



O SISTEMA DE GOVERNANÇA DO INSS E A RESPONSABILIDADE DO SERVIDOR GESTOR POR ATRASO NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS

Claudine Costa Smolenaars¹

Resumo

O objeto do artigo é o programa de integridade e governança instituído pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), através das Portarias 3.212/19 e 3.213/19. O problema abordado é o cenário da desconformidade da autarquia com os prazos para análise e implantações judiciais de benefícios previstos pela Lei 8.213/91, levando à aplicação de multas e ofícios reportando crime de prevaricação e desobediência dos servidores. Esse sistema de governança munirá o gestor de ferramentas para comprovar a ausência de responsabilidade pessoal na tomada de decisões? Pretende-se demonstrar que esse regime jurídico de governança pode impactar nos limites de responsabilidade pessoal dos servidores. Tem-se, como objetivos específicos, avaliar tais Portarias; estabelecer comparativo com decisões dos Tribunais Regionais Federais e do Tribunal de Contas da União; e, por fim, averiguar se a autarquia está estruturada de forma a demonstrar a isenção de responsabilidade do gestor. A metodologia aplicada comporta o método dedutivo, considerando uma análise sistêmica, com revisão bibliográfica e coleta de dados. Os achados de pesquisa apontam que o programa de integridade e governança do INSS ainda é incipiente, recaindo sobre o servidor uma ameaça de responsabilidade, o que pode ser mitigado por transparência dos dados e por governança colaborativa permanente.

Palavras-chave: Responsabilidade; Servidor público; Órgãos externos de controle; *Compliance* público.

Rev. FAPAD

e-ISSN: 2764-2313

Data de aceite: 20/11/2022

<https://doi.org/10.37497/revistafapad.v2i1.70>

Organizado pelo Dr. Fabrizio Bon Vecchio Presidente do Instituto Ibero-americano de Compliance - IIAC com o Instituto Superior de Administração e Línguas — ISAL

¹ Mestranda em Direito dos Negócios e da Empresa. Universidade do Vale dos Sinos – UNISINOS, Rio Grande do Sul, (Brasil). E-mail: dinecosta@gmail.com

THE INSS GOVERNANCE SYSTEM AND THE RESPONSIBILITY OF THE MANAGING SERVER FOR THE DELAY IN THE CONCESSION OF BENEFITS

Abstract

The object of the article is the integrity and governance program instituted by the National Institute of Social Security (INSS) through Ordinances 3.212/19 and 3.213/19. The problem addressed is the scenario of non-compliance of the autarchy with the deadlines for analysis and judicial implementation of benefits provided by Law 8.213/91, leading to the application of fines and official letters reporting crime of prevarication and disobedience of public servants. Will this governance system provide the manager with tools to prove the absence of personal responsibility in decision-making? It is intended to demonstrate that this legal regime of governance can impact the limits of personal liability of public servants. Its specific objectives are to evaluate such Ordinances; to establish a comparison with the decisions of the Federal Regional Courts and the Federal Court of Auditors and, finally, to verify if the autarchy is structured to demonstrate the exemption of responsibility of the manager. The applied methodology includes the deductive method, considering a systemic analysis, with bibliographic review and data collection. The research findings indicate that the INSS integrity and governance program is still incipient, with a threat of liability falling on the server, which can be mitigated by data transparency and permanent collaborative governance.

Keywords: Responsibility; Government Employee; External Control Organizations; Public Compliance.

1. INTRODUÇÃO

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) administra a análise de pedidos de benefícios previdenciários, na forma da Lei n. 8.213/91, devendo fazê-lo dentro dos prazos ali estabelecidos.

Buscando aprimorar o processo decisório da gestão e efetuar melhorias no seu desempenho institucional e em cumprimento aos Decretos n. 9.203/2017 e n. 9.746/2019, também considerando as orientações da Controladoria Geral da União (CGU) estabelecidas na Portaria n. 1.089/2018, o INSS instituiu o programa de integridade e o seu sistema de governança através das Portarias n. 3.212/2019 e n. 3.213/2019, respectivamente. Dentre outros objetivos previstos, o programa busca “promover a gestão estratégica do INSS, focada na melhoria contínua dos serviços ofertados aos beneficiários”, conduzindo a autarquia “para manter processo decisório orientado por evidências” e “pela conformidade legal”.

Ocorre que, desde 2019, quando quase a metade dos servidores aposentaram-se, a autarquia começou a atrasar, consideravelmente, a análise dos pedidos administrativos e a

implantação de benefícios concedidos judicialmente, o que levou à aplicação de multas pelo Judiciário e à expedição de ofícios reportando crime de prevaricação e desobediência.

Nesse contexto, recai sobre os gestores do INSS o risco de responsabilidade pessoal por possíveis danos causados ao erário, especialmente frente aos órgãos externos, como Tribunal de Contas da União, Ministério Público e Judiciário. Como pode o gestor comprovar a ausência de responsabilidade na tomada de decisões e de medidas administrativas? O sistema de governança e o programa de integridade criado pelas Portarias n. 3.212/2019 e n. 3.213/2019 munirão o gestor de ferramentas para tanto?

O presente artigo pretende demonstrar que o sistema de governança do INSS deve ser aprimorado para proteger os servidores da aplicação de penalidades. Para tanto, será necessário avaliar as Portarias n. 3.212/2019 e n. 3.213/2019 frente à revisão bibliográfica sobre *compliance* e governança públicos; comparar com decisões dos Tribunais Regionais Federais e do Tribunal de Contas da União que enfrentam o tema da responsabilidade do servidor, tanto por danos ao erário, quanto por crimes de desobediência e prevaricação; averiguar se a autarquia está estruturada de forma a demonstrar a isenção de responsabilidade do gestor frente às limitações estruturais do órgão, especialmente se há coordenação e participação da autarquia na política pública previdenciária, que impacta na gestão do serviço.

