

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE OUVIDORIA



UNIDADE AVALIADA: OUVIDORIA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA
TEMA: OUVIDORIA PREVIDENCIÁRIA

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU
Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra I, Bloco A,
Edifício Darcy Ribeiro, Brasília/DF CEP: 70070-905
cgu@cgu.gov.br

WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO
Ministro da Controladoria-Geral da União

JOSÉ MARCELO CASTRO DE CARVALHO
Secretário-Executivo

ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL
Secretário Federal de Controle Interno

CLÁUDIA TAYA
Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

GILBERTO WALLER JÚNIOR
Corregedor-Geral da União

VALMIR GOMES DIAS
Ouvidor-Geral da União

JOÃO CARLOS FIGUEIREDO CARDOSO
Secretário de Combate à Corrupção

Equipe responsável pela elaboração:
SIMONE GAMA ANDRADE • JOELMA PACHECO ARAÚJO
MARIA DO ROSÁRIO FERREIRA • ROGÉRIO GOULART BARBOZA

Supervisão dos trabalhos:
LUANA MARCELINO

Brasília, abril de 2020

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social - Ascom / CGU
Copyright © 2020 Controladoria-Geral da União

Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos, desde que citada a fonte ou endereço da internet (www.cgu.gov.br) no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.

Qual trabalho foi realizado pela CGU2

Avaliação da unidade de Ouvidoria do Ministério da Economia, com ênfase na Ouvidoria Previdenciária; unidade que responde pelas demandas de ouvidoria relacionadas às diversas áreas de atuação do órgão e que incorporou a área de Previdência Social, cujos serviços são prestados pelo Instituto Nacional do Seguro Social.

Foram realizadas análises quanto à capacidade do atual modelo adotado subsidiar a gestão do INSS na proposição de melhorias na prestação do serviço e quanto à adequação do fluxo de tratamento das demandas à luz da Lei nº 13.460/201

Por que a CGU realizou esse trabalho?

Este trabalho é decorrente da supervisão técnica exercida pela Ouvidoria-Geral da União - OGU sobre as unidades setoriais do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal – SISOuv, com o objetivo de verificar se as funções de ouvidoria estão sendo plenamente exercidas e de identificar questões que apresentem potencial impacto no cumprimento de suas atribuições legais, boas práticas e oportunidades de aprimoramento.

Quais as conclusões alcançadas pela CGU2? Quais as recomendações que deverão ser adotadas?

A unidade tem envidado esforços na otimização dos recursos disponíveis para a melhoria da qualidade do atendimento prestado e do tratamento das manifestações sobre o tema previdenciário, entretanto foram constatadas as seguintes fragilidades:

1. *Insuficiência no atendimento ao usuário;*
2. *Exercício limitado das funções de Ouvidoria;*
3. *Extinção da Ouvidoria-Geral da Previdência Social, sem o devido suporte legal;*
4. *Existência de múltiplos canais/sistemas de registro de manifestações e não integração ao Sistema Nacional Informatizado de Ouvidorias (e-Ouv).*

A partir da avaliação, foram recomendadas as seguintes providências:

1. *Avaliar, junto à alta administração, a permanência da Ouvidoria Previdenciária no Ministério da Economia, ou sua absorção pela entidade prestadora dos serviços previdenciários – INSS;*
2. *Propor a revisão do arcabouço legal que versa sobre a Ouvidoria-Geral da Previdência Social;*
3. *Elaborar um Plano de Ação contemplando a estratégia para tratamento do passivo de manifestações e correção do fluxo para eliminar possíveis gargalos, e dar resposta às demandas dos usuários; e*
4. *Adotar as providências necessárias à integração dos sistemas de ouvidoria em uso pelo Ministério da Economia à Plataforma Fala.BR, apresentando à Ouvidoria-Geral da União um plano de ação.*

CONTEÚDO

MISSÃO DA CGU	5
PAPEL DA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO	5
OUVIDORIA SETORIAL PILOTO • MINISTÉRIO DA ECONOMIA.....	6
A OUVIDORIA PREVIDENCIÁRIA	6
ESCOPO DA AVALIAÇÃO	8
OUVIDORIA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA	9
INTRODUÇÃO	9
METODOLOGIA	9
BOAS PRÁTICAS.....	9
ACHADOS	10
ACHADO 1: INSUFICIÊNCIA NO ATENDIMENTO AO USUÁRIO	10
ACHADO 2: EXERCÍCIO LIMITADO DAS FUNÇÕES DE OUVIDORIA	11
ACHADO 3: EXTINÇÃO DA OUVIDORIA-GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, SEM O DEVIDO SUPORTE LEGAL	12
ACHADO 4: EXISTÊNCIA DE MÚLTIPLOS CANAIS/SISTEMAS DE REGISTRO DE MANIFESTAÇÕES E NÃO INTEGRAÇÃO AO SISTEMA NACIONAL INFORMATIZADO DE OUVIDORIAS (E-OUV)	12
RECOMENDAÇÕES.....	13
CONCLUSÃO	13

MISSÃO DA CGU

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

PAPEL DA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 37, § 3º, I, que os usuários dos serviços públicos devem ter meios de participação na Administração Pública.

