) efetivação de estudos no sentido de obrigar a confirmação de acesso de usuários, por gestor, nos moldes, por exemplo, da Conformidade de Operadores do sistema SIAFI;

c) implementação das medidas corretivas dos problemas relatados na Resolução/DATAPREV nº 2.246/98;

8.3.7 informe a este Tribunal, quando da apresentação de sua próxima Prestação de Contas, sobre a forma como está sendo utilizada a Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas - MDS e o desenrolar dos projetos DAP 35/99 (Documentação de Sistemas) e DAP 37/99 (Construção e Desenvolvimento de Manuais Interativos e Tutoriais para os Sistemas);

8.3.8 adote, com urgência, medidas visando à completa implantação do Projeto de Descentralização das Bases de Dados da Arrecadação – RADAR, com vistas a garantir a segurança dos dados processados e a possibilitar a interligação entre os diversos níveis do INSS;

8.3.9 agilize as migrações dos sistemas cruciais da Previdência que utilizam a linguagem *Clipper* para plataformas mais modernas e integradas que permitam o efetivo gerenciamento nas unidades regionais;

8.3.10 adote um planejamento mais eficaz quando da implantação de sistemas, inclusive centralizando sua operacionalização, com vistas a evitar incompatibilidade de informações entre sistemas afins, como o ocorrido entre o Sistema de Cadastramento e Alteração de Documentos - SICAD e o Sistema de Registro e Controle de Débitos, Parcelamento e Cobrança – SICOB;

8.3.11 adote rotinas e procedimentos de controle que garantam que todos os projetos de segurança lógica dos bancos de dados sigam padrões pré-estabelecidos, de modo a atingir os objetivos determinados na política de segurança;

8.3.12 desenvolva metodologia de avaliação do desempenho dos bancos de dados, objetivando a eliminação, por exemplo, entraves no processamento e procedimentos de consulta e de atualização mal construídos, com vistas a otimizar sua utilização;

8.3.13 adote providências com vistas a:

a) preservar as versões anteriores das estruturas de banco de dados, de forma a recompor emergencialmente situações anteriores;

b) manter um histórico das alterações efetuadas nos bancos de dados, juntamente com suas justificativas, com vistas a fundamentar decisões tomadas, assim como dar subsídios a decisões futuras;

d) viabilizar soluções intermediárias entre a administração de dados e a área de Sistemas, quando da implementação de estruturas de dados, com a finalidade de reduzir a manutenção, eliminar a falta de confiabilidade dos dados e a falta de integração entre os aplicativos;

8.3.14 mantenha em arquivo o modelo conceitual dos dados que retrate o seu inter-relacionamento, adotando, ainda, rotinas e procedimentos que evitem que as duas áreas de administração de dados atuem de forma descoordenada e criem soluções de modelagem conflitantes entre si;

8.3.15 proceda a levantamento dos modelos de dados que representem a estrutura dos bancos de dados implementados no ambiente de grande porte;

8.3.16 estude a possibilidade de criar um pseudo-sistema dentro do Designer 2000 que permita o acesso somente à leitura da documentação pelas equipes de desenvolvimento, para que não se perca o controle sobre alterações efetuadas;

8.3.17 envie esforços na depuração da base de dados do CD-IDEIA Procuradoria, corrigindo os dados constantes nos seguintes campos de registro: indicador de débito, data de atualização, data de cadastramento, data do documento de origem, data da fase anterior, data da fase atual e data de inscrição;

8.4 determinar ao Comitê de Tecnologia e Informação que:

8.4.1 adote medidas no sentido de viabilizar um controle efetivo dos equipamentos de *hardware* que compõem o parque computacional da Previdência;

8.4.2 adote medidas visando agilizar a implementação dos produtos do Projeto DAP 12, atentando para procedimentos relativos ao programa de segurança, especialmente quanto a: análise dos *logs* e relatórios de violações dos procedimentos de segurança; proteção dos *logs* contra destruição intencional ou acidental; violações de segurança; e tentativas frustradas de acesso ao sistema;

8.5 recomendar ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que:

8.5.1 estude a viabilidade de encaminhar à Presidência da República proposta de projeto de lei que contemple aumento do quadro de pessoal na Procuradoria do INSS, ante a carência de recursos humanos verificada, situação que pode comprometer o processo de cobrança judicial dos débitos previdenciários;

8.5.2 realize consulta junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre a possibilidade de aproveitamento de servidores públicos federais, que estejam em disponibilidade, nos quadros do Instituto Nacional do Seguro Social (art. 30 e seguintes da Lei 8.112/90);

8.5.3 realize consulta ao Ministério da Fazenda sobre a possibilidade de serem alocados, prioritariamente e mediante cessão de uso, equipamentos de informática apreendidos pela Secretaria da Receita Federal (art. 28 do Decreto-lei nº 1.455/76);

8.5.4 reveja a forma de apresentação dos dados no Anuário Estatístico da Previdência Social, de modo a explicitar os conceitos e as metodologias utilizadas para o tratamento dos dados;

8.5.5 adote medidas com vistas a consolidar a legislação previdenciária, de forma a facilitar o acompanhamento das normas pertinentes pelos servidores do órgão e demais interessados;

8.6 determinar à 4ª SECEX que, oportunamente:

8.6.1 inclua no Plano específico Auditoria a ser realizada no INSS, extensível à DATAPREV, objetivando avaliar os custos relativos à prestação de serviços existentes entre as partes, bem como examinar o termo de convênio celebrado entre o MPAS/INSS e o Centro Educacional de Tecnologia em Administração – CETEAD, com vistas a verificar a sua adequação às normas em vigor; 8.7. encaminhar cópia do Relatório de Auditoria e da presente Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle do

Senado Federal, ao Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social, ao Presidente do INSS e ao Presidente da DATAPREV;

8.8 juntar os presentes autos às contas do INSS relativas ao exercício de 1998.

9. Ata nº 48/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 06/12/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e Guilherme Palmeira (Relator)

IRAM SARAIVA
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator