



38  
pls 39

RELATÓRIO Nº 5/91-CN

CPMI

A publicação  
em 11.06.91

*José de Azevedo*

COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO

PREVIDÊNCIA SOCIAL

RELATÓRIO FINAL

PRESIDENTE: SENADOR AMAZONINO MENDES

VICE-PRESIDENTE: DEPUTADO SÉRGIO GAUDENZI

RELATOR: DEPUTADO MAURÍLIO FERREIRA LIMA

SECRETÁRIO: ALEX PEREIRA DE ANDRADE

BRASÍLIA, MAIO/91



**ÓRGÃOS ENVOLVIDOS NO TRABALHO DE PESQUISA, ANÁLISE E ELABORAÇÃO  
DOS RELATÓRIOS, APOIO TÉCNICO E OPERACIONAL À CPI**

**SENADO FEDERAL**

- . Subsecretaria de Comissões
- . Assessoria
- . PRODASEN
- . CEGRAF
- . Subsecretaria de Taquigrafia
- . Subsecretaria de Análise
- . Subsecretaria de Biblioteca
- . Subsecretaria de Arquivo
- . SUSTEL
- . Serviço de Segurança
- . Subsecretaria de Edições Técnicas
- . SCI

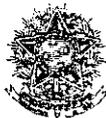
**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

- . Assessoria Legislativa
- . Assessoria de Orçamento

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**PRODAM**

**SERPRO**



Pa. 40

**COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO DESTINADA A  
INVESTIGAR IRREGULARIDADES NA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Presidente: Senador Amazonino Mendes  
Vice-Presidente: Deputado Sérgio Gaudenzi  
Relator: Deputado Maurílio Ferreira Lima

**TITULARES**

**SENADORES**

Ruy Bacelar  
Cid Sabóia de Carvalho  
Divaldo Suruagy  
Nabor Júnior  
Élcio Álvares  
Odacir Soares  
Carlos Patrocínio  
Almir Gabriel  
Beni Veras  
Jonas Pinheiro  
Nelson Wedekin  
Ney Maranhão  
Amazonino Mendes  
Esperidião Amin  
Eduardo Suplicy

**DEPUTADOS**

José Egydio  
Arnaldo Faria de Sá  
Luiz Carlos Haully  
Maurílio Ferreira Lima  
Sérgio Gaudenzi  
Reinhold Stephanes  
Osvaldo Melo  
Jackson Pereira  
Cardoso Alves  
Eduardo Jorge  
Francisco Silva  
Nelson Bornier  
Célio de Castro  
Jandira Feghali  
Eurides Brito

**SUPLENTES**

**SENADORES**

Alfredo Campos  
Cesar Dias  
Amir Lando  
Hydekel Freitas  
Dario Pereira  
Meira Filho  
Teotônio Vilela Filho  
Wilson Martins  
Valmir Campelo  
Lavoisier Maia  
Júnia Marise

**DEPUTADOS**

Ivanio Guerra  
Gilson Machado  
Flávio Rocha  
Eduardo Moreira  
Nilton Baiano  
Regina Gordilho  
Marcelino Romano  
Geraldo Alckmin Filho  
Paulo Almeida  
Paulo Rocha  
Eduardo Braga  
José Augusto Curvo  
Luiz Piauhyllino  
Aldo Rebelo  
Reditário Cassol

DESIGNAÇÃO DA COMISSÃO: 04-04-1991

PRAZO: 18-05-1991



ps 41

## I. PREÂMBULO

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para "Apurar Fraudes na Previdência Social", que ora apresenta o relatório final dos trabalhos desenvolvidos, é a 19a. já instituída para esse mesmo fim.

No entanto, os trabalhos das CPIs anteriores desenvolveram-se sob certo clima de apatia e desconfiança por parte da sociedade, anestesiada que estava pelas continuadas denúncias de fraudes, apurações incompletas e completa impunidade.

A repetição desse processo acabou por provocar, na opinião pública, o sentimento de que os golpes contra a Previdência eram como que uma doença crônica com a qual se teria de conviver e que os trabalhos das Comissões de Inquérito não levavam a nenhum resultado concreto: nem punição dos responsáveis nem implementação de medidas saneadoras eficazes.

A inexistência de uma vontade política de enfrentar o problema era evidente.

Entraves e dificuldades para o desenvolvimento dos trabalhos e apuração dos fatos partiam de todos os lados: falta de interesse e zelo para com a coisa pública por parte do INSS, dificuldade na obtenção de informações e documentos na rede bancária, inexistência de sintonia entre os vários setores do INSS ou entre o INSS e a DATAPREV.

Outras são hoje as condições. Jamais houve, como agora, um clima tão emocional de cobrança por parte da opinião pública e da mídia.

E é sobretudo a esse fator que atribuímos os resultados alcançados. Sem essa cobrança, que se dirige ao conjunto dos Poderes -- Executivo, Legislativo e Judiciário -- a 19a. CPI poderia mostrar-se tão ineficaz quanto as anteriores.

A diferença qualitativa que acabamos de apontar, aponta-a, também, o Dr. Romeu Tuma, que, após lembrar ser esta a quarta vez que prestava seu depoimento em CPIs sobre fraudes na Previdência, declarou textualmente: "Desta feita venho, com toda a sinceridade, com entusiasmo inusitado, até porque a velocidade com que a CPI e a Comissão Especial do Presidente da República obtiveram as provas necessárias para a caracterização das fraudes acontecidas em todos os setores de atendimento do INSS conseguiu impedir que essas provas fossem destruídas ou que, pelo menos, se encontrassem dificuldades na obtenção e comprovação dos ganhos ilícitos."

E mais adiante afirma que "as novas condições permitem que hoje, praticamente, se passe do crime para o responsável".

As declarações do Dr. Romeu Tuma são prova de que, antes mesmo de finalizados os trabalhos da CPI, já se vêm alcançando resultados expressivos.

O secretário João Santana, presidente da Comissão Especial instituída pelo Presidente da República, declarou que, a partir do início dos trabalhos da CPI, o INSS constatou um aumento de 9,2 % na arrecadação e uma diminuição de 5,8 % na retirada dos benefícios.

Espera-se que isso não seja apenas conjuntural e resultado do medo passageiro de continuar a fraudar. Tem-se que preservar essas alterações com medidas administrativas que dificultem a possibilidade de fraude.



Ps. 42

É imprescindível que se aproveite o clima estabelecido pela cobrança da opinião pública nacional para a implementação das medidas sugeridas pela CPI. Medidas que, aliás, nada têm de inovadoras, apresentadas que já foram anteriormente. O que faltou foi vontade política para concretizá-las.

O momento é agora. Deixá-lo passar é correr o risco de não o ver retornar.

As CPIs precedentes concluíram seu trabalho antes da vigência da nova Constituição. O novo texto constitucional alterou o papel do Ministério Público, que passou a ser defensor da sociedade e não do Estado.

Antes, sob a vigência das constituições anteriores, o envio das conclusões das CPIs ao Ministério Público não resultava na implementação das providências cabíveis, certamente em face da extrema submissão daquele organismo ao Poder Executivo. Agora, com a independência conquistada para o exercício de suas novas atribuições constitucionais, temos confiança de que o Ministério Público, revigorado, haverá de dar prosseguimento às medidas aqui solicitadas.

De outra parte, cumpre ainda salientar que a viabilidade da Previdência Social depende da compreensão da natureza de sua dinâmica: um "pacto entre gerações". O conjunto das contribuições dos trabalhadores em atividade -- mais as eventuais reservas acumuladas pelas gerações passadas -- é que vão garantir os benefícios dos inativos. É lógico, pois, concluir-se que, no momento em que o equilíbrio da balança for afetado, pesando mais o prato de tais benefícios, o sistema se inviabilizará.

Mister se faz, então, trabalhar prospectivamente no sentido de evitar futuros estrangulamentos orçamentários, através de dispositivos legais que os corrijam previamente.

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Previdência Social julga oportuno encaminhar este Relatório aos seguintes órgãos e entidades, para que adotem, no âmbito das respectivas alçadas, as providências tidas por necessárias à efetivação das recomendações ora aprovadas:

- Ministério Público Federal
- Tribunais Federais e Estaduais
- Presidência da República
- Ministério do Trabalho e Previdência Social
- Presidência do INSS
- Ministério da Justiça
- Departamento da Polícia Federal
- Tribunal de Contas da União
- Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal
- Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados
- Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização



Pls 43

## II. HISTÓRICO DA CPI

Requerida pelo Senador Affonso Camargo (PTB-PR) e outros -- requerimento nº 446/91, de 02 de abril de 1991 --, instalou-se, no dia 04 de abril de 1991, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a Apurar Irregularidades na Previdência Social, com o objetivo de determinar responsabilidades nos seguintes fatos:

- a) fraudes na concessão de benefícios;
- b) fraudes na fiscalização e arrecadação de contribuições;
- c) andamento dos processos de revisão de benefícios;
- d) inexistência de sistemática de controle contra fraudes, do destino do cadastramento e auditorias contratadas nos últimos anos;
- e) transações imobiliárias - alienação.

A motivação do requerimento em tela foi a denúncia, apresentada no plenário da Câmara dos Deputados, de que vultosas aposentadorias e pensões, de valores bem superiores aos tetos estabelecidos pela legislação, estariam sendo pagas a centenas de beneficiários. Muitos desses beneficiários, porém, apesar de constarem de lista emitida por computador da DATAPREV -- empresa de processamento de dados do Sistema Previdenciário -- negaram com veemência terem recebido aqueles benefícios.

Tendo em vista que a CPI não recebeu qualquer comprovação prévia dos fatos que deram vezo à sua instalação, precisou inquirir autoridades públicas e pessoas conhecedoras dos problemas que envolvem as instituições de previdência social, requisitar cópias de relatórios existentes em repartições federais e, ainda, em alguns casos, determinar o levantamento in loco de atos legais, dados e procedimentos.

Contudo, já ao final de seus trabalhos, a Comissão recebeu do INSS o resultado da apuração relativa à lista dos 315 beneficiários da Previdência, cujos números são os seguintes:

- . Pagamentos corretos: 213 benefícios
- . Pagamentos incorretos: 58 benefícios
- . Não pagos: 23 benefícios
- . Encaminhados para Auditoria: 20 benefícios
- . Encaminhado à Polícia Federal: 1 benefício

Em sua primeira reunião, foram eleitos Presidente o Senador Amazonino Mendes (PDC-AM) e Vice-Presidente o Deputado Sérgio Gaudenzi (PDT-BA). O relator designado foi o Deputado Maurílio Ferreira Lima (PMDB-PE).



Pls 44

Na 5a. reunião, realizada em 10 de abril de 1991, foi a CPI dividida em 4 subcomissões:

1a. - Subcomissão de Arrecadação e Fiscalização

Presidente: Deputado Eduardo Jorge (PT-SP)

Relator : Deputado Luis Carlos Hauly (PMDB-PR)

2a. - Subcomissão de Benefícios de Prestação Continuada

Presidente: Senador Almir Gabriel (PSDB-PA)

Relator : Deputada Eurides Brito (PTR-DF)

3a. - Subcomissão de Outros Benefícios, Acidente de Trabalho e Legislação

Presidente: Senador Carlos Patrocínio (PFL-TO)

Relator : Deputado Reinhold Stephanes (PFL-PR)

4a. - Subcomissão de Procuradoria, Administração e Finanças

Presidente: Senador Jonas Pinheiro (PTB-AP)

Relator : Senador Elcio Álvares (PFL-ES)

Foram realizadas 17 reuniões na Comissão e 6 nas Subcomissões, além de efetuadas 9 diligências. A secretaria da CPI recebeu aproximadamente 250 ofícios e 526 denúncias pelo Balcão do Cidadão. Estas últimas foram todas respondidas por carta. A CPI também expediu aproximadamente 400 ofícios, 10 telex e 9 Portarias, conforme consignado nos anexos 1, 2, 3 e 4.

Nas reuniões da Comissão, foram ouvidos os seguintes depoentes:

1. Wolney Abreu Ávila - Diretor de Arrecadação e Fiscalização do INSS
2. Arthur Carlos da Silva - Ex-Auditor do INSS
3. José Arnaldo Rossi - Presidente do INSS
4. Teseu Aristides Batista - Fiscal Previdenciário do INSS
5. Osmário Mendonça de Paula - Fiscal Previdenciário do INSS
6. Eunicio Lopes de Oliveira - Diretor da Confederal-Vigilância e Transportes de Valores S/A
7. Leonídio Ferreira Gomes - Diretor da Cordial Comércio e Representações Ltda.
8. Fernando Licínio Pereira de Souza - Juiz Titular da 3a. Vara de Acidentes do Trabalho do Estado do Rio de Janeiro



PB 45

9. Francisco Canindé Pegado Nascimento - Presidente da Confederação Geral dos Trabalhadores
10. Alberto Di Sabbato - Ex-Diretor de Sistemas de Previdência da DATAPREV
11. Ricardo de Oliveira - Ex-Diretor de Operações e Tecnologia da DATAPREV
12. José Carlos Tortima - Procurador-Geral da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
13. Deputado Paulo Marinho

Compareceram ainda como convidados a reuniões de trabalho, o Dr. João Santana, Secretário de Administração do Governo Federal, e o Dr. Romeu Tuma, Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal.

Junto à Subcomissão de Procuradoria, Administração e Finanças, prestaram depoimento os Srs.:

1. Vicente de Arruda Botelho - Ex-Procurador-Geral do INSS
2. José Domingos Teixeira Neto - Procurador-Geral do INSS

Junto à Subcomissão de Arrecadação e Fiscalização prestaram depoimento os Srs.:

1. Luiz Fernando Duarte Siqueira - Coordenador-Geral de Finanças do INSS
2. Roberto Machado Barcelos - Coordenador-Geral de Cobrança do INSS
3. Paulo Cesar do Vale Santos - Diretor da Confederal-Brasília, Comércio e Indústria Ltda.

### III. APRESENTAÇÃO

O presente relatório é resultado dos trabalhos das quatro Subcomissões em que se dividiu a CPI. Eventuais discrepâncias estatísticas entre os dados por elas apresentados devem-se antes à divergência de metodologia ou a diferentes possibilidades de aprofundamento de avaliação.

Os relatórios individuais de cada uma delas, bem como os documentos que embasaram suas conclusões, estão anexos, no final deste, conforme se relaciona a seguir:

- anexo 1 - Relação das reuniões da Comissão e Subcomissões;
- anexo 2 - Relatório das sugestões e solicitações encaminhadas à Secretaria da CPI;
- anexo 3 - Relação dos documentos emitidos pela CPI;



Pa 46

- anexo 4 - Estatística do Balcão do Cidadão;
- anexo 5 - Relatório da Subcomissão de Arrecadação e Fiscalização;
- anexo 5a - Ofício do Presidente do INSS ao Relator da CPI;
- anexo 5b - Resolução IAPAS nº 368/89, de 04.10.89;
- anexo 5c - Legislação em que se baseou o Relatório da Subcomissão;
- anexo 5d - Documentos analisados pela Subcomissão;
- anexo 6 - Relatório da Subcomissão de Benefícios de Prestação Contínua-da;
- anexo 6a - Lista dos 315 maiores benefícios referentes ao mês de feve-reiro de 1991;
- anexo 7 - Relatório da Subcomissão de Outros Benefícios, Acidente de Trabalho e Legislação;
- anexo 8 - Subsídios oferecidos à CPI relativos à legislação acidentária e legislação especial pelos Assessores Legislativos da Câmara dos Deputados Adolfo Furtado e Marta Albuquerque;
- anexo 9 - Relatório da Subcomissão de Procuradoria, Administração e Fi-nanças;
- anexo 10 - Relatório do Grupo para Assessoramento Técnico nos assuntos pertinentes a sistemas de informação;
- anexo 11 - Relatório dos procedimentos policiais instaurados para apurar fraudes na Previdência.
- anexo 12 - Relação dos advogados que receberam créditos em valores supe-riores a 3941,2829 BTNs, de abril de 1989 a abril de 1991, nos municípios de Duque de Caxias e Nova Iguaçu;
- anexo 13 - Relação das máquinas autenticadoras alienadas pela rede bancária nacional;
- anexo 14 - Relação dos 600 maiores devedores do INSS;
- anexo 15 - Documento encaminhado pelo Presidente da CGT, Francisco Ca-nindé Pegado Nascimento, denunciando fraudes contra a Previ-dência na região do ABC paulista.



Pes 47

#### IV. RELATÓRIOS DAS SUBCOMISSÕES

Vêm a seguir os resumos dos relatórios das quatro subcomissões em que se dividiu a CPI, com as respectivas conclusões e medidas sugeridas para aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos e de controle.

Além dessas quatro Subcomissões, constituiu-se, ainda, um grupo de técnicos para assessorar a CPI quanto aos sistemas de informações e processamento de dados relacionados à Previdência Social. Esse grupo, integrado por funcionários do PRODASEN e da Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados, esteve em visita de inspeção à DATAPREV, procedendo à análise dos serviços lá executados para o INSS. Coletou-se a documentação operacional dos sistemas de computador e entrevistaram-se administradores e técnicos.

Esses técnicos integraram-se aos grupos de apoio técnico das quatro Subcomissões e encaminharam seus pareceres aos respectivos relatores.

O anexo 10 apresenta um relatório geral, em que estão coligidas todas as conclusões desses estudos, relacionando também as deficiências de controle que são causa da vulnerabilidade dos diversos sistemas que compõem a Previdência Social - Benefícios, Arrecadação, Fiscalização, Débitos, Procuradoria e Controle dos Bens Imóveis.

Apresentam-se, ainda, nesse anexo, propostas de princípios que poderiam nortear a reorganização dos procedimentos administrativos de operação e controle desses sistemas de informações.



ps 48

## 1. RELATÓRIO DA SUBCOMISSÃO DE ARRECADAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

(Anexos 5, 5a, 5b, 5c e 5d)

A Subcomissão de Arrecadação e Fiscalização, encarregada da análise dos sistemas de arrecadação e fiscalização da Previdência Social, bem como da apuração de irregularidades apontadas em depoimentos e denúncias feitas diretamente a membros da Comissão, identifica, entre os fatores da situação de caos atual, a ineficiência administrativa, o descaso das autoridades, o gigantismo da instituição, o excesso de fraudes e sonegações e a própria complexidade da legislação. Acusa, a despeito mesmo dessa complexidade, a incidência de problemas ocasionados até pela ausência de dispositivos legais capazes de favorecer o acompanhamento e controle das ações no campo da arrecadação e da fiscalização e também de determinar punições aos fraudadores e sonegadores.

Ainda quanto à origem dos prejuízos causados às funções da Previdência Social, observa, da parte das autoridades econômicas, o desatendimento dos compromissos legais de cobertura das despesas de pessoal e de administração geral do INSS, tendo inclusive, o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento retido, indevidamente, no ano de 1990, parcela expressiva dos recursos da seguridade social para manter saldo em caixa do Tesouro, dificultando, assim, ou mesmo impedindo, a implementação das melhorias preconizadas pela Constituição para as áreas de saúde, previdência e assistência social.

Quanto à legislação relativa ao funcionamento dos sistemas de arrecadação e fiscalização, a Subcomissão ressalta a necessidade de regulamentação das disposições constitucionais respectivas, em seguida à aprovação do novo Plano de Organização e de Custeio da Seguridade Social.

Após examinar a estrutura organizacional do INSS, a competência e as funções das áreas de arrecadação e de fiscalização, bem como descrever aspectos de procedimentos específicos, a Subcomissão de Arrecadação e Fiscalização conclui apontando as deficiências apuradas e sugerindo as medidas destinadas a aumentar a eficiência e a agilidade dos serviços sob a responsabilidade da Previdência Social.

Considerando as disposições contidas no Regulamento de Custeio da Previdência Social e com base na análise dos Balanços do SINPAS de 1986 a 1990, a Subcomissão aponta ainda, como agravante da situação da Previdência, a elevada dívida acumulada pela União, atingindo o montante de 12,2 bilhões de dólares, equivalente a cerca de 2,3% do PIB de 1990.

Outrossim, constata-se também, no Orçamento de 1991, a crescente incidência de desvios de recursos da seguridade social. De um orçamento de 19,1 trilhões de cruzeiros, 15%, ou seja, 2,9 trilhões de cruzeiros, particularmente do FINSOCIAL e da contribuição sobre o lucro, constituem recursos que servirão para financiar despesas com pessoal e encargos ou ações não típicas da seguridade social.

Assinalando que, somente em 1990, houve o envolvimento de 645 empresas em fraudes contra a Previdência e reconhecendo as dificuldades hoje experimentadas pela sociedade brasileira para custear a manutenção dos serviços previdenciários, a Subcomissão sugere a necessidade de urgente reforma dos Sistemas de Arrecadação e Fiscalização.



Ps 49

Nesse ponto, passa ao estudo de casos, ou seja, à verificação dos procedimentos adotados quanto às Ações de Revisão Fiscal procedidas nas empresas Confederal Brasília Comércio e Indústria Ltda., Confederal Vigilância e Transporte de Valores S.A., Cordial Comércio e Representações Ltda. e Cordial Segurança Ltda, ora aguardando as conclusões a serem emanadas da Junta Fiscal, para se individualizarem os responsáveis pelas irregularidades apontadas. Por outro lado, conclui-se pela necessidade de dotar o Sistema de Fiscalização com um órgão de auditoria atuante, permanente, ágil, moderno e efetivamente capaz de exercer, inclusive, papel preventivo.

Com respeito ao parcelamento escalonado do débito da Construtora Guarantã S.A., com relevação de multa, por concessão do INSS, a Subcomissão opina pelo encaminhamento dos autos ao Ministério Público para as providências cabíveis, considerando a ação do Procurador Regional da Superintendência de São Paulo, Sr. Jorge Hajnal, da Procuradora Olga Maria Lopes, do Procurador-Geral substituto Sr. Tainá de Souza Coelho e, inclusive, do Presidente do INSS, Sr. José Arnaldo Rossi, que, com sua assinatura, concedeu a autorização à referida operação.