Como marco teórico, destacam-se as diretrizes sobre governança pública desenvolvidas pela Organização do Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelas normas ISO.

A metodologia aplicada comporta o método dedutivo, considerando uma análise sistêmica, com revisão bibliográfica e coleta de dados. A partir do levantamento e análise de acórdãos dos Tribunais Regionais Federais e do Tribunal de Contas da União, buscou-se averiguar eventual imposição de responsabilidade ao servidor do INSS quanto ao atraso na implantação de benefícios e no cumprimento de decisões judiciais. Posteriormente, comparou-se as portarias com a revisão bibliográfica, especialmente com as diretrizes de governança públicas da OCDE, de forma a avaliar o programa.

Em pesquisa jurisprudencial, identificaram-se recursos e impetração de mandados de segurança na defesa dos servidores públicos que sofreram penalidades pessoais em razão do não cumprimento de decisões judiciais. Identificaram-se, também, diversas políticas públicas advindas do governo federal que impactaram negativamente na desenvoltura da gestão do INSS, sobre as

quais a autarquia previdenciária não teve controle ou não demonstrou ter feito alertas formais sobre o risco de desconformidade, na sua aprovação.

Além disso, a autarquia não vem conseguindo cumprir os prazos estabelecidos por lei, além daqueles fixados em acordo no Supremo Tribunal Federal, que mitigou a exigência legal em prol da efetividade e organização do INSS. Ou seja, não vem cumprindo o objetivo do sistema de governança de “promover a gestão estratégica focada na melhoria contínua dos serviços” e na conformidade legal.

A hipótese é de que o programa de governança e o de integridade do INSS ainda é incipiente e pouco compreendido pelos demais atores externos do controle, recaindo sobre o servidor uma ameaça de responsabilidade advinda da falta de estrutura do órgão. Essa ameaça compromete, ainda mais, a qualidade do serviço público da autarquia, pois estabelece um ambiente de trabalho sob pressão e sem perspectivas de melhora, em razão da ausência de governança efetiva sobre o desenvolvimento da política pública. Destaca-se, também, que o quadro pode ser mitigado pelo acesso fácil a painel de gestão, à vista, aumentando a transparência e por um efetivo diálogo interinstitucional e governança colaborativa permanente.

2. O SISTEMA DE GOVERNANÇA DO INSS E O COMPLIANCE NA ENTREGA DA POLÍTICA PÚBLICA DENTRO DO PRAZO LEGAL

A política pública de prestação estatal da seguridade social, no tocante à previdência social e, em parte, da assistência social, previsto pela Lei n. 8.213/91, é administrada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), criado pelo Decreto n. 99.350/1990, hoje regulamentado pelo Decreto n. 9.746/2019.

Cabe ao INSS, dentro dos prazos previstos pela legislação, analisar os requerimentos administrativos para obtenção de benefícios, na forma da lei. Quanto ao prazo, prevê o §5º do artigo 41-A da Lei n. 8.213/91 que o INSS tem prazo de 45 dias para analisar o requerimento após a apresentação da documentação.

Buscando aprimorar o processo decisório da gestão e efetuar melhorias no seu desempenho institucional, e em cumprimento aos Decretos n. 9.203/2017 e n. 9.746/2019, também considerando as orientações da Controladoria Geral da União (CGU) estabelecidas na Portaria n.

1.089/2018, o INSS instituiu o programa de integridade e o seu sistema de governança, através das Portarias n. 3.212/2019 e n. 3.213/2019, respectivamente.

Governança pública é conceituada pelo Decreto n. 9.203/2017 como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017). São princípios da governança pública a capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas, responsabilidade e transparência.

As principais diretrizes da governança pública, previstas no artigo 4º do Decreto n. 9.203/2017, estão diretamente relacionados com a entrega efetiva da política pública, utilizando-se racionalmente dos recursos, com soluções inovadoras e simplificadas. Isso devidamente acompanhado por controle e monitoramento da qualidade, eficiência e desempenho da gestão nas suas entregas, prevendo a criação de comitês internos de governança nos órgãos e entidades da administração pública federal.

A Organização para o Desenvolvimento Econômico (OCDE há muito se dedica ao estudo da governança pública. No documento *“Policy Framework for Investment User’s Toolkit”*, definiu-se a boa governança pública como o enquadramento do exercício do poder e da tomada de decisões de interesse público com um conjunto de arranjos, formais e informais, que estabelecem padrões de respeito à lei e aos direitos humanos, seja dentro do Estado, seja nas relações entre o Estado e instituições não estatais. Destacam-se, também, como princípios basilares da boa governança: prestação de contas, transparência, eficiência, efetividade, capacidade de resposta e o respeito às leis (OCDE, 2011).

A Portaria n. 1.089/2018 da CGU, que prevê recomendações para a implantação dos programas de integridade, especificamente voltados para a prevenção de fraudes e corrupção no âmbito público, por sua vez, estabelece que os órgãos devem internalizar processos de “promoção da transparência ativa e do acesso à informação”, na conformidade da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011).

Quanto aos programas de governança e de integridade do INSS, teve no Decreto n. 9.746/2019 a previsão de sua estruturação, estabelecendo que caberia à Diretoria da Integridade, Governança e Gestão de Riscos, dentre diversas funções, “planejar, orientar e coordenar as atividades de controle e conformidade, investigação e redução de riscos de fraude e de corrupção”.