Visando regulamentar esse dispositivo constitucional, foi publicada a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos, e dedica um capítulo para definir o papel das Ouvidorias nesse contexto, como se observa a seguir:

Art. 9º Para garantir seus direitos, o usuário poderá apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos.

Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterá a identificação do requerente.

[...]

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

O Decreto nº 9.492, de 05 de setembro de 2018, por seu turno, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e atribui à Ouvidoria-Geral da União (OGU) a função de órgão central, que tem por atribuição a **supervisão técnica das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal** e monitoramento da atuação das unidades setoriais no tratamento das manifestações recebidas.

Conforme descrito no Manual de Ouvidoria Pública da Ouvidoria-Geral da União,

“a ouvidoria deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem a melhoria dos serviços públicos prestados e uma maior satisfação das pessoas. Na ouvidoria, a análise das manifestações recebidas pode servir de base para informar aos gestores das políticas públicas acerca da existência de problemas e, como consequência, provocar melhorias conjunturais e estruturais”.

OUVIDORIA SETORIAL PILOTO • MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Considerando que, em virtude das atribuições da OGU, de órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, o Ministério da Economia vem dialogando com a OGU em busca de apoio para melhoria de sua atuação no tema de ouvidoria, especialmente no que tange às atividades relacionadas à Ouvidoria Previdenciária;

Considerando a estrutura do Ministério da Economia que resultou por fundir as Ouvidorias das extintas pastas do Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério do Trabalho; e Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços;

Considerando, ainda, o grande volume de manifestações de usuários endereçadas à OGU, apresentando questões relacionadas ao descumprimento de prazos de resposta de demandas de ouvidoria dirigidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, cujo atendimento passa pelo Ministério da Economia;

Observou-se a necessidade de priorizar os trabalhos de avaliação da ouvidoria do referido órgão, utilizando-a como experiência piloto no processo de avaliação de ouvidorias setoriais.

A OUVIDORIA PREVIDENCIÁRIA

Nesse contexto, inicialmente cumpre identificar a relação entre Ministério da Economia e Ouvidoria Previdenciária, originada na extinta Ouvidoria-Geral da Previdência Social – OUGPS, criada por força da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991:

Art. 6º Haverá, no âmbito da Previdência Social, uma Ouvidoria-Geral, cujas atribuições serão definidas em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 9.711, de 20.11.98).

Conforme apresentado no [Relatório de Atividades da Ouvidoria-Geral da Previdência Social - Exercício 2013](#), por ocasião do aniversário de 15 anos daquela ouvidoria,

“Então, em agosto de 1998 a Ouvidoria-Geral da Previdência Social foi criada, hoje a mais antiga da Administração Pública Federal Direta, tendo como finalidade estabelecer e manter

um canal de comunicação com os cidadãos que utilizam os serviços prestados pelos órgãos da Previdência Social: MPS, INSS, PREVIC e DATAPREV.

[...]

Essa atribuição transformou a OUGPS em uma importante ferramenta para a Previdência Social, principalmente para o gerenciamento de ações estratégicas, pois a análise das postulações advindas da sociedade e a identificação das principais demandas e dos maiores problemas propicia o aperfeiçoamento dos serviços oferecidos pela Previdência Social, por meio de adequações e correções dos processos e procedimentos internos. E conseqüentemente a Ouvidoria-Geral cumpri, perante aos cidadãos, sua função social: proporcionar maior transparência dos processos para melhoria da qualidade dos serviços.”

A OUGPS passou a integrar a estrutura organizacional do Gabinete do Ministro de Estado da Previdência Social, conforme Portaria nº 751, de 29 de dezembro de 2011, e, posteriormente, em 2015, por força da Medida Provisória nº 696, convertida na [Lei nº 13.266, de 05 de abril de 2016](#), a pasta do MPS foi fundida com o Trabalho e Emprego, formando o MTPS - Ministério do Trabalho e Previdência Social, tendo a OUGPS mantido seu funcionamento nesse órgão.