Por fim, seguindo-se à síntese das deficiências identificadas nos sistemas de arrecadação, de fiscalização e de cobrança de débitos, a Subcomissão apresenta uma série de recomendações importando na alteração de dispositivos legais e no aperfeiçoamento de procedimentos administrativos.

Entre as propostas que requerem mudanças na legislação, a Subcomissão sugere:

- Determinação na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Fiscal de 1991/1992, de que os recursos destinados à Seguridade Social sejam alocados às atividades-fim definidas na Constituição Federal;
- unificação da forma de contribuição e do acesso aos benefícios dos contribuintes individuais (incluir nesse grupo os empregadores rurais);
- obrigatoriedade da matrícula da obra de construção civil no INSS, nas condições que especifica;
- redução das instâncias administrativas de recursos das decisões do INSS;
- adoção de critérios mais rígidos no parcelamento e relevação de multa de débitos relativos a contribuições patronais;
- proibição de parcelamento e relevação de multa referentes a contribuições descontadas pelas empresas de seus empregados, observando-se a vedação também para o caso de empregados domésticos;
- permissão para que as empresas em regime de concordata possam, por intermédio de modelo próprio, recolher as contribuições descontadas de seus empregados;
- estabelecimento de critérios para elaboração e publicação trimestral da lista dos devedores da Previdência Social;
- parcelamento dos débitos das Prefeituras em condições mais pragmáticas;



Pes 49

- ampliação do conceito de responsabilidade solidária pelo recolhimento de contribuições resultantes da aquisição de produtos rurais, bem como no caso do trabalho temporário; e
- permissão para arresto ou sequestro de bens de empresas com débito com a Previdência declarado procedente na instância administrativa.

Quanto às propostas mais específicas de alterações sobre os procedimentos administrativos, cabe mencionar:

- encaminhamento direto de documentos da rede bancária à DATAPREV, observando-se cuidados mais rigorosos para movimentação desses papéis, até que se torne possível a generalização do sistema de transmissão de informações via fita magnética;
- atualização do Conta-Corrente com a menor defasagem possível e emissão sistemática de extrato para as empresas, permitindo a identificação de DARP's "frios";
- instituição de documento único para fins de arrecadação de empresas e de pagamento de débitos em Procuradoria (eliminando-se o GRPS - Guia de Recolhimento da Previdência Social), através do DARP simplificado, facilitando o processo de fiscalização e a digitação das informações;
- redução do número de bancos credenciados com base em critérios que privilegiem, simultaneamente, o percentual de valores arrecadados e de valores pagos a benefícios;
- realização de convênios com Órgãos Públicos detentores de cadastros de empresas para utilização de suas informações e constante atualização do Cadastro das Empresas Contribuintes da Previdência Social;
- atualização do cadastro de contribuintes individuais, transferindo para um sub-cadastro as inscrições inativas;
- criação de mecanismos intermediários de controle até que seja viabilizada a implantação do Cadastro Nacional do Trabalhador;
- informatização dos cadastros CFE (Cadastro de Fiscalização de Empresa) e RPI (Registros de Infrações) das Regiões Fiscais para maior controle dos processos de seleção de empresas fiscalizadas e de concessão de Certidões Negativas de Débito (CND);
- generalização do sistema GIRAFÁ para descentralizar os procedimentos relativos ao acompanhamento da arrecadação das empresas, cálculo das contribuições em atraso, emissão de DARP's para pagamento de débito parcelado e registro de todas as fases do débito no âmbito das Regiões Fiscais;
- automatização da inscrição na Dívida Ativa de processos sem liquidação e sem defesa e daqueles cuja decisão do CRPS foi favorável à existência do débito;
- cruzamento de informações entre o Conta-Corrente das empresas e o cadastro de débitos;



Pes 50

- fortalecimento da Auditoria do INSS, ampliando seu quadro funcional;
- destinação de recursos suficientes para implementar os programas de modernização baseados na informatização das Regiões Fiscais.

Logo, com a adoção das recomendações inclusas no Relatório da Subcomissão de Arrecadação e Fiscalização, espera-se melhorar as condições de operacionalidade dos mecanismos básicos da Previdência Social e coibir a prática de fraudes e sonegações, restaurando a capacidade e a credibilidade da instituição no cumprimento de suas funções.

#### 1.1 DO EXPEDIENTE REMETIDO PELO PRESIDENTE DO INSS

(Relativo ao Estudo de Caso nº 4)

Em expediente recebido após a conclusão dos trabalhos da Subcomissão, o Presidente do INSS, Sr. José Arnaldo Rossi, enviou esclarecimentos à Comissão Especial de Fiscalização e Controle da Previdência Social, em que menciona a autorização concedida à empresa Construtora Guarantã S.A., relativa ao parcelamento escalonado dos seus débitos, com relevação de multa. Tal autorização foi motivo do 4º. Estudo de Caso, no item 6.2 do Relatório Final da Subcomissão de Arrecadação e Fiscalização (fls. 39 a 43).

O arrazoado do Sr. Presidente do INSS não acrescenta elementos novos aos já elencados no Relatório Final da Subcomissão, restringindo-se a afirmar ter sido sua autorização dada à vista dos pareceres emanados da Procuradoria-Geral do Instituto.

A alegação do Sr. Presidente, acerca de seu despacho ter sido amparado pelas próprias disposições legais e regulamentares, não condiz com os documentos e normas citadas no Relatório Final. A própria qualificação dada à autorização do Sr. Presidente, - "em caráter excepcional" - demonstra a falta de regularidade exigida para o caso e não observada.

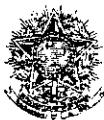
A questão em exame se prende à competência da Procuradoria-Geral em conhecer e prover o pedido da Empresa.

A Resolução IAPAS Nº 368, de 04.10.89, em anexo, dispõe em seu item 1.1 ser competência das Secretarias Regionais da Receita Previdenciária analisar, instruir, conceder e proceder ao parcelamento de dívidas não inscritas.

Por outro lado, a OS IAPAS/PG Nº 50, de 10.10.89, em anexo, dispõe em seu item 2 ser competência das Procuradorias Regionais e Locais, na área de suas respectivas jurisdições, conceder parcelamento de dívidas inscritas, ajuizadas ou não.

Portanto, não caberia à Procuradoria-Geral do INSS conhecer do pedido.

No tocante ao provimento do pedido, entende-se - com base, inclusive, nos pareceres da Superintendência de São Paulo e da Coordenadoria de Arrecadação, em Brasília - que inexiste qualquer embasamento legal que dê guarida à afirmação da Procuradora Olga Maria Lopes: "ter ela" (a Empresa) "o favor da dispensa da multa até a competência vencida, quando do trânsito em julgado de eventual sentença que tenha encerrado o processo de concordata preventiva" (se é que ocorreu), pois o item 5.3 da OS/IAPAS/SRP Nº 267, de 21.06.90, dispõe expressamente: "Da empresa em regime de concordata, para formalização do parcelamento com dispensa



Passi

de multa, será exigido comprovante dessa situação ". Portanto, a situação de concordatária é condição prévia e indispensável para o parcelamento com dispensa de multa. A empresa tem de estar em concordata e não ter estado em concordata.

Conclui o Relator-Geral que os argumentos apresentados pelo Sr. Presidente do INSS em nada alteraram o julgamento apostado no item 6 do seu relatório final e, ainda, entende ter sido a tramitação do processo em tela irregular, bem como insubsistentes as razões para a concessão da relevação de multa, uma vez que uma empresa não se encontrava mais em situação concordatária - pelo menos desde 9 (nove) meses antes do protocolo do pedido junto a Procuradoria-Geral, no Rio de Janeiro.



Pds 52

## 2. RELATÓRIO DA SUBCOMISSÃO DE BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

(Anexos 6 e 6a)

O Relatório da Subcomissão de Benefícios de Prestação Continuada - presidida pelo Senador Almir Gabriel e relatada pela Deputada Eurides Brito - baseou-se no levantamento e na análise de textos legais, incluídas as medidas do Governo relativas à Previdência Social, posteriores a abril de 1991. Os depoimentos tomados nas reuniões plenárias da CPMI e as denúncias enviadas pelo público ao Balcão do Cidadão constituíram importante fonte de consulta. Realizaram-se entrevistas e visitas ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e à DATAPREV, com o objetivo de rastrear o fluxo operacional de concessão, manutenção e pagamento de benefícios. Conforme a orientação estabelecida, o documento foi elaborado no sentido de detectar os pontos vulneráveis no subsistema de benefícios de prestação continuada, da legislação até os aspectos operacionais, apontando para soluções que minimizem o problema das fraudes, do ponto de vista geral, não se limitando à investigação casuística de irregularidades.

O Relatório conceitua os benefícios de prestação continuada como aqueles cujo pagamento se repete mensalmente, ao longo do período em que o segurado a eles tem direito. Enquadram-se, nesse caso, o auxílio-doença, as aposentadorias por invalidez, velhice e tempo de serviço, a aposentadoria especial (por atividade profissional perigosa, insalubre ou penosa), o abono de permanência em serviço, a pensão por morte, o auxílio-reclusão, o salário-família e o salário-maternidade. Observe-se que os benefícios de prestação continuada acidentários foram objeto de estudo específico de uma outra Subcomissão.

Após concedidos, os benefícios de prestação continuada passam a integrar, em sua maioria, o Cadastro de Benefícios da Previdência Social - hoje com 12,5 milhões de benefícios - e passam a se chamar benefícios em manutenção. Segundo o Relatório, um Cadastro de Beneficiários - e não apenas de benefícios, como existe agora - dificultaria significativamente a ocorrência de erros e fraudes no sistema.

Ao examinar a legislação previdenciária brasileira, a Subcomissão constatou a complexidade e a obsolescência do conjunto de leis e decretos que disciplinam a matéria. Urge, portanto, que se operem profundas modificações, visando a uma política social mais estável e equânime. Não se pode afirmar, porém, que, no tocante aos benefícios de prestação continuada, a legislação possa ser apontada como falha e vulnerável a procedimentos irregulares. Os "pontos frágeis" do sistema devem ser buscados nos níveis normativos mais proximamente voltados para a execução do benefício - como as instruções normativas, portarias e ordens de serviço. Nesse contexto, a norma legal pouco pode contribuir para prevenir a ocorrência de fraudes e outras irregularidades: a eficácia do legislador não pode (nem se propõe a) substituir a eficácia do administrador. O legislador cumpriu o seu papel; compete aos níveis executivos honrar a sua parte, indeclinável e intransferível. Essas considerações dão a tônica do Relatório da Subcomissão de Benefícios de Prestação Continuada, que destaca os procedimentos operacionais da Previdência no processo de diagnóstico e busca de soluções para as mazelas que afetam o sistema, com tão graves prejuízos para os milhões de segurados e beneficiários.

Após análise objetiva da estrutura, da organização e dos fluxos operacionais do sistema previdenciário, o Relatório identifica os pontos vulneráveis do pro-



P. 53

cesso de concessão, manutenção e pagamento de benefícios, que ensejam possibilidades de erros e fraudes.