Coube, então, às Portarias n. 3.212/2019 e n. 3.213/2019, a instituição do programa de integridade e do sistema de governança do INSS.

O sistema de governança da autarquia busca “promover o aprimoramento do processo decisório e a melhoria do desempenho institucional”, também destacando a sua função de implementação de sistema de *compliance*, pela vinculação da administração pública ao princípio da legalidade. Tal se coaduna com inúmeros dispositivos da portaria, destacando-se o inciso VII do artigo 3º da Portaria n. 3.213/19, que estabelece como objetivos da governança “manter o processo decisório orientado por evidências, pela conformidade legal e pela desburocratização”.

O sistema de governança estabelece, ainda, a forma colegiada para tomada das decisões importantes, através do Comitê Estratégico de Governança (CEGOV), que é formado pelo Presidente da autarquia e por cinco diretores, sendo que as reuniões são compostas pela Auditoria, Corregedoria e Procuradoria Federal. Os comitês temáticos foram criados para auxiliar o CEGOV na tomada das decisões, dividindo-se em: planejamento, governança digital, gestão da informação, integridade, gestão de contratações e gestão de pessoas. As atas das reuniões do CEGOV ficam disponibilizadas no site do INSS.

Já o programa de integridade do INSS, instituído pela Portaria 3.212/2019, volta-se para a prevenção e o combate às fraudes e à corrupção. Estabelece diretrizes e objetivos a serem perseguidos na estruturação de práticas e controles internos na gestão da ética e dos riscos à integridade. Foi implementado através Resolução n. 8, de 29/06/2020, do CEGOV, que fixou o primeiro plano para o período de 2020-2021.

No documento “Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública” (2021), conceitua-se integridade pública como o “alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”.

Vale destacar, ainda, a transparência como premissa salutar para a ideia de governança, estabelecida no inciso IX do artigo 3º da Portaria n. 3.213/19, ao prever que cabe ao sistema de governança “promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados do INSS, de maneira a fortalecer o acesso público à informação”.

Após instituído, o CEGOV iniciou o desenvolvimento dos regramentos necessários, como a Resolução n. 5, de 28/05/2020, que instituiu a Política de Gestão de Riscos, e a Resolução n. 6, de 02/06/2020, que prevê a implantação do Sistema de Monitoramento de Desempenho

Organizacional. Esses sistemas têm como objeto fazer diagnóstico e atuar na redução dos riscos, bem como delinear o acompanhamento e monitoramento dos planos de ações, programas e projetos prioritários e serviços prestados pelo INSS.

Quanto à política de Riscos do INSS, vale destacar o artigo 5º, que prevê como missão “auxiliar a tomada de decisão com vistas a prover razoável segurança no cumprimento da missão e no alcance dos objetivos institucionais”. Assim, o maior risco da autarquia previdenciária é não cumprir o seu papel legal, de executor da política previdenciária.

Quanto à transparência, o parágrafo único do art. 6º da Resolução 6/2020 estabeleceu que os indicadores de monitoramento aprovados deverão ser divulgados através de uma plataforma online de visualização (painel de gestão), de acesso público, chamada “INSS em números”, que apresentará os indicadores por meio de gráficos, tabelas ou outras formas de visualização fácil e interativa.

A plataforma “INSS em números”, até a data de 09/11/2021, ainda não estava disponibilizada com os prometidos dados, com indicadores apresentados por gráficos e tabelas. De qualquer forma, a imprensa costuma, com frequência, solicitar dados ao INSS para divulgação de notícias do órgão, nos meios de comunicação. Ainda há relatórios de gestão oferecidos pelo site do INSS, como o Relatório de Gestão 2020 e dados estatísticos publicados nos anuários do INSS.

De qualquer forma, o INSS, assim como todos os órgãos e entes públicos da administração pública federal, submetem-se às políticas do Plano de Dados Abertos (PDA), conforme regramento específico (Decreto n. 8.777/16 e Decreto n. 9.903/19). O último plano de dados abertos, do INSS, compreende o período de 07/2016 a 07/2018.

Após apresentado esse panorama, passa-se a delinear o quadro crítico enfrentado pela autarquia previdenciária, que acaba por atingir seus servidores, quando da não conformidade com os ditames legais, especialmente quanto aos prazos fixados para a conclusão dos requerimentos administrativos e cumprimento de decisões judiciais.

3. O DESCONTROLE DA DEMANDA E O ATRASO NA ENTREGA DA POLÍTICA PÚBLICA DO INSS - A RESPONSABILIDADE DO SERVIDOR GESTOR SOBRE MULTAS DIÁRIAS E CRIME DE DESOBEDIÊNCIA

Para bem delinear o problema, é fundamental compreender o que está no escopo de governança e controle do INSS. Como já se destacou, cabe à autarquia a execução e a administração da política pública previdenciária e, em parte, assistencial, conforme previsão legal.

O escopo da atividade do INSS está na compreensão do texto da norma e na sua aplicação aos casos concretos (subsunção), como o de um Juiz do processo previdenciário administrativo. Dentro da sua estrutura hierárquica, deveriam estar todos os servidores que vão receber e analisar esses requerimentos, mas tal não se coaduna com a realidade.

Ocorre que a autarquia, para o seu pleno funcionamento, depende de estruturas externas, não hierarquizadas por si, como a administração dos sistemas de informação (sob o controle da DATAPREV, empresa pública de tecnologia) e a perícia médica previdenciária (sob a administração da Subsecretaria de Perícias Médicas Federais). Ou seja, para poder cumprir boa parte da sua missão institucional, a autarquia previdenciária depende de órgãos externos, sobre os quais não tem ingerência administrativa.