Em 2016, a Medida Provisória nº 726, convertida na [Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016](#), transformou o Ministério do Trabalho e Previdência Social em Ministério do Trabalho; e transferiu a vinculação do Conselho de Recursos da Previdência Social, que passou a se chamar Conselho de Recursos do Seguro Social, e o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Ministério do Trabalho e Previdência Social para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDS.

Ainda em 2016, o [Decreto nº 8.949](#) aprovou a estrutura regimental do MDS e criou a Ouvidoria Social e Previdenciária com duas coordenações-gerais: Coordenação-Geral da Ouvidoria Social e a Coordenação-Geral da Ouvidoria Previdenciária.

A Medida Provisória nº 870, de 2019, convertida na [Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019](#), ao definir as áreas de competência dos diversos órgãos, atribuiu ao Ministério da Economia o tema Previdência; e ao Ministério da Cidadania, Assistência e Desenvolvimento Social, dividindo, assim, o que outrora era a Ouvidoria Social e Previdenciária.

O [Decreto nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019](#), que revogou o Decreto nº 8.949/2016, previu uma Ouvidoria-Geral na estrutura do Ministério da Cidadania, para tratar os temas de assistência e desenvolvimento social.

Da mesma forma, o Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019, que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, deu competência à Ouvidoria para exercer suas atividades no âmbito de todos os temas tratados no Ministério, dentre os quais, previdência, razão pela qual a Ouvidoria Previdenciária foi absorvida pela estrutura de ouvidoria do Ministério da Economia.

Cumprir destacar, entretanto, que a prestação de serviços previdenciários compete ao INSS, como se extrai da apresentação institucional da autarquia, em seu [sítio eletrônico](#):

“O INSS caracteriza-se, portanto, como uma organização pública prestadora de serviços previdenciários para a sociedade brasileira. É nesse contexto e procurando preservar a integridade da qualidade do atendimento a esse público que o Instituto vem buscando alternativas de melhoria contínua, com programas de modernização e excelência operacional, ressaltando a otimização de resultados e de ferramentas que fundamentem o processo de atendimento ideal aos anseios dos cidadãos.

MISSÃO

Garantir proteção aos cidadãos por meio do reconhecimento de direitos, com o objetivo de promover o bem-estar social.”

Conforme descrito pelo Ministério da Economia, no Ofício SEI nº4/2019/GABIN/OME/SE-ME, de 22 de abril de 2019, encaminhado à OGU, houve omissão do legislador em relação à Ouvidoria Social e Previdenciária, e o Ministério da Economia, como órgão supervisor da autarquia INSS, assumiu as atividades daquela ouvidoria:

“3. Essas alterações normativas foram, sem exceção, omissas quanto ao órgão responsável pelas atividades de ouvidoria previdenciária. Nem mesmo o Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019, que trata da estrutura regimental do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), disciplina aspecto algum dessa matéria.

4. Em consequência, o Ministério da Economia assumiu as atividades de ouvidoria previdenciária, com base no § 3º do artigo 10 da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (Código de Defesa dos Direitos do Usuário dos Serviços Públicos), no inciso II do artigo 6º do Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2019, e no § 2º do artigo 3º da Portaria nº 146, de 8 de abril de 2019, do Ministro da Economia, que cria a Rede de Ouvidoria do Ministério da Economia:”

Observa-se ainda que, conforme afirmado no mesmo Ofício, as demandas de usuários são respondidas pelo Ministério da Economia após as respostas serem elaboradas pelas unidades administrativas competentes do INSS.

“5. Vale destacar que as manifestações de ouvidoria previdenciária estão sendo recepcionadas e respondidas pela Ouvidoria do Ministério da Economia, mas são unidades administrativas do INSS as áreas responsáveis pelo conteúdo da resposta a ser oferecida ao cidadão. Também observamos que os pedidos de acesso à informação e as solicitações de simplificação continuam sob gestão do INSS.”

ESCOPO DA AVALIAÇÃO

No exercício da atribuição de supervisão técnica das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal e no monitoramento da atuação das unidades setoriais no tratamento das manifestações recebidas, a OGU realiza este trabalho de avaliação da Ouvidoria do Ministério da Economia, tendo como objeto questões com potencial capacidade de interferir no cumprimento de sua missão.

O objetivo da avaliação é identificar se a estrutura, o fluxo de trabalho, os sistemas e as normas atuais afetam a essa ouvidoria setorial, com ênfase na Ouvidoria Previdenciária, são eficazes para atender às demandas dos usuários; se o atual modelo é capaz de subsidiar a gestão do INSS; e se as funções de Ouvidoria estão sendo plenamente exercidas, nesse modelo.