Como deficiências de caráter geral são apontadas:

- precariedade do sistema de informações;
- falta de padronização de procedimentos;
- deficiência de recursos humanos;
- precariedade de instalações e equipamentos.

As deficiências relacionadas à concessão de benefícios são, principalmente:

- falsificação de documentos;
- concessão de benefícios incompatíveis, como aposentadoria e pensão, em virtude do precário controle dos arquivos;
- descontrole do processo de habilitação de procuradores;
- dupla emissão do Comando de Concessão Eletrônica, uma vez que nem sempre o Posto consulta a listagem de CCE's rejeitadas pela DATAPREV;
- precariedade do processamento de dados na Concessão, onde são aceitos formulários sem carimbo e com campos em branco.

As deficiências relacionadas à manutenção de benefícios resultam, em grande parte, da ausência de informações devidas pelos beneficiários, ensejando o pagamento de benefícios a dependentes após a perda do direito e após o falecimento do beneficiário. Detectaram-se, também, problemas na realização dos cálculos em ações de revisão e na transferência de benefícios de um Posto para outro.

Quanto ao pagamento dos benefícios, as principais deficiências residem na conferência precária da documentação pelo Posto, dada a sistemática utilizada, isto é, confrontação entre o pagamento e a respectiva Ficha de Benefício em Manutenção, além de falhas no controle exercido pelas agências bancárias. Ressalte-se que um dos maiores problemas consiste na inexistência de um fechamento entre os valores emitidos para pagamentos e os efetivamente pagos aos beneficiários.

Analisadas as medidas governamentais referentes à área de benefícios, adotadas, em 15 de abril de 1991, pela Comissão Especial de Fiscalização e Controle da Previdência Social, onde são listadas as preocupações com sua efetiva operacionalização, passa o Relatório da Subcomissão de Benefícios de Prestação Continuada às seguintes conclusões e recomendações:

- o sistema dispõe de mecanismos de controle operacional que, embora frequentemente artesanais ou rudimentares, poderiam evitar muitas irregularidades, se devidamente observados ou oportunamente acionados. Recomendam-se medidas rigorosas de fiscalização dos desvios e responsabilidades dos agentes transgressores internos e externos;



PB 54

- o atual sistema de informações, operado pela DATAPREV, não atende satisfatoriamente às necessidades do sistema previdenciário. Urge promover profunda reconcepção do sistema, para que, de simples mecanismo de automação de processos, passe a funcionar como instrumento de planejamento das necessidades de informações gerenciais a curto, médio e longo prazo;
- a situação atual dos arquivos é responsável por um grau significativo de ineficácia em controles importantes para a sistemática operacional do INSS. Enquanto não se fazem as modificações necessárias, é preciso superar as precárias condições de funcionamento dos arquivos hoje existentes, em termos de espaço físico, distribuição, pessoal e equipamentos;
- a frequência de irregularidades advindas do descumprimento de normas legais e regulamentares em plena vigência sugere o imperativo de que sejam revistos os procedimentos de fiscalização hoje adotados pelo INSS;
- a administração previdenciária dispõe de bases legais para combater e extirpar o clima de impunidade associado à cultura do sistema. As irregularidades devem, preferentemente, ser prevenidas pela administração por meio de procedimentos gerenciais adequados e eficazes. Uma vez falhos os controles preventivos, é seu dever apurar e punir as infrações, na forma da lei;
- é grande a disparidade entre os diversos Postos de Serviço do INSS, no tocante à carga de trabalho. Recomenda-se a definição de critérios objetivos para a criação de Postos do Instituto, visando a promover melhor descentralização e desconcentração de atividades, bem como a neutralizar ingerências político-partidárias;
- a distribuição dos prazos de processamento entre a DATAPREV e os Postos é notoriamente desigual e perversa com relação a esses últimos. Sugere-se a redistribuição dos prazos, de modo a atenuar os impactos negativos que a exiguidade de tempo vem causando sobre o desempenho de algumas áreas dos Postos de Benefícios.

Quanto aos procedimentos específicos para a concessão de benefícios de prestação continuada, recomenda-se:

- implantação, em todos os Postos, de um setor para conferência exaustiva dos documentos e informações enviados pela DATAPREV;
- criação de critérios de amostragem para a verificação sistemática da validade e da lisura da documentação;
- estabelecimento de indicadores qualitativos e quantitativos para acompanhamento e avaliação, pela administração central, dos dados agregados relativos às concessões efetuadas pelos diversos Postos de Benefícios;
- obrigatoriedade de exames médico-periciais periódicos para revisão das aposentadorias por invalidez;
- sustação imediata do pagamento do benefício, sempre que o beneficiário deixar de atender à convocação para os exames periciais de revisão.



Pp 55

No tocante aos procedimentos específicos da manutenção de benefícios, medidas normativas e gerenciais devem ser tomadas para reverter a "passividade" dos agentes previdenciários ante a possibilidade de ocorrência de eventos que possam alterar a situação do beneficiário quanto ao direito ao benefício, principalmente nos casos de falecimento do segurado.

Finalmente, sugere-se um maior rigor na fiscalização do desempenho dos órgãos pagadores. Na concepção do novo sistema de informações da Previdência Social, ênfase especial deverá ser emprestada à questão do fechamento contábil-financeiro dos registros de pagamento de benefícios nas diversas instâncias envolvidas.



Pa 56

### 3. RELATÓRIO DA SUBCOMISSÃO DE OUTROS BENEFÍCIOS, ACIDENTE DO TRABALHO E

#### LEGISLAÇÃO (Anexo 7)

A Subcomissão de Outros Benefícios, Acidente do Trabalho e Legislação afirma que os erros, as fraudes e a corrupção na utilização de recursos destinados aos acidentados atingem proporções inéditas, alcançando entre 15% e um terço de todos os benefícios concedidos e em manutenção. O mais grave é o absurdo descontrolado e a falta de informação gerencial.

Gravíssimo é o envolvimento, passivo ou ativo, de membros do Ministério Público Estadual e Juizes do Rio de Janeiro nas fraudes da Previdência. Por outro lado, a Procuradoria do INSS está totalmente despreparada para o exercício das atividades que lhe são cometidas - o que, no entanto, não a exime de responsabilidade, no caso das fraudes.

O Tribunal de Contas da União (TCU) não tem cumprido sua função constitucional, apesar das denúncias que se acumulam por quase duas décadas. Por omissão ou despreparo, os Ministérios e as Auditorias internas dos órgãos da Previdência Social são também culpáveis.

Mais de uma dezena de CPIs e inumeráveis documentos denunciaram as irregularidades e recomendaram providências. Pergunta-se a razão de nada haver sido feito. Esta Subcomissão detectou causas gerais e específicas para os problemas da Previdência e faz suas recomendações, esperando torná-las conhecidas dos Poderes e da Sociedade Civil, os quais, juntos, deverão unir esforços para a implementação e a fiscalização das medidas que urgem ser tomadas.

Como causas gerais das fraudes, a Subcomissão aponta os seguintes itens:

- a) estrutura organizacional inadequada e falta de instrumentos eficazes de gerência e controle;
- b) despreparo dos servidores em todos os níveis, por falta de uma política moderna de administração de pessoal e de recursos humanos;
- c) ocultação de erros dolosos ou culposos, facilitada pelo labirinto de disposições legais, normas de cálculo, habilitações, exames e atos normativos voltados para o atendimento de pequenos grupos;
- d) falta de base estrutural para suportar as constantes mudanças nas direções superiores: em 6 anos, foram 5 Ministros de Estado, 6 presidentes da DATAPREV e 4 presidentes do INPS/INSS.

No tocante às causas específicas das fraudes, a Subcomissão aponta os seguintes problemas:

- a) quanto à Comunicação do Acidente do Trabalho (CAT): a sua não utilização em processos judiciais, o não preenchimento, o preenchimento incorreto, o não envio e a multiplicidade de agentes comunicadores. Na área portuária, a grande incidência do CAT no "dia de mando", quando o salário é superior;
- b) utilização flexível do conceito legal de "acidente de percurso";



Pls57

- c) falta de sintonia entre a linha de Acidente de Trabalho e o setor médico-assistencial, os quais não trocam entre si informações cadastrais;
- d) inadequação das normas legais, dado a seu alto grau de subjetividade;
- e) ausência de órgão especializado para proceder e rever cálculos de Acidentes de Trabalho;
- f) possibilidade de recebimento do benefício por procuração;
- g) despreparo e omissão das procuradorias;
- h) inadequação dos critérios de designação dos peritos judiciais.

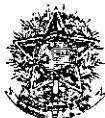
A Subcomissão conclui pelas seguintes recomendações organizacionais:

- a) reestruturação gerencial (adoção de métodos e processos gerenciais adequados, profissionalização dos funcionários e definição de quadros dirigentes, dentro das técnicas e critérios que uma grande organização requer);
- b) implantação de uma política de administração de pessoal e de recursos humanos, objetivando a profissionalização dos funcionários;
- c) utilização da moderna tecnologia de processamento de dados, como instrumento de controle e gestão;
- d) implantação de um sistema de auditoria e inspeção sistematizado, compreendendo administradores, pagadores e processadores de informação.

Quanto à concessão e manutenção de benefícios é necessária, o quanto antes, a implantação do sistema de Cadastro do Trabalhador. Como providências inadiáveis, sugerem-se diversos procedimentos importantes, detalhados no documento original da Subcomissão.

Na área específica de Acidentes do Trabalho, recomenda-se, no âmbito interno do INSS:

- 1 - reformulação e imediata implantação do formulário CAT (Comunicação do Acidente do Trabalho), com acréscimo de novos campos para informações gerenciais;
- 2 - aceitação da Comunicação de Acidente do Trabalho (CAT) pelo empregador, pela CIPA ou, na inexistência desta, pelo Sindicato da categoria, salvo em caso de emergência, quando será necessária a ratificação em prazo não superior a três dias úteis;
- 3 - reativação do controle do acidentado do trabalho (acidente, tratamento hospitalar ou ambulatorial, pagamento e manutenção de benefício) por parte do INSS, em caráter exclusivo;
- 4 - seleção de hospitais e clínicas específicas para atendimento de acidentados do trabalho;



Ps 58

- 5 - imprescindibilidade da emissão, por médico, de todo documento de natureza técnica (altas de tratamento, laudos, resultados de exames, conclusões médico-periciais e outros);
- 6 - cumprimento da disposição do art. 63 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 70937/76 ("O INPS - INSS - manterá registro e controle da gestão econômico-financeira do seguro do acidente de trabalho");
- 7 - valorização e incentivo à atividade médico-pericial, por meio de formação profissional específica;
- 8 - criação de um sistema específico de indicadores para a linha de AT, a fim de sinalizar a ocorrência de distorções;
- 9 - regulamentação técnica da reparação dos AT. Fixação de parâmetros e critérios técnicos que diminuam o grau de subjetividade da Lei.