Quanto à elaboração da política pública previdenciária, tal se dá via governo federal, através do respectivo ministério, a depender da sua organização interna, que estabelece todas as regras para a concessão de benefícios através de reformas constitucionais, medidas provisórias ou iniciativas de lei encaminhadas ao Congresso Nacional. Dessa forma, a demanda do INSS pode se alterar, sobremaneira, da noite para o dia, sem a sua participação.

Vale trazer um exemplo que colaborou muito para a formação do caos no INSS, sem que tivesse havido tempo e organização prévia da estrutura para a nova demanda: a reforma da previdência. A última reforma foi entabulada pela Emenda Constitucional n. 103/2019, que alterou substancialmente os requisitos e a fórmula de cálculo dos benefícios previdenciários. A maior parte dos seus dispositivos entraram em vigor na data da sua publicação, em 12 de novembro de 2019, sem a prévia adaptação dos sistemas do INSS, que levaram meses para serem implementados, conforme diversas notícias veiculadas pelas mídias de imprensa (Cavallini, 2020). No entanto, os sistemas do INSS somente estavam aptos a implantar e calcular benefícios muitos meses depois, com espera de inúmeros requerimentos administrativos.

Outros exemplos se seguem no impacto da formulação da política pública pelo governo federal na administração do INSS: antecipação do auxílio-doença (COVID); operação pente fino; repasse da administração do Seguro Defeso; assunção do benefício de prestação continuada (BPC); benefícios rurais sem contribuição nos cadastros; recursos ao Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS - órgão externo ao INSS); projeto de centralização da administração do regime próprio dos servidores federais, entre outros.

Todo esse contexto é agravado por outra variável fora do controle da autarquia: a judicialização². Ocorre que os servidores do INSS se submetem às normas da administração pública, especialmente da exigência da estrita legalidade para a produção de prova e análise dos requisitos dos benefícios, fixados com critérios objetivos. Já o Judiciário utiliza-se das normas do processo civil para a produção de provas (todas admitidas em Direito) e utiliza-se de critérios subjetivos, não taxados, para fazer a subsunção da norma ao caso concreto, aplicando princípios abstratos na hermenêutica.

Mesmo nesse contexto de recebimento de demandas extraordinárias, o INSS não tem a prerrogativa de determinar a abertura de concurso público sem o aval do governo federal, ou de aumentar o seu orçamento, frente a novas demandas. Várias iniciativas para contratação emergencial de pessoas foram aventadas pelo governo, inclusive de chamamento de servidores aposentados (Martello, 2020), o que foge da governança da autarquia.

Desenha-se o problema de forma mais clara: a falta de governança e controle sobre a geração de novas demandas, os recursos humanos e o sistema de dados, gerou o caos administrativo³, com atrasos nas análises de requerimentos e na implantação de benefícios deferidos judicialmente, recaindo grande pressão e ameaças sobre os servidores, especialmente os gestores.

Quando quase a metade dos servidores aposentaram-se em 2019, a autarquia começou a atrasar, consideravelmente, a análise dos pedidos administrativos e a implantação de benefícios

² Para a compreensão do fenômeno da judicialização na concessão de benefícios, indicam-se dois estudos: o realizado pelo Tribunal de Contas da União (acórdão 2894/2018) e o desenvolvido pelo INSPER (2019). O último, indica que 11% dos benefícios previdenciários são concedidos judicialmente, o que gera outra demanda, a prestação de informações, atendimento e implantação de benefícios judiciais.

³ Para tentar um melhor aproveitamento de pessoal e recursos materiais, o INSS, em julho/2019, criou as Centrais de Análise de Benefício (CEAB)³ e, à título de experiência piloto, implantou a modalidade semipresencial, com dispensa de controle de frequência aos servidores que cumprissem determinada meta de trabalho. As CEABS foram criadas no âmbito regional, voltadas para a análise de processos de reconhecimento de direitos e de atendimento de demandas judiciais. Ocorre que, tão logo as CEABS foram criadas, teve uma severa piora nos atrasos, talvez em razão do descompasso entre diversos setores, dificuldades de acesso e limitações de sistemas, entre outros fatores.

concedidos judicialmente. No âmbito judicial, iniciou-se verdadeira corrida na aplicação de multas diárias contra o órgão, numa tentativa de forçar a implantação de benefícios concedidos. Conforme Nota Técnica SEI/CJF 0115120 dos centros de inteligência da Justiça Federal (Otílio, 2020), o INSS teria repassado dados de atraso de 213.661 ordens judiciais em março de 2020. Também foram ajuizadas ações civis públicas e impetrados diversos mandados de segurança (contra o servidor gestor, autoridade coatora) buscando obrigar o INSS a cumprir os prazos legais para a análise dos benefícios previdenciários. No entanto, o problema dos atrasos se mantém até os dias de hoje (Conjur, 2021).

No relatório de gestão de 2020, o INSS destaca, às fls. 31/32, que um dos desafios da gestão da autarquia é de implementação dos prazos de despacho para os requerimentos iniciais de benefícios definidos no protocolo acordado no âmbito do julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.171.172/SC, no Supremo Tribunal Federal, com fixação de prazos diferenciados para cada tipo de benefício (INSS, 2020). Informa o relatório que, até abril de 2020, antes da pandemia, o INSS se mantinha dentro da meta esperada, conforme os prazos estabelecidos no acordo, apesar de o acordo prever o prazo de 90 dias para a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição e a planilha demonstrar o tempo de 142 dias para a análise.