OUVIDORIA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA

INTRODUÇÃO

Este relatório versa sobre os produtos do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria OGU n° 2572, de 12/08/2019, para “executar projeto piloto de Avaliação de Ouvidoria, por objeto de atuação da Ouvidoria do Ministério da Economia, com a realização dos trabalhos nos meses de agosto a outubro de 2019, utilizando como referências normativas o Decreto n° 9.492/2018 e a Instrução Normativa OGU n° 07/2019, com utilização subsidiária do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, no que couber”.

METODOLOGIA

Para avaliação desta Ouvidoria Setorial, utilizou-se metodologia que conta com cinco etapas:

- Planejamento;
- Trabalhos exploratórios;
- Elaboração do relatório de avaliação;
- Apresentação do Relatório de Avaliação ao Gestor; e
- Monitoramento de propostas de melhoria (quando houver).

Os trabalhos exploratórios consistiram em reuniões realizadas no Ministério da Economia, cujos temas abordados foram consubstanciados em questionários elaborados pela equipe da OGU e respondidos pela equipe da Ouvidoria do Ministério da Economia, onde se buscou obter respostas para quesitos previamente definidos no plano de trabalho, conforme se apresenta no ANEXO.

Este relatório cumpre a terceira etapa da metodologia aplicada ao trabalho.

BOAS PRÁTICAS

Imperioso mencionar que diversas práticas empregadas na unidade merecem destaque, pois, além de se focarem na entrega de serviços de qualidade ao usuário, têm como objetivo principal a otimização na utilização tanto dos recursos pessoais como dos físicos à disposição do Ministério, em face da grande diversidade de temas atualmente sob responsabilidade da pasta, dentre as quais listamos:

- Existência de metas individuais para os servidores e colaboradores, com prática regular de avaliação de desempenho;
- Elaboração de manuais de procedimentos, tendo como objetivo padronizar e ampliar as possibilidades de atuação dos servidores e colaboradores;
- Processo de solução de dúvidas e uniformização de entendimentos para produção de respostas, com uso de sistema, pela via hierárquica;
- No processo de integração das diversas unidades de ouvidoria, são avaliadas e aproveitadas as melhores práticas das áreas incorporadas, a exemplo da confecção de manuais; e da utilização do sistema SISOUVIDOR3 para fluxo de tratamento de manifestações;

- Mapeamento dos assuntos mais demandados, visando padronização da resposta ao cidadão; e
- Análise periódica acerca da qualidade das respostas enviadas pela Ouvidoria do Ministério da Economia aos usuários.

ACHADOS

Não obstante os achados se relacionarem diretamente aos objetivos traçados no planejamento, os quais direcionaram a atuação da equipe no desenrolar dos trabalhos de campo, é importante pontuar que outros também se mostraram relevantes na análise da estrutura da Ouvidoria, os quais apresentaremos a seguir:

ACHADO 1: INSUFICIÊNCIA NO ATENDIMENTO AO USUÁRIO

As manifestações de ouvidoria previdenciária são recepcionadas e respondidas pela Ouvidoria do Ministério da Economia, mas as unidades administrativas do INSS são as áreas responsáveis pelo conteúdo da resposta a ser enviada ao usuário, impossibilitando a gestão dessa parte do fluxo de trabalho pela Ouvidoria avaliada.

Para resposta a manifestações de usuários de serviços do INSS, faz-se necessário acessar sistemas daquela entidade (PLENUS, E-RECURSOS, SAG, CONSINGWEB, CNIS e HISCREWEB) para realizar consultas. Os colaboradores envolvidos no processo de tratamento de manifestações não têm acesso a todos os sistemas necessários.

O tempo médio de atendimento é de 134,14 dias, quando existe a necessidade de encaminhamento para a área técnica do INSS, que não está inserida na estrutura do Ministério. Sem a necessidade de envio ao INSS, o prazo médio de resposta é de 13,50 dias.

Embora o gestor da unidade tenha afirmado que o dimensionamento da força de trabalho é adequado para o tratamento da demanda atual, e que o problema de tratamento reside no estoque de manifestações de anos anteriores (149.222), a tabela apresentada no mesmo questionário, item 3, d, prova que o estoque de manifestações pendentes de análise vem crescendo gradualmente, tendo tido um elevado aumento nos anos de 2018 e 2019. Em 2017 havia cerca de 7 mil manifestações nessa situação; em 2018, 55 mil; e, em agosto de 2019 já havia mais de 80 mil manifestações pendentes de análise.