A Subcomissão faz outras sugestões, as quais dependem do Judiciário e do Legislativo para serem efetivadas. São elas:

- 1 - exigência, para ingresso de acidentados em Juízo, de sua plena qualificação, com indicação de benefício em cujo gozo se encontra ou se encontrou;
- 2 - obrigatoriedade da indicação de perito judicial pertencente a corpo previamente habilitado, inscrito como especialista no Conselho Regional de Medicina;
- 3 - necessidade de perícia conjunta (perito judicial e assistentes das partes), de preferência em dependências da Justiça (nos grandes centros);
- 4 - manutenção do rito sumariíssimo em causas acidentárias, fazendo-se preceder prova pericial à primeira audiência;
- 5 - unificação dos sistemas de cálculos judiciais, com estabelecimento de índices comuns para correções;
- 6 - exigência de se estabelecer, por via legislativa, prazos decadenciais e prescricionais, sempre contados da comprovada negativa de concessão de benefício acidentário pelo INSS;
- 7 - possibilidade de o INSS, administrativamente, mesmo com trânsito em julgado de decisão administrativa ou judicial, rever qualquer benefício, incluídos os acidentários, para avaliar a persistência, atenuação ou agravamento de anterior incapacidade para o trabalho, total ou parcial (mínimo de dois peritos, com desempataador, se for o caso);
- 8 - exclusividade dos órgãos de Relações do Trabalho no poder definitório das atividades penosas, insalubres ou perigosas, por vistorias específicas, como prova inicial;
- 9 - caracterização da falsa perícia para o fim de recebimento de benefício previdenciário como crime autônomo, sem possibilidade de retratação com excludente;
- 10 - tratamento autônomo para os crimes contra a Previdência.



Pa 59

Como recomendações finais, sugere a Subcomissão quatro providências:

- 1 - revisão, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, dos benefícios de indenizações de acidentes do trabalho com valores superiores a 1.000 salários mínimos, concedidos nos últimos 5 (cinco) anos, em virtude de decisão judicial;
- 2 - depósito judicial obrigatório, em conta bancária do acidentado, quando do pagamento das indenizações por acidentes do trabalho;
- 3 - transferência para o INSS da gerência de todas as ações técnicas e administrativas e da gestão econômico-financeira do seguro do Acidente do Trabalho e Doenças Profissionais, conforme o ANEXO VIII do relatório original da Subcomissão;
- 4 - reequipamento material e provisão de pessoal dos centros de reabilitação profissional conforme o ANEXO X do relatório original da Subcomissão.



ps 60

#### 4. RELATÓRIO DA SUBCOMISSÃO DE PROCURADORIA, ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

(Anexo 9)

À SUBCOMISSÃO DE PROCURADORIA, ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS incumbiu examinar a sistemática de controle das fraudes contra a Previdência, bem como as diversas auditorias promovidas nos últimos anos e as transações imobiliárias realizadas, seja pelo INSS, seja pelos diversos órgãos do antigo Ministério da Previdência Social.

Para tanto foram considerados todos os depoimentos e documentos constantes do Relatório Final da dita Subcomissão (ANEXO 9, p3 a 6).

Em virtude das rígidas limitações de prazo e meios, não foi possível à CPI apurar responsabilidades por fraudes e outros ilícitos através da produção de provas suficientes para indagar infratores, o que dependeria de ações policiais e auditorias, já em andamento por determinação do Poder Executivo.

Como resultado de seus trabalhos, a Subcomissão de Procuradoria, Administração e Finanças apresenta um documento em que se aprofunda o conhecimento das falhas do sistema previdenciário e das causas que levaram às mencionadas fraudes, indicando ainda providências que possam impedir ou, pelo menos, diminuir significativamente a repetição dos delitos.

Um dos pontos fulcrais da fragilidade do sistema situa-se na quase total ineficiência da Procuradoria no atendimento jurídico dos interesses do INSS.

Dos 700 Procuradores do Instituto, distribuídos por todo o País, 243 foram colocados em disponibilidade para atender às necessidades de economia da chamada Reforma Administrativa do atual governo. Se considerarmos que apenas nas capitais do Rio de Janeiro e de São Paulo tramitam atualmente mais de 500.000 processos, podemos concluir pela absoluta insuficiência de quadros e pelo abandono criminoso a que se acham relegados os interesses dos beneficiários. Segundo o Relatório, levando-se em conta os dados de todo o País, cada Procurador deveria estar hoje acompanhando cerca de 6.000 processos.

Acresça-se à lamentável situação o total desaparecimento do INSS em relação aos mais elementares recursos; isso para não mencionar a ausência de informatização, o que poderia potencializar a ação de seus poucos profissionais.

Mesmo dentro do que seria razoável esperar, acanha-se a ação da Procuradoria, marcada quase sempre por exasperante morosidade, quando não por negligência ou omissão.

Jamais funciona - ou inexistente - qualquer processo auditorial ou de corregedoria que fiscalize, cobre ou puna a atuação dos Procuradores.

É de um absurdo inominável conceber-se que permutas, doações em pagamentos, alienações de patrimônio e indenizações astronômicas da ordem de 20 bilhões de cruzeiros possam ser decididas - como tem sido freqüente - pela concordância de um simples Procurador ou advogado contratado, sem que instâncias superiores tenham que homologar o acordo; ou que os processos tenham tramitado com tanto des-caso a ponto de permitir condenações judiciais de tal valor.



Pls 61

Uma das causas que explicaria tais descalabros relaciona-se certamente com o fato de ter sido distribuída entre autoridades administrativas a regulamentação das leis que disciplinam o funcionamento do Sistema, o que, de acordo com a Constituição Federal, é competência privativa do Presidente da República. Essa atividade legiferante por instâncias administrativas desanda facilmente em fluidez interpretativa e favorecimentos ilegais.

Ainda no terreno da legalidade e da juridicidade, cabe ao Congresso Nacional sustar atos do Poder Executivo que exorbitem as atribuições da lei, como o Decreto nº 34, de 8/2/91 que transfere para o INSS atribuições e pessoal dos antigos INPS e IAPAS, os quais, de acordo com a Constituição Federal, não se relacionam com a Seguridade Social e deveriam continuar sendo custeados pelo orçamento fiscal e não pelo orçamento da Seguridade.

O segundo ponto, também de magna importância, a ser considerado para se entender a calamitosa situação do INSS, relaciona-se com a processualística das diversas instâncias de auditoria.

Tanto o INSS, com seu órgão de auditoria interna, quanto o Ministério do Trabalho e da Previdência Social, através de sua Secretaria de Controle Interno, realizam auditorias periódicas para cumprir sua função de verificação e controle contábil da instituição, auditorias essas que a Subcomissão de Procuradoria, Administração e Finanças examinou. Embora várias irregularidades tenham sido evidenciadas nos últimos anos, jamais foram apontadas as numerosíssimas fraudes que vêm agora a conhecimento público.

Isso diz bem da absoluta ineficiência desses órgãos de auditoria, caracterizados por insuficiência de pessoal, inexistência de treinamento e aperfeiçoamento de seus quadros, desatualização tecnológica, carência de recursos orçamentários, negligência, omissão, etc. É lícito perguntar se tudo isso se deve ao descaso governamental ou a uma política equivocada de priorização orçamentária.

A avaliação objetiva das fraudes, ilegalidades, omissões e falhas que a CPI conseguiu levantar em parte, no curto espaço de sua atuação, obrigam a reconhecer também a ineficácia do controle externo que o Congresso Nacional deveria realizar, no uso da competência que lhe foi reservada pela Constituição Federal (art. 70).

Os fatos estarrecedores que chegaram ao conhecimento da CPI, através de meras inquirições e requisição de documentos e informações, mostram que a Previdência Social vem sendo lesada há muitos anos, sem que o Congresso tenha sido cientificado pelo Tribunal de Contas da União, ao qual a Constituição atribuiu competência para auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo.

Apesar de a maioria das prestações de contas dos últimos 5 anos das entidades integrantes do sistema previdenciário estarem em diligência ou com julgamento sobrestado por irregularidades, em seus 100 anos de existência o TCU jamais promoveu um único caso de denúncia criminal ao Poder Judiciário, o que indica a mais profunda vulnerabilidade a fraudes, corrupção ou a qualquer outra prática criminosa em todos os serviços públicos da União.

Com relação à área imobiliária da Previdência, a desorganização é tal que inexistente até mesmo um simples inventário de bens.



Ps. 62

Indícios de vultosas fraudes em negócios com imóveis são hoje objeto de ações populares. Apenas a título de exemplificação, poderia citar-se, no Rio de Janeiro, uma permuta de três terrenos de altíssimo valor por um outro situado dentro de uma favela; e a venda de um imóvel avaliado em U\$ 4,5 milhões por U\$ 995 mil. Pende ainda de conclusão a denúncia de irregularidades na compra de 325 apartamentos residenciais em Brasília.

Sintetizando - e chegando enfim a suas conclusões e sugestões - a Subcomissão de Procuradoria, Administração e Finanças chama a atenção para o fato de que, na última década, a Previdência Social recebeu um relevante aumento de encargos financeiros e de serviços, em decorrência, principalmente, do crescimento populacional, do empobrecimento do povo, da extensão de benefícios ao trabalhador rural, da criação de novos benefícios e da universalização da assistência médica. Tudo isso sem a contrapartida de um aperfeiçoamento na infraestrutura administrativa ou nas atividades-fim.

Impõe-se, portanto, a criação de uma estrutura administrativa e gerencial compatível com o tamanho e as responsabilidades sociais do sistema previdenciário, dotada de recursos humanos suficientes e preparados, e tecnologicamente aparelhada para enfrentar o desafio de gerir a máquina colossal da seguridade. Compete ao Presidente da República dispor sobre a organização e o funcionamento da administração, na forma da lei (CF, art. 84, VI).

Várias outras sugestões práticas de ordem administrativa, tais como aproveitamento de funcionários em disponibilidade, estabilidade em cargos de chefia, aprovação do Senado para os indicados a cargos de direção, entre outras, encontram-se contempladas no Relatório da Subcomissão. Para algumas dessas providências, entretanto, seriam necessárias alterações constitucionais (Anexo 9).

Ao Congresso Nacional cabe municiar o Sistema com o indispensável aparato legal que lhe permita ao mesmo tempo prevenir, desestimular e punir, com presteza, as fraudes contra as entidades de previdência social e seus beneficiários.

Em relação ao controle externo, competência constitucional do Congresso, é necessário criar a Auditoria Geral da União, absorvendo inclusive as inspetorias existentes no Tribunal de Contas da União, a quem se reservaria exclusivamente a função judicante, como é próprio dos Tribunais, agilizando-se e aperfeiçoando-se o julgamento dos delitos apontados pela Auditoria Geral.

Faz-se mister, paralelamente, a implantação da Advocacia Geral da União, incorporando-se a ela a Procuradoria do INSS, para aumentar sua eficiência operacional.

E, finalmente, que os dados, indícios, documentos e conclusões desta CPI, passados ao Ministério Público, tenham seu desdobramento processual com todo o rigor da lei, para que sejam, exemplarmente, punidos os culpados.



Ps. 63

## V. CONCLUSÕES

Consideradas de suma importância -- e bastante representativas do rigor com que se desenvolveram os trabalhos desta Comissão -- optou-se, aqui, por enfatizar as conclusões constantes dos relatórios das Subcomissões.