Em novembro de 2021, ainda constam notícias sobre os atrasos nas análises, destacando-se que a fila nacional tem aumentado nos últimos meses, passando de 1,8 milhão de pedidos em julho de 2021 (Globo, 2021). O Sindicato dos Trabalhadores da Previdência Social estima o déficit de 22 mil servidores na estrutura de pessoal do INSS (Imenes, 2021).

A questão que se busca compreender é o quanto desses problemas recaem em risco de responsabilidade pessoal aos servidores públicos e, especialmente, dos gestores do INSS, e se a autarquia é transparente e estruturada, em seus programas de governança e *compliance*, de forma a afastar essa responsabilidade.

Em pesquisa jurisprudencial nos TRFs⁴, revela-se que o INSS já teve que recorrer aos tribunais para reverter decisões judiciais que impunham multa diária aos servidores, além de inúmeros ofícios ao Ministério Público Federal para averiguar improbidade administrativa e crimes de descumprimento de ordem judicial.

⁴ Tanto a pesquisa jurisprudencial nos TRFs, quanto a pesquisa no TCU, demonstram dificuldades na busca por palavras-chave. Foi necessário recorrer ao google para obter uma pesquisa mais certa quanto à exemplos de responsabilização de servidor e aplicação de multas pessoais.

O INSS impetrou diversos mandados de segurança (exemplo: n. 50382313820194047100)⁵ perante as turmas recursais do Rio Grande do Sul contra decisões judiciais que fixavam multa diária pessoal ao servidor público por não cumprimento de decisão judicial no prazo fixado, com bloqueio de valores via BACENJUD. Pela pesquisa, os mandados de segurança foram acolhidos para afastar a aplicação de multa pessoal ao servidor. Em outros processos, foram fixadas multas diárias contra o INSS, com determinação de que a autarquia informasse a matrícula SIAPE do servidor, para fins de responsabilização⁶.

Nos mandados de segurança impetrados contra o INSS para imediata análise dos processos administrativos, recaía sobre o servidor a ameaça de configuração de crime de desobediência, conforme o artigo 26 da Lei n. 12.046/2009. Veja-se o julgado do agravo de instrumento de n. 5020344-30.2021.4.04.0000 (TRF4, 2021), em que o relatório destaca trecho da sentença que alerta o risco de “crime de desobediência nos termos do artigo 26 da Lei 12.016/09”.

Assim, além do risco da fixação de multa contra si, o servidor público do INSS também pode responder criminalmente, por não cumprir a decisão judicial no prazo fixado, com a remessa de ofícios à Polícia Federal ou ao Ministério Público para investigação dos crimes de prevaricação ou de desobediência. Em pesquisa de jurisprudência no site do CJF, localizou-se alguns julgados, em habeas corpus, para trancar inquérito instaurado, em razão de não cumprimento de decisão judicial de implantação de benefício (HC n. 2005.05.99.001901-9 (TRF5, 2006); HC n. 2006.01.00.048668-0 (TRF1, 2007); HC n. 97.04.38142-5 (TRF4, 1998)

A questão de tentativa de aplicação de multa e imputação de responsabilidade a servidor não é nova, destacando-se julgados do TRF4, que afastam essa responsabilidade quando não há conduta inidônea por parte do servidor, como os acórdãos de agravo de instrumento de n. 5020620-08.2014.404.0000 (TRF4, 2014) e n. 5048444-34.2017.4.04.0000 (TRF4, 2018). Os riscos de reconhecimento de responsabilidade não são baixos, na medida em que o próprio TCU vem se dedicando a auditorias para fins de encontrar falhas ou erros sistêmicos na concessão de benefícios

⁵ Outros exemplos: 5067910-83.2019.4.04.7100, 5037188-66.2019.4.04.7100, 50375073420194047100, 50357552720194047100; 5038756-20.2019.4.04.7100.

⁶ Destaca o magistrado no processo de n. 5005341-14.2018.4.04.7122/RS, que as intimações seriam encaminhadas ao órgão de representação judicial, “cabendo ao Procurador Federal que for cientificado do teor da ordem judicial a ser liquidada, encaminhá-la ao setor/servidor competente da autarquia previdenciária para o cumprimento da decisão judicial, identificando nestes autos o servidor que a receber, fornecendo nome, cargo ocupado, matrícula SIAPE e local de lotação. Do mesmo modo, deve orientar esses funcionários públicos sobre os limites e os termos da decisão a ser concretizada, assim como da importância e primazia que se deve dar ao cumprimento das obrigações judiciais relativamente às demais obrigações administrativas, bem como das consequências processuais possíveis ao INSS e aos seus servidores pelo descumprimento ou atraso da efetivação de tais decisões judiciais.”

previdenciários. Vale destacar a operação de irregularidades no banco de dados do INSS, descrita no Acórdão n. 1.350/2020, quando se constatou irregularidade em 242 mil benefícios previdenciários, na ordem de 2 bilhões de reais (TCU, 2021).

Como exemplo do perigo de responsabilização, cite-se a tomada de contas n. 029.573/2010-6, que adveio de representação por parte do judiciário, onde a servidora do INSS teve multa aplicada no valor de 20% do valor devido à parte autora, no total de R\$716,50 (ano de 2009). O TCU destacou que não conhecia da representação, porque a multa diária aplicada ao ente público foi inferior a R\$23.000,00, patamar mínimo para submissão de débito em processo autônomo à Corte de Contas, mas que *“isso não significa que a autoridade, no âmbito de suas competências e deveres, esteja dispensada de apurar o fato e constituir o débito”*. (TCU, 2011)

A responsabilidade civil do servidor público é tema recorrente na doutrina e na jurisprudência, sendo objeto de ampla regulação pela lei. Inicialmente, destaque-se a previsão da Lei n. 8.112/91, no capítulo IV, que prevê inúmeras normas sobre responsabilidade civil, administrativa e criminal do servidor público.