Desejado: Cumprimento dos direitos dos usuários.

Referência: art. 5º da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.

“Art. 5º. O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

[...]

VI - cumprimento de prazos e normas procedimentais;

VII - definição, publicidade e observância de horários e normas compatíveis com o bom atendimento ao usuário;

VIII - adoção de medidas visando a proteção à saúde e à segurança dos usuários;

[...]

XIII - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;

[...]”

ACHADO 2: EXERCÍCIO LIMITADO DAS FUNÇÕES DE OUVIDORIA

As funções de Ouvidoria estão dispersas entre o Ministério da Economia e o INSS, quanto ao tema previdenciário, dificultando a visão holística das demandas de usuários, reduzindo as possibilidades de atuar junto aos tomadores de decisão e gestores do serviço, para impactar positivamente a prestação dos serviços públicos. Além disso, pedidos de acesso à informação e solicitações de simplificação são tratados diretamente pelo INSS.

Não há fluxo definido de interação entre a Ouvidoria e a alta gestão do Ministério da Economia e do INSS.

Existe avaliação de desempenho tanto para servidores, quanto para colaboradores, entretanto os resultados não subsidiam ações de treinamento/capacitação.

Quando é detectada baixa qualidade nas respostas técnicas ou perfil inadequado do servidor/colaborador do INSS envolvido no processo de tratamento da manifestação, a ação possível da unidade avaliada é notificar e dialogar com o INSS, em reuniões, não havendo qualquer possibilidade de gestão da força de trabalho, como treinamento, por exemplo.

Em que pese a Portaria ME nº 146, de 8 de abril de 2019, ter sido utilizada como fundamento para que a Ouvidoria do Ministério da Economia possa demandar melhorias e correções no curso das atividades realizadas no INSS, observa-se que a referida Portaria não alcança a entidade, limitando-se ao âmbito do Ministério da Economia.

O encaminhamento dos problemas enfrentados pelos cidadãos relativos à prestação dos serviços pelo INSS é realizado com instâncias operacionais ou gerenciais da entidade, e não estratégicas. Não há resposta formal da gestão do INSS quanto às possíveis melhorias identificadas e informadas pela Ouvidoria Previdenciária.

Desejado: Pleno cumprimento das funções de Ouvidoria, nos termos da legislação vigente.

Referência: arts. 13 a 15 da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições principais, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

Art. 14. Com vistas à realização de seus objetivos, as ouvidorias deverão:

I - receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos; e

II - elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos.

ACHADO 3: EXTINÇÃO DA OUVIDORIA-GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, SEM O DEVIDO SUPORTE LEGAL

Nos termos da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, vigente, deveria haver uma Ouvidoria Geral da Previdência Social. Após sua criação, por força de reestruturações administrativas, acabou por ser desmembrada, constituindo duas Ouvidorias: uma dedicada a Assistência Social e outra, à Previdência Social; e, agora, está em curso a absorção dessa última (Ouvidoria Previdenciária) pela Ouvidoria do Ministério da Economia, sem que, entretanto, tenha havido revisão ou revogação da referida lei.

Desejado: Observância ao princípio da legalidade.

Referência: Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

ACHADO 4: EXISTÊNCIA DE MÚLTIPLOS CANAIS/SISTEMAS DE REGISTRO DE MANIFESTAÇÕES E NÃO INTEGRAÇÃO AO SISTEMA NACIONAL INFORMATIZADO DE OUVIDORIAS (E-OUV)

Atualmente, a Ouvidoria do Ministério da Economia utiliza 3 sistemas para registro de manifestação de usuários: SISTEMA OUVIDOR (SISOUVIDOR); SOUWEB; e Sistema e-Ouv, atualmente operacionalizado na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - Fala.BR.

A utilização de diversos sistemas pelo órgão, de acordo com áreas temáticas de abrangência, impacta a produtividade e a qualidade do serviço prestado, uma vez que tais sistemas contém especificidades inerentes à operacionalização, que restringem a interconectividade e aumentam desnecessariamente os custos de sustentação e desenvolvimento, tanto na interface com o cidadão, quanto no tratamento das manifestações realizado pelos servidores das unidades.

Adicionalmente é importante registrar que os sistemas apresentam relatórios estatísticos e demais análises de desempenho de formas distintas, o que demanda do órgão uma consolidação/padronização para se extrair resultados em períodos determinados de tempo.

A utilização de diversos sistemas também impacta a gestão das equipes, seja no remanejamento entre servidores, seja na supervisão dos trabalhos e na demanda de capacitação.

Registra-