Os trabalhos desta CPI foram provocados pela denúncia da existência de uma lista de 315 supostos "marajás" da Previdência, que estariam recebendo, dos cofres públicos, aposentadorias astronômicas.

No curso das investigações, o Deputado Nilton Baiano, membro desta Comissão, apresentou os autos do Processo número 2385, da 5a. Vara Cível de Acidentes do Trabalho da Comarca de Duque de Caxias - RJ, nos quais o reclamante Alaíde Fernandes Ximenes, representado pelo advogado Ilson Escóssia da Veiga, era beneficiado, em sentença assinada pelo Juiz Carlos Alberto Meireles de Abreu, com indenização no valor de Cr\$ 62.542.948.578,41 (sessenta e dois bilhões, quinhentos e quarenta e dois milhões, novecentos e quarenta e oito mil, quinhentos e setenta e oito cruzeiros e quarenta e um centavos), indenização esta posteriormente reduzida, por acordo aceito pela Procuradoria do INSS, para Cr\$ 20.328.634.752,01 (vinte bilhões, trezentos e vinte e oito milhões, seiscentos e trinta e quatro mil, setecentos e cinquenta e dois cruzeiros e um centavo).

A denúncia deixou estarrecida toda a sociedade. O Senador Esperidião Amin, membro da Comissão, insistia sempre, durante os trabalhos, em que a ação desta CPI deveria ser tal que, punidos pela Justiça todos os responsáveis, constituísse, por sua exemplaridade, motivo de desestímulo a novas fraudes.

Por essas razões, estão sendo enviados ao Ministério Público os autos do citado processo, bem como todos os documentos desta CPI, para que seja solicitada ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro rigorosa investigação a respeito da decisão do Meritíssimo Juiz Doutor Carlos Alberto Meireles de Abreu e, à Polícia Federal, a localização do advogado Ilson Escóssia da Veiga e do reclamante Alaíde Fernandes Ximenes com o consequente enquadramento de ambos.

Solicita ainda a CPI que todas as autoridades ou profissionais envolvidos no referido processo (procuradores, advogados, peritos, médicos, etc) sejam ouvidos e, quando couber, denunciados. E mais: que sejam tomadas providências urgentes no sentido de ressarcir o INSS pelos prejuízos causados por indenização tão escandalosa.

Nesse sentido, a Comissão adota o Projeto de Lei oferecido pelo Senador Eduardo Suplicy, que institui permissão para arresto ou sequestro de bens de empresas com débito declarado procedente, na instância administrativa, para com a Previdência Social, e solicita às Mesas da Câmara e do Senado que sua tramitação ocorra em regime de urgência.

### A) JUÍZES

Gravíssimo é o comprometimento, passivo ou ativo, de membros do Ministério Público Estadual e Juizes do Rio de Janeiro com as fraudes da Previdência. Por outro lado, a Procuradoria do INSS está totalmente despreparada para o exercício das atividades que lhe são cometidas -- o que, no entanto, não a exime de responsabilidade, no caso das fraudes.



PA 64

Solicitamos assim, ao Ministério Público, que acompanhe junto ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro as investigações abertas sobre o procedimento do Juiz Nestor José do Nascimento, titular da 3a. Vara Cível de Duque de Caxias - RJ.

#### **B) ADVOGADOS**

No Estado do Rio de Janeiro, instalou-se um processo fraudulento contra a Previdência Social, nas Varas de Acidentes do Trabalho, que ameaça alastrar-se para outros Estados brasileiros. É fundamental erradicar, definitivamente, esse quisto de corrupção. Segundo informações da Polícia Federal, são notoriamente conhecidos os advogados que promovem essas fraudes. Enviamos em anexo, ao Ministério Público, a relação de advogados que nos foi fornecida pelo Banco do Estado do Rio de Janeiro - BANERJ, de que constam os números das contas para as quais foram transferidos vultosos recursos da Previdência Social decorrentes de sentenças judiciais em processos enumerados na citada relação. Solicitamos ao Ministério Público que se requisitem todos os processos e a audiência de todos os reclamantes, para que se esclareça se as vultosas somas pagas aos advogados foram efetivamente transferidas para os seus reais beneficiários. Solicitamos, também, a análise dos cálculos em que se basearam os pagamentos, o indiciamento dos responsáveis por eventuais delitos e as competentes ações de ressarcimento financeiro do INSS. Solicitamos, por fim, que essas denúncias sejam apuradas com o rigor da praxe pela Ordem dos Advogados do Brasil - OAB.

#### **C) FRAUDES: GENERALIZAÇÃO E IMPUNIDADE**

É lamentável constatar que o processo de fraudes contra a Previdência Social generalizou-se por todo o território nacional. Praticamente impossível seria a punição de todos os envolvidos, cujo número real deve atingir aproximadamente 100.000 pessoas. Em processos instaurados no curso dos anos, a Polícia Federal conseguiu indiciar menos de um terço desse total.

Apesar de nos últimos cinco anos terem sido abertos 10.747 inquéritos e encaminhados à Justiça 6.345, o número de condenados é tão ridículo que deixa muito mal o Poder Judiciário. A maioria dos indiciados pela Polícia Federal sequer foi denunciada na Justiça.

Encaminhamos em anexo uma listagem com os numerosíssimos indiciados que aguardam denúncia pelo Ministério Público, junto ao Judiciário de cada estado brasileiro.

O ministério Público encontrará, por parte da Polícia Federal, toda colaboração no sentido da qualificação individual dos envolvidos.

#### **D) RESGATE DOS RECURSOS DA SEGURIDADE SOCIAL**

Quanto à origem dos prejuízos causados às funções da Previdência Social, a CPI constatou, da parte das autoridades econômicas, o desatendimento dos compromissos legais de cobertura das despesas de pessoal e de administração geral do INSS. Em depoimento à Comissão de Seguridade Social, a ex-Ministra Zélia Cardoso de Mello afirmou que houve retenção, por parte do Governo, de recursos devidos à Previdência Social. A confissão é grave, considerando que benefícios previdenciários constitucionais não estão sendo pagos, sob a alegação de falta



Pa 65

de recursos, com a agravante de que milhões de aposentados e pensionistas recebem hoje apenas meio salário mínimo. A Comissão encaminha essas informações ao Ministério Público para que se apurem possíveis delitos nessa retenção.

#### **E) PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO**

O patrimônio da Previdência Social é propriedade de seus beneficiários, atuais e futuros. O sistema previdenciário brasileiro é, talvez, o único do mundo que não dispõe de reservas para honrar os compromissos com as gerações do amanhã. É escandalosa a gestão do patrimônio imobiliário da Previdência Social: não há, sequer, um cadastro confiável dos seus imóveis. Segundo depoimento do Presidente do INSS a esta Comissão, do patrimônio previdenciário fazem parte, até, cemitérios e motéis.

Indícios de vultosas fraudes em negócios com imóveis são hoje objeto de ações populares. Apenas a título de exemplificação, pode-se citar, no Rio de Janeiro, a permuta de três terrenos de altíssimo valor por outro situado em uma favela, e a venda, por US\$ 995.000, de um imóvel avaliado em US\$ 4,5 milhões. Pendê ainda de conclusão a denúncia de irregularidades na compra de 325 apartamentos residenciais em Brasília.

#### **F) PARCELAMENTO DE DÍVIDAS**

A Comissão constatou que é através do mecanismo de parcelamento dos débitos que ocorre a maior sonegação no processo de arrecadação das receitas previdenciárias. Esta CPI recomenda uma severa revisão nas normas que regem o parcelamento dos débitos, tornando-as bem mais rigorosas. A título de exemplo, cite-se o parcelamento da dívida da Construtora Guarantã S/A, com relevação de multa, por concessão do INSS.

Opinamos pelo encaminhamento dos autos do processo ao Ministério Público para as providências cabíveis, considerando a ação do Procurador Regional da Superintendência de São Paulo, Sr. Jorge Hajnal, da Procuradora Olga Maria Lopes, do Procurador-Geral Substituto, Sr. Tainá de Souza Coelho e, até, do Presidente do INSS, Sr. José Arnaldo Rossi, que, com a sua assinatura, concedeu autorização à referida operação.

#### **G) CONTAS DA UNIÃO**

Os fatos estarrecedores que chegaram ao conhecimento desta CPI, por meras inquirições e pela requisição de documentos e informações, mostram que a Previdência Social vem sendo lesada há muitos anos, sem que o Congresso Nacional tenha sido cientificado pelo Tribunal de Contas da União, incumbido pelo texto constitucional de auxiliar o Poder Legislativo no efetivo exercício do controle externo.

Apesar de a maioria das prestações de contas dos últimos cinco anos das entidades integrantes do sistema previdenciário estarem em diligência ou com julgamento sobrestado por irregularidades, o TCU, em seus cem anos de existência, jamais promoveu um caso sequer de denúncia criminal ao Poder Judiciário, o que



Pa-66

torna todos os serviços públicos da União vulneráveis a fraudes, corrupção ou qualquer outra prática criminosa.

Como disposição final, esta Comissão, com base no artigo 52, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil, e na Lei que define os crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado, encaminha à Mesa do Senado Federal a notícia de que, a partir da vigência da Lei 7.787/89 os Ministros de Estado da Previdência Social não cumpriram, integralmente, os dispositivos nela contidos, principalmente o artigo 19, § 1o. que obriga a publicação trimestral da lista de devedores da Previdência Social, havendo a necessidade, pois, de apurar as responsabilidades.

## VI. RECOMENDAÇÕES

Não obstante esta CPI ter tratado do problema específico do Regime Geral de Previdência Social, não se pode deixar de registrar que os sistemas de proteção social no país são profundamente iníquos, porque discriminam categorias sociais, gerando privilégios inaceitáveis, ao mesmo tempo em que deixam a maioria da população beneficiária em estado de absoluta miséria.

Lamentavelmente, tal situação se manteve na Constituição Federal de 1988, a despeito dos enormes avanços nela consagrados relativos ao campo social.

Regimes de Previdência como os do Poder Legislativo, Poder Judiciário, Estatutários e Militares não podem continuar em vigor, porque injustos e inadequados com os princípios universais que devem reger o seguro social público, ao passo que a grande parcela da população se submete ao Regime Geral de Previdência Social, cujas regras de concessão e manutenção dos benefícios constituem uma afronta à dignidade da cidadania.

Desta forma, é imprescindível que, na revisão do texto constitucional, tais preceitos sejam adequados à realidade do País. Propõe-se o estabelecimento de um regime básico e único de Previdência Social, efetivamente universalizado, com teto de benefício definido, possibilitando aos trabalhadores com salários superiores a esse teto o acesso a um sistema de previdência complementar.

A proposta de instituir regimes de Previdência Social Básico e Complementar deriva da necessidade de adequação à realidade do mercado de trabalho existente, que, além de estreito, possui uma dispersão salarial sem paralelo na história contemporânea.

Essa distorção é evidenciada pelos seguintes fatos:

- a) dos cerca de 40 milhões de empregados do país, apenas 24 milhões têm carteira de trabalho assinada;
- b) a maior remuneração do país supera em duzentas vezes o salário mais baixo.

Tal situação só pode ser revertida com a adoção de políticas de rendas que tenham como premissas o estímulo à produção, a geração de empregos e o aumento do salário real.