No tocante ao servidor do INSS, além do volume de trabalho e do curto prazo para cumpri-lo, seus atos são revisados pelo TCU, que, de acordo com o art. 71, VII, c/c §3º da Constituição Federal, tem competência para responsabilização administrativa e condenação ao ressarcimento por dano causado aos cofres públicos, podendo ainda aplicar multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (Lei n. 8.443/1992).

Com essas considerações, passa-se a avaliar se o programa de governança pública do INSS é capaz de isentar o servidor de responsabilidade pela sua não conformidade.

4. TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO E PROTEÇÃO DO SERVIDOR-GESTOR PELO INSS, FRENTE A FALTA DE ESTRUTURA DO ÓRGÃO

A criação formal do programa de governança pública do INSS, bem como os atos que se seguiram, com a criação de comitês, divulgação de procedimentos, provimentos, resoluções e reuniões, já demonstram a busca por organização interna, estruturação e transparência das decisões colegiadas. Ocorre que, em termos de demonstração da conformidade com a sua obrigação legal, especialmente da análise de requerimentos administrativos no prazo previsto em lei, além da fixação de responsabilidade dos servidores gestores, o programa ainda se mostra

incipiente e precisa de amadurecimento, o que se verifica dos atos do CEGOV disponíveis no site do INSS.

No mapa estratégico 2020-2023, publicado pela Resolução n. 2/CEGOV/INSS, de 31/12/2019, o INSS (2019) elege ações estratégicas relacionadas a “analisar com qualidade e tempestividade as demandas do cidadão”, com metas de atualizar instruções normativas e manuais, consolidar as centrais de análise, expandir o controle e monitoramento da qualidade das decisões. No entanto, as medidas não mostraram impacto, como se percebe pelas atuais notícias de aumento das filas e do atraso na análise, além de não afastar o perigo de responsabilidade pessoal dos servidores gestores.

Como se demonstrou, a formulação da política previdenciária pelo governo impacta, sobremaneira, a gestão do INSS. As razões pelas quais os políticos tomam decisões e a forma como fazem costuma impactar e dificultar o executor dessas políticas. Sendo o INSS uma autarquia, um ente administrativo autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica própria, mas sem deixar de ser uma descentralização administrativa do poder que a criou, deve participar ativamente da formulação da política e manifestar-se de forma aberta e transparente sobre o impacto administrativo na organização.

O sistema de governança do INSS deve estar interligado com o sistema de governança da secretaria de previdência social (atualmente, dentro do Ministério do Trabalho e Previdência), devendo demonstrar, abertamente, que destacou os perigos de novas políticas previdenciárias inviabilizarem administrativamente o instituto e quais recursos são necessários para tanto. Ou seja, o planejamento de novas políticas deve começar na sua formulação inicial e os riscos devem estar demonstrados em sistema de alerta.

No caso, o CEGOV deve formalizar a participação ativa no Comitê Interministerial de Governança (CIG) e registrar as reuniões desses dois comitês, onde se deve discutir os riscos de novas políticas impactarem negativamente no instituto. Da mesma forma, deve haver alinhamento com os comitês interinstitucionais, como da Secretaria de Perícia Médica Federal e com o da DATAPREV.

A efetiva gestão de riscos operacionais contribui para eficiência na prestação dos serviços públicos, possibilita a adequada responsabilização dos gestores e aumenta a reputação do ente público (OCDE, 2011). O INSS não publicou qualquer matriz de risco, com avaliação de impacto e probabilidade de ocorrência, sendo que o mapeamento periódico de riscos de *compliance* é

fundamental para demonstrar o diagnóstico e medidas preventivas efetivas para a sua não ocorrência (Bandarovsky, 2021).

Apenas com uma metodologia específica para mapeamento, análise e avaliação dos riscos (Steinberg, 2007) é possível perquirir a forma de tratar, mitigar ou se adaptar aos mesmos, especialmente aqueles relacionados ao cumprimento dos objetivos da organização. Além disso, a comunicação aos interessados é fundamental para completar o sistema de gerenciamento dos riscos, com permanentes melhorias aos fluxos de trabalho. Assim, somente com método e uso das ferramentas adequadas é possível se reconhecer a qualidade e a maturidade de um programa de governança e *compliance*.

A OCDE, através do Comitê de Governança Pública, em estudo realizado sobre a América Latina (OCDE, 2017), destacou que os governos deveriam considerar, dentre várias sugestões, a melhor forma de coordenar as diversas instituições e níveis de governo. A ideia de “coordenação do todo do governo” seria fundamental para um sistema interligado de governança pública. (Thorstensen, 2020, p. 18)

Quando as políticas públicas são desenvolvidas por um órgão do governo, sem considerar, devidamente, o impacto nos demais, podem ter consequências graves, pela falta de coordenação entre os setores. No entendimento da OCDE, “políticas adotadas em conjunto por mais de um ministério podem ser mais eficientes do que apostar na separação total de funções”. (Thorstensen, 2020, p. 18)

Muito se tem falado sobre análise do impacto regulatório, com etapas a serem cumpridas, antes de se efetivar um ato de regulação estatal. Da mesma forma, o impacto da criação, alteração, majoração ou revisão de um benefício tem impactos não só econômicos, mas administrativos, que devem ser previstos por aqueles que efetuaram o ato estatal. Sem planejamento e previsibilidade, põe-se em risco todo o rol de obrigações que o ente administrativo já deve cumprir.

Quando da reforma da previdência, por exemplo, o Executivo poderia ter proposto e defendido, no Legislativo, um período de vacância maior para a adaptação dos sistemas do INSS pela DATAPREV, o que teria prevenido um caos administrativo. Se houve interlocução prévia entre a Secretaria da Previdência, Presidência do INSS e a DATAPREV, como não se tem acesso a esses dados (atas de reuniões), tendo em vista os resultados negativos (agravamento no atraso da fila nacional), parece que a análise dos riscos não foi adequadamente realizada.

Analizando o programa de governança do INSS, o CEGOV havia estabelecido, como ação estratégica 2020-2023, a implantação do programa de evolução das Centrais de Análise de Benefícios (CEABs), buscando a fixação do tempo máximo de resposta às solicitações, dentro do acordo realizado no âmbito do STF, até 06/2021. Pelas notícias que são veiculadas na imprensa, a fila nacional aumentou o tamanho e a espera, dando conta de que o INSS não conseguiu cumprir a sua meta.

O Referencial Básico de Governança Pública, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), estabelece diretrizes para a boa governança, indicando que a gestão deve ser coesa, responsiva, para alcance das metas traçadas, em ambiente de trabalho harmonioso e participativo. O objetivo da boa governança deve ser o de estabelecer mecanismos, assemelhados aos de *compliance*, para assegurar que medidas sejam tomadas para alinhamento com a finalidade institucional e com o interesse público. (Rodrigues, 2021)

Afinal, estabelecer um sistema de governança e integridade que, formalmente, parece adequado, mas não oferece os resultados que a sociedade espera do ente público, demonstra um baixo nível de maturidade institucional, não encontrando guarida nas diretrizes nacionais e internacionais (CGU, 2015).

Nessa seara, é fundamental desenvolver mecanismos de cooperação horizontal e vertical entre as diversas esferas do governo e do INSS, através de meios informais e formais para “apoiar a coerência e evitar sobreposições e lacunas e compartilhar e desenvolver lições aprendidas com as boas práticas” (OCDE, 2021).

Com a finalidade de mitigar e colaborar com o órgão e resolver o problema no atraso no cumprimento de requisições judiciais, implantou-se, no âmbito da 4ª Região, grupo de trabalho interinstitucional derivado do Fórum Interinstitucional Previdenciário⁷. Nesse âmbito, estabeleceu-se padronização de rotinas e interoperabilidade de sistemas, que culminou na edição do Provimento 90 (TRF4, 2020), obtendo-se êxito na eliminação do estoque de benefícios judiciais a serem implantados (INSS, 2020). Vale destacar que o Provimento 90 foi precedido da Recomendação da Corregedoria Regional da Justiça Federal (SEI 5082815, CRC D42740B0), que autorizou o fechamento

⁷ Conforme o site do TRF4, o Fórum Interinstitucional Previdenciário é um ambiente de “discussão sobre o aperfeiçoamento e padronização das práticas e procedimentos nas demandas previdenciárias da Justiça Federal, facilitando a interlocução, fomentando a postura de colaboração e promovendo a democratização do diálogo entre as partes envolvidas”. O Fórum é composto por representantes de todos os atores envolvidos no processo previdenciário, como juízes, advogados, advogados públicos, Ministério Público e o próprio INSS. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=992. Acesso em: 28/11/2021.

de mais de 100 mil requisições judiciais, que foram refeitas do modo então estabelecido, em postura de colaboração interinstitucional com a autarquia previdenciária.

Os resultados positivos desse trabalho interinstitucional demonstraram que a discussão aberta dos problemas e a busca de cooperação entre todos os atores são fundamentais para a resolução de problemas complexos, possibilitando que os servidores consigam trabalhar e ter o máximo de produtividade, num ambiente saudável, sem a sombra da ameaça.

No mais, no quesito transparência, ainda há muito o que evoluir em termos de indicadores e dados acessíveis a todos. Para essa pesquisa, não foi possível saber, por exemplo, qual o tempo médio de espera para o atendimento, tempo médio de espera para a análise, entre outros indicadores importantes da avaliação do atendimento do INSS. Da mesma forma, todas as metas do mapa estratégico não são monitoráveis pelo público externo.

A transparência em termos de plano de ação, metas estabelecidas e não cumpridas, pela alta cúpula da gestão, poderia subsidiar a defesa dos servidores públicos do INSS, quando apontados pelos órgãos externos, por não cumprirem decisões judiciais ou incorrerem em erro grave na concessão de benefícios, em razão do grande volume de trabalho. De qualquer forma, como estabelece a OCDE (2021), “transparência não é suficiente. Colocar informações disponíveis publicamente não é suficiente e deve ser acompanhada de mecanismos eficazes de escrutínio e responsabilização”.

O INSS já possui diversos painéis de gestão que apontam o índice de cumprimento das metas institucionais, como “tempo médio de atendimento”. Apesar do CEGOV ter publicado resolução sobre o “INSS em números”, esse painel de gestão não foi divulgado. Conforme orientações da OCDE, é recomendável “desenvolver benchmarks e indicações e reunir dados convincentes e relevantes sobre o nível de implementação, desempenho e eficácia geral do sistema de integridade”. (OCDE, 2021)

Fato é que a descoordenação nacional de alterações da política previdenciária pelo governo federal causa impactos administrativos consideráveis e aumentam a pressão sobre os servidores públicos e gestores da autarquia, que se veem premidos pela obrigação em cumprir o objeto legal de incumbência do INSS, sem ter os recursos necessários para tanto. Nesse aspecto, o sistema de governança da autarquia não se mostra suficiente para afastar essa preocupação e um cenário de eventuais ameaças sobre os servidores.