Pes 67

Especificamente quanto ao Regime Geral da Previdência Social, as irregularidades apuradas revelam fragilidades tanto do ponto de vista da prática de justiça social quanto dos procedimentos administrativos existentes.

Ressalte-se o prejuízo que tem sido causado pela descontinuidade administrativa, com a constante substituição de equipes e a interrupção dos respectivos programas de trabalho. Apenas nos últimos seis anos, passaram pela direção da Previdência Social cinco Ministros de Estado, três Presidentes do INPS, quatro Presidentes do IAPAS e cinco Presidentes da DATAPREV.

Dessa forma, consciente da importância da Previdência como instrumento indispensável de política social, para atendimento, sobretudo, à população mais necessitada, e tendo ainda em conta os mais variados depoimentos, esta CPI entende que as deficiências constatadas são, em sua maioria, estruturais.

Recomenda-se, portanto, a adoção de medidas que venham a corrigir essas deficiências, traduzidas nos seguintes pontos:

#### 1) Mudança da Legislação Vigente

A Previdência Social, atualmente, é regida, basicamente, pela Lei no. 3.807/60 e suas diversas alterações, o que configura um emaranhado de disposições legais de difícil compreensão e aplicabilidade. Além disso, muitos desses dispositivos mostram-se arcaicos face aos princípios básicos que devem reger um seguro social público. A Previdência Social carece, portanto, de uma legislação moderna e coesa, cujos dispositivos promovam justiça social e simplifiquem procedimentos, trazendo mais transparência à sociedade, permitindo-lhe maior participação e proporcionando-lhe melhor atendimento.

A Constituição Federal contempla princípios inovadores na área da seguridade social, entre os quais a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços e o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa.

A Previdência Social necessita de uma legislação que, além de contemplar todos os princípios instituídos na Constituição, na área da previdência, priorize os benefícios decorrentes de riscos não previsíveis em relação aos de riscos previsíveis e que atendam, de forma especial, a clientela de baixa renda. Essa legislação deve instituir a gestão democrática com a participação de trabalhadores, aposentados e de empresários, mediante representação em Conselho Deliberativo. Esse Conselho, por sua vez, deve definir as necessidades da clientela da Previdência Social, deliberar sobre os recursos e meios necessários para atendê-las e acompanhar a execução das medidas adotadas.

Para atender a esses princípios básicos e fundamentais são indispensáveis as medidas a seguir propostas:

- direito de qualquer cidadão contribuir para a Previdência Social, mesmo que não exerça atividade remunerada;
- piso de benefício de um salário mínimo;
- novo cálculo de benefício que contemple:
  - a) correção monetária de todos os salários-de-contribuição;



Ps 68

- b) média aritmética simples; e
- c) percentuais mínimos de partida adequados à natureza do risco;
- equiparação dos benefícios urbanos e rurais;
- salário-família fortemente seletivo;
- reajuste periódico para manutenção do valor real do benefício;
- estabelecimento de períodos de carência compatíveis com a natureza do risco;
- estabelecimento de teto de benefício para a Previdência Social Básica;
- instituição da Previdência Complementar Pública;
- inclusão do seguro-desemprego como benefício previdenciário.

Como subsídios para a reforma da Base Legal, no sentido de se reduzirem as irregularidades na concessão de benefícios para acidentes de trabalho, apresentam-se as seguintes sugestões:

1. uniformização do valor do auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e da pensão por morte pagos pela Previdência Social, com suplementação compulsória da diferença entre o valor pago pela Previdência e os valores atuais, suprida pelo empregador de modo próprio ou através de seguro privado, como de resto prevê a Constituição Federal;
2. eliminação do pecúlio por invalidez ou por morte;
3. transferência do encargo do auxílio-acidente e do auxílio-suplementar para o empregador de modo próprio ou via seguro;
4. maior autonomia para a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes - CIPA, com eleição assistida pelo sindicato da categoria, definido-se como de sua competência a co-responsabilidade de comunicação do acidente do trabalho, juntamente com o empregador;
5. distinção entre os processos degenerativos crônicos (ou devidos a organização e processo do trabalho), e os acidentes típicos, inclusive quanto à sua comunicação;
6. explicitação, na Lei 6.367 ou sucedânea, de disposição que determine que nenhuma ação judicial seja recebida, processada e julgada sem a efetiva prova da comunicação do acidente do trabalho ao INSS;
7. previsão legal de mecanismo de apenação de peritos mancomunados com o esquema de fraude, hoje protegidos por uma espécie de auto-indulgência;
8. criação de dois valores-teto para acordos. A partir do primeiro desses valores, seria necessária a aprovação do Procurador Geral do INSS; o segundo só poderia ser ultrapassado mediante autorização da Presidência do



Pls 69

Órgão. Tais providências diminuiriam, sem dúvida, a ocorrência de acordos milionários.

## 2) Cadastros de Segurados e de Inativos

É indispensável e urgente a implantação dos cadastros de segurados (pessoas físicas e jurídicas) e de inativos, sem o que a Previdência Social não terá condições de viabilizar o resgate da cidadania nem terá meios de controlar e arrecadar as receitas devidas e necessárias ao seu desempenho.

Dessa forma, recomenda-se a continuidade da implementação do Cadastro Nacional do Trabalhador (CNT), conforme decretos nos. 97.936, de 10 de julho de 1989, e 99.378, de 11 de julho de 1990.

Isso se traduz no estabelecimento de um processo institucional cujas práticas e procedimentos sejam claros e transparentes, de modo a permitir o permanente controle por parte da sociedade e do próprio governo.

O CNT visa a beneficiar o trabalhador, o empregador e o Estado, fundamentalmente da seguinte forma:

- o trabalhador passará a ter acesso ágil e rápido às informações referentes aos seus direitos previdenciários e trabalhistas, além de ficar liberado do ônus da prova relativo a estes direitos;
- para o empregador, a substituição de diversos formulários (Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, formulário de comunicação de admissão e dispensa - Lei 4923, Relação de Empregados - RE, Relação de Salários-de-Contribuições - RSC e Comunicação de Dispensa - CD) por um único Documento de Informações Sociais - DIS representa a simplificação dos procedimentos relativos à prestação de informações ao Estado;
- para o Estado possibilita melhor atendimento à sua clientela e permite efetivo controle, o que auxilia enormemente o combate à fraude, evasão e sonegação.

## 3) Administração de Pessoal

A Previdência Social vem carecendo, ao longo do tempo, da implementação de uma política moderna de administração de pessoal que, valorizando o servidor, otimize sua função precípua: atendimento à clientela previdenciária.

Tal política deve promover as seguintes ações:

- plano de cargos, carreiras e salários, que forneça remuneração condigna e perspectivas profissionais;
- redistribuição e reciclagem do contingente de funcionários, de acordo com as efetivas demandas dos órgãos regionais e locais, considerando as aptidões e potencialidades dos servidores;
- concurso público, que constitua a forma exclusiva de acesso à Previdência Social, associado à sistemática avaliação de desempenho, como condição de permanência no emprego;



Ps 70

- treinamento sistemático de pessoal, indispensável, dada a complexidade das ações da Previdência Social e de sua demanda por pessoal qualificado.

#### 4) Profissionalização da Gerência

A Previdência Social necessita de uma ação política que elimine o clientelismo, o fisiologismo e o nepotismo e que imprima o princípio da profissionalização nos critérios adotados para a ocupação de cargos de direção e de gerência.

Nesse sentido, recomenda-se a adoção de medidas que limitem significativamente o acesso a cargos gerenciais por pessoas estranhas ao quadro permanente de pessoal, e que estabeleçam critérios para valorizar a probidade e a competência no provimento desses cargos.

#### 5) Descentralização da Execução

A agilidade de operação da Previdência Social vem sendo dificultada pela excessiva centralização de decisões. Torna-se necessário que as questões operacionais sejam descentralizadas em âmbito regional e local. Essa descentralização será viabilizada com uma legislação moderna e transparente, bem como por um efetivo processo de informatização, conforme descrito a seguir.

#### 6) Informatização

A eficiência e a eficácia administrativa necessitam de amplo processo de informatização, tanto na área de benefícios, como na área de arrecadação e fiscalização, o que se tornará mais acessível com a formulação de processos simplificados à luz da nova lei.

Esta CPI recomenda que, tendo em vista o grande volume de recursos envolvidos, tal processo seja fiscalizado pelo Congresso Nacional, conforme previsto no art. 70 da Constituição Federal.

O processo deve prover a Previdência de instrumentos adequados ao controle gerencial do Sistema e à agilidade e rapidez de sua ação operacional.

Desse modo, deve-se guiar pelos seguintes princípios básicos:

- a) informações confiáveis e seguras, que possibilitem a integração das sistemáticas adotadas e o seu controle;
- b) descentralização do processamento eletrônico das informações, de modo a garantir atendimento condigno e eficaz aos usuários do Sistema;
- c) democratização da informação, para facilitar o controle social sobre o Sistema.

Nesse sentido, além da constituição de modernos cadastros de segurados e de inativos, é fundamental que se dê absoluta prioridade à informatização dos Postos de Benefícios e das Regiões Fiscais, de modo a viabilizar, no prazo mais curto possível, a melhoria da operação do sistema previdenciário brasileiro, condição indispensável para o firme e decidido combate à fraude, evasão e sonegação.



Ps 71

É igualmente necessário que se modernizem urgentemente as relações entre a Previdência Social, seus usuários e prestadores de serviços, pela eliminação dos milhões de documentos em papel que transitam mensalmente pelo Sistema. É recomendável, portanto, que se acelere a implantação de processos que possibilitem a troca de informações por meios magnéticos, como são o cartão magnético para pagamento de benefícios, já adotado desde 1989, e o cartão magnético para identificação do contribuinte, de modo a tornar mais confiável e seguro o controle da arrecadação de receitas previdenciárias.

Quanto à democratização da informação, é recomendável que a Previdência Social se utilize de todos os meios ao seu alcance para garantir a todos os seus usuários o máximo de informações possíveis sobre os seus direitos e obrigações.

Na área de Benefícios, é recomendável a adoção, entre outras, das seguintes medidas:

- emissão de Aviso de Concessão de Benefício, enviado pelo correio diretamente à residência do segurado;
- emissão periódica de extratos contendo o histórico de contribuição para os segurados e o histórico de benefícios pagos para os beneficiários;
- emissão da memória de cálculo do valor do benefício concedido para conhecimento do segurado;
- reedição atualizada da Carta dos Direitos do Segurado, editada originalmente em 1987, para distribuição maciça à população;
- utilização efetiva do ramal 191, como um canal permanentemente disponível para a prestação de informações à população;
- utilização adequada dos meios de comunicação para veicular informações objetivas sobre os direitos e obrigações dos usuários da Previdência Social.

No que respeita à área de Arrecadação e Fiscalização, é necessário que se implantem sistemáticas que possibilitem o contínuo fluxo de informações sobre os recolhimentos efetuados, buscando detectar com agilidade e rapidez a fraude, a evasão e a sonegação. Nessa linha de raciocínio, são fundamentais medidas do seguinte teor:

- fornecimento sistemático da lista de devedores da Previdência Social para divulgação, conforme preceitua a Lei no. 7.787/89, em seu artigo 19;
- emissão automática de avisos de cobrança e de débitos;
- emissão periódica de extratos de conta-corrente para os contribuintes da Previdência Social (empresas e individuais).

#### **7) Auditorias Permanentes**

Para que a Previdência Social cumpra suas funções de arrecadar as contribuições que lhe são devidas e de conceder as prestações a seus beneficiários,



Ps 72

com eficiência e eficácia, é necessária a instalação de auditorias externas independentes, que diagnostiquem os problemas na ponta do Sistema e normatizem procedimentos compatíveis com suas necessidades, bem como de auditorias internas permanentes, que mantenham o controle das novas rotinas operacionais.

Enquanto não se constituir a Auditoria Geral recomendada pela Subcomissão de Procuradoria, Administração e Finanças, determinar ao Tribunal de Contas da União, com base no art. 71 da Constituição, o acompanhamento das medidas adotadas pelo INSS no âmbito da arrecadação, pagamento de benefícios, fiscalização e cobrança de sua dívida ativa, decorrentes das recomendações desta Comissão; enviando relatório trimestral detalhado dos resultados obtidos, enquanto perdurarem as falhas apontadas neste relatório, cumprindo, dessa forma, preceito constitucional.

#### 8) Instalações

Outro fator necessário à modernização do atendimento da Previdência Social, e em respeito elementar à dignidade de sua clientela e de seus funcionários, é a melhoria de suas instalações, via reformas e expansão.

#### 9) Recursos

A Previdência Social brasileira vem padecendo, ao longo de sua história, de uma verdadeira drenagem de seus recursos para outras finalidades.

Em particular, a União tem, sistematicamente, deixado de repassar os recursos para o custeio da máquina administrativa, o que é de sua competência.

Adicionalmente, os recursos do Finsocial e da contribuição sobre o lucro não têm sido repassados adequadamente, nem no montante, nem nos prazos devidos.

O agravamento dessa situação em período recente, além de prejudicar as ações nas áreas de Previdência, Saúde e Assistência Social, representa um completo desvirtuamento do conceito de Seguridade Social, estatuído na Carta Política de 1988.

Recomenda-se, portanto, que:

- a arrecadação e fiscalização do Finsocial e da contribuição sobre o lucro sejam diretamente administrados pela Previdência Social;
- a Lei de Diretrizes Orçamentárias restrinja os recursos destinados à Seguridade Social às atividades-fim definidas na Constituição Federal.

Além do exposto, constata-se que as diversas administrações da Previdência Social, com raras exceções, não têm atentado para o fato de que é absolutamente fundamental que se direcionem prioritariamente recursos para investimentos maciços na modernização do Sistema.

Face ao orçamento global da Seguridade Social, de cerca de 25 bilhões de dólares anuais, os recursos necessários à sua modernização - que certamente não ultrapassam algumas centenas de milhões de dólares, ao longo de vários anos - podem se tornar rapidamente disponíveis, bastando, essencialmente, decisão política.





R E L A T Ó R I O F I N A L

assinaram:

- 1- Senador AMAZONINO MENDES (Presidente)
- 2- Deputado MAURÍLIO FERREIRA LIMA (Relator)
- 3- Deputado SÉRGIO GAUDENZI (Vice-Presidente)
- 4- Deputado EDUARDO BRAGA (Suplente)
- 5- Deputado REINHOLD STEPHANES
- 6- Deputado JOSÉ EGYDIO
- 7- Deputada EURIDES BRITO
- 8- Deputado LUIZ CARLOS HAULY
- 9- Senador CARLOS PATROCÍNIO
- 10-Senador NABOR JÚNIOR
- 11-Senador ESPERIDIÃO AMIN
- 12-Senador ODACIR SOARES
- 13-Senador JONAS PINHEIRO
- 14-Deputado NILTON BAIANO (Suplente)
- 15-Deputado EDUARDO JORGE
- 16-Deputado FRANCISCO SILVA
- 17-Deputado NELSON BORNIER
- 18-Deputado CÉLIO DE CASTRO
- 19-Deputado OSVALDO MELO
- 20-Senador EDUARDO SUPLICY
- 21-Senador ALMIR GABRIEL
- 22-Senador AMIR LANDO
- 23-Deputado PAULO ALMEIDA
- 24-Senador ÉLCIO ALVARES
- 25-Senador DIVALDO SURUAGY
- 26-Senador NELSON WEDEKIN
- 27-Deputada JANDIRA FEGHALI



Ps 74

## AGRADECIMENTO

Aos servidores que, com zelo e competência, contribuíram para que a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito apresentasse o resultado de seus trabalhos dentro do prazo previsto, o reconhecimento unânime de seus membros.

### • Senado Federal

#### Subsecretaria de Comissões:

Cleide Maria Barbosa Ferreira Cruz  
Sônia de Andrade Peixoto  
Alex Pereira de Andrade  
Augusto Panisset Santana  
Irani Ribeiro dos Santos  
Joaquim Balduino de Barros Neto  
Marta Helena Pinto Ferreira Parente  
Sergio Gouveia Zaramella  
Luiz dos Santos  
Maria Dulce Pereira Santana  
Cleusa Pereira da Silva  
José Nunes Pereira  
Florisvaldo Teixeira de Souza  
Euzébio Gonçalves da Rocha  
Valdivino Lopes de Oliveira  
Mauro Lopes de Sá

#### Assessoria:

Théo Pereira da Silva  
Omar Alves Abud  
Neuza Madsen Arruda  
Harry Conrado Schuller  
José Luis da Silva Campos  
Gilson Calzavara

#### PRODASEN:

Regina Célia Peres Borges  
James Raymundo M. de Carvalho  
José Paulo de Azevedo  
Carlos Gilberto Barbosa  
Kleber Gomes Ferreira Lima  
Sinval Senra Martins Júnior  
Hércio Affonso de Almeida  
Pedro Henrique G. Leão Veloso  
Evandro Mauad Botelho  
Alice Mesquita de Castro  
Cristóvão Augusto S. de Araújo Costa  
Myriam Dias M. Menezes



Pos 74

Noemia Keiko Sakai  
Venâncio José Santana Filho  
Rachel Alves  
Simone Medeiros O. Ribeiro  
Eduardo Magalhães de Lacerda  
Ângela Maria Jardim  
Carlos Eduardo B. Postiga  
Yeda Maria S. Matos Coutinho  
Alcione Silva Romero  
Ricardo Augusto Souza Campos  
Antônio Carlos F. da Silva  
Silvio Ary Tomaz Nunes  
Carlos Alberto Costa Sampaio  
Wilson André de Oliveira  
João Steck  
Ivar Alves Ferreira  
Francisco José Fiúza Lima  
Marcus Fava Corsatto  
Júlio Cesar S. Leite  
Creuza Ribeiro Neves  
Cristina Júlia F. Lobato  
Maria Beatriz Braga de Faria  
Anísio Francisco Nery Júnior  
Carlos Alberto Belesa  
Maria Verônica R. Miranda  
Júlio César Léo  
Washington Szervinsk Silva  
Carlos Antônio Rodrigues de Oliveira  
Divisão de Suporte e Operações (áreas de Suporte Técnico, Te-  
leprocessamento e Operações.)

**Subsecretaria de Taquigrafia**

Leonice Oliveira Horta Barbosa e  
Equipe de Apanhamento, Revisão, Supervisão e Mecanografia

**Subsecretaria de Análise**

Yamil e Sousa Dutra  
Maria Leda Coelho  
Maria Irene P. Mirhom  
Antônio Luiz G. Silva  
Ana Lúcia A. Kalume Reis  
Francisco Araújo Costa Sobrinho

**Subsecretaria de Biblioteca**

Silvana Lúcia Rios Safe de Matos  
Maria Elda M. Borges  
Stelina Pinha  
Roseli Silveira  
Adelaide Soares de Oliveira Veiga  
Lindamar Alves Aguileras



pas 75

Maria Elizabeth Tenório Lopes  
Cândida Aguiar Nara  
Carlos Coccus Júnior  
Eliane Manhães Mendes  
Julieta Pereira dos Santos  
Wanderlei Correia de Souza  
Jorge Lirio Fornesi  
Luiz Carlos Gervasio  
Joaquim Raimundo Correia de Souza  
Severino Manoel de Oliveira

**Subsecretaria de Arquivo**

Maria Helena Ruy Ferreira  
Aline Bokel Schoellkopf  
Carlos A. Almeida

**Subsecretaria de Edições Técnicas**

Ana Maria Vilela  
  
Ionete A. de Oliveira

**SCI**

Deana Catarina S. Guedes

**SUSTEL**

Narcizo Mori Júnior  
Hermes Ferreira de Moura  
Manoel R. de Souza  
Eugênio José Moura Veríssimo  
Elba Pereira Lima  
João Alvino de Paiva Resende  
Marcelo Seixas de Araújo  
Gilberto B. Castro de Oliveira  
Carlos Augusto Inocente  
Paulo Artur Alves

**Serviço de Segurança**

Domingos Caldeira dos Santos  
Genivaldo Ricardo da Silva  
Milton Gomes de Lima Júnior  
Jorge Miguel do Bomfim  
Jadson Medeiros de Moraes  
Pedro Vieira Cardoso  
Edilson Pires de Lima  
Renato Janiques  
José Luiz Lopes



Pgs. 76

**CEGRAF**

Agaciel Maia  
Júlio Werner Pedrosa  
Angelito Paulino Rocha  
José de Jesus da Silveira Filho  
Dimas Soares de Oliveira  
Germando Tenório Lopes  
Carlos Roberto da Costa  
Jucimar Alves Castro  
Eurípedes Alves Ribeiro  
Geni Abrahão  
Armando Correia Júnior  
Washington Manoel Brito  
Mário Cesar Pinheiro Maia  
Maria das Neves Silva Romualdo  
Antonio Cesar de Macedo  
Paulo Cesar Guimarães Silva  
Nidoval Pinto da Silva  
Eisenhower Damiano Nunes  
Hélio Brandão Miguel

• **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**Assessorias:**

Célio de Souza  
Sandra Cristina F. Almeida  
Cláudia Augusta Ferreira Deud  
Adolfo Costa A. Rocha Furtado  
Marta Lúcia Ponte de Albuquerque  
Roberto Medeiros Guimarães Filho  
Maria Nilza Bianchi  
Homero de Souza  
Eber Zochler Santa Helena  
Gilvan Corrêa de Queiroz Filho  
Antonio Maria Moreira Mesquita  
Eliane Piereck  
Alessandro Gagnor Galvão  
Cristiano Viveiros de Carvalho  
Edmilson Sobreira Caminha  
Maria Auxiliadora Kneipp  
Orlando Bianchini  
Ricardo Bandeira de Mello

• **Tribunal de Contas da União**

Sebastião Marcelino Campos  
Martha Graciema França Moura  
Luzinon Lima Filho  
Juvenal Lopes Marinho



Pls 77.

• **PRODAM**

Edmundo Picasso Prado

• **SERPRO**

Fernando de Abreu Porto

(89)