5. CONCLUSÃO

Quando da implementação de sistemas de governança e integridade no setor público, espera-se que a organização adquira maturidade e desenvoltura na criação de mecanismos que, realmente, tragam maior eficiência, entrega e conformidade na realização da política pública.

O INSS formalizou e criou os sistemas de governança e integridade, mas a limitação para influenciar no desenvolvimento prévio da política pública previdenciária, no âmbito do governo federal, impacta negativamente na sua gestão, demonstrando que não tem capacidade de mitigar risco futuros.

Demonstrou-se que, ainda que os servidores não sejam efetivamente penalizados, para um sistema de ameaças de responsabilização sobre questões de difícil gestão, especialmente frente ao quadro limitado de recursos humanos e materiais.

Na estrutura hierárquica do INSS, não é estabelecido todo o arcabouço necessário para a entrega da política pública, especialmente a perícia médica e os sistemas de informação, o que amplia a dificuldade de governança.

Muitos pontos do sistema de governança e integridade criados com as Portarias n. 3.212 e n. 3.213 de 2019 ficaram apenas no papel, como o painel à vista, instituído por resolução, no chamado “INSS em números”, bem como um sistema de mapeamento de riscos, metodologicamente estabelecido.

Por outro lado, mostrou-se que quando a autarquia se aproxima dos demais atores do sistema previdenciário, em diálogo aberto e construtivo, alcançam-se resultados surpreendentes, como o ocorrido no Fórum Interinstitucional Previdenciário. Nesse cenário, a reorganização dos fluxos e prazos, em colaboração recíproca, com interoperabilidade de sistemas, possibilitou a autarquia colocar mais de cem mil requisições judiciais em dia.

Todo o sistema de governança e integridade é colocado “em cheque” sem a coordenação do “todo do governo” pelas instâncias superiores da administração pública federal. Será preciso desenvolver mecanismos de interligação e prevenção de riscos antes da criação da política pública, demonstrando-se, abertamente, que houve participação e consideração dos pontos de entrave apresentados pelo INSS, sobre o qual recai toda a responsabilidade pela não entrega, à contento, da política pública previdenciária.

REFERÊNCIAS

- Almeida, M. C. A., & Moreira, T. O. (2021). O Futuro Tratado Internacional sobre Empresas e Direitos Humanos e seus potenciais impactos no sistema jurídico brasileiro. *Homa Publica-Revista Internacional de Derechos Humanos y Empresas*, 5(2). Recuperado de <https://periodicos.ufjf.br/index.php/HOMA/article/view/35987>
- Blok, M. (2020). *Compliance e Governança Corporativa* (3rd. edição). Freitas Bastos.
- Carvalho, A. C., & Bertocelli, R.D. P., Alvim, T. C., & al, E. (2021). *Manual de Compliance* (3rd edição). Grupo GEN. Recuperado de <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559640898>
- Costa, A. D. S. M. D., & Silva, M. A. D. C. (2018). Empresas, violação dos direitos humanos e ditadura civil-militar brasileira: A Perspectiva da Comissão Nacional da Verdade. *Organizações & Sociedade*, 25, 15-29. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/osoc/a/GbMSpGK4z4gksDCpVJFDHWM/abstract/?lang=pt>
- Loureiro, M. F. (2017). *Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica: A Teoria do Delito para Incriminação da Empresa*. Juruá. 2017.
- Mancini, C. (2019). Responsabilidade Social Corporativa como Instrumento de Compliance. In Bechara, F. R. & Filho, M. A. P. F. (Coord). *Compliance e Direito Penal Econômico*. Almedina
- Oliveira, C. R. (2019). Crimes corporativos: O espectro do genocídio ronda o mundo. *RAE-Revista De Administração De Empresas*, 59(6), 435–441. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/80778>
- Passos, R. M. (2021). Empresas e direitos humanos sob a perspectiva da análise econômica do direito no Brasil. *Revista Inclusiones*, 374-385. Recuperado de <http://www.revistainclusiones.org/index.php/inclu/article/view/206>
- Pereira, F. L. B & Rodrigues, R. B. (2021). *Compliance em Direitos Humanos, Diversidade e Ambiental* (Vol. VI). [Coleção Compliance]. Revista dos Tribunais.
- Piovesan, F. (2018). *Temas de direitos humanos* (11th edição). Editora Saraiva. Recuperado de <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788553600298>
- Raso, F. A., Hilligoss, H., Krishnamurthy, V., Bavitz, C., & Kim, L. (2018). Artificial intelligence & human rights: Opportunities & risks. *Berkman Klein Center Research Publication*, (2018-6). Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3259344
- Rodrigues, A. M. (2019). *Direito Penal Econômico: Uma Política Criminal na era do Compliance*. Almedina.
- Saad-Diniz, E. (2019). *Vitimologia Corporativa*. Tirant Lo Blanch
- Sanchez, J. B. (2020). Delincuencia empresarial, derechos humanos y seguridad humana: reflexiones desde el Derecho penal económico y de la empresa. *Revista Criminalia Nueva Época*, 86 (1). Recuperado de <https://www.criminalia.com.mx/index.php/nueva-epoca/article/view/21>

Silva, R. M. da, & Moreira, F. O. G. (2020). Compliance para proteção dos direitos humanos em empresas. *Homa Publica - Revista Internacional De Derechos Humanos Y Empresas*, 4(1), e:057. Recuperado de <https://periodicos.ufjf.br/index.php/HOMA/article/view/30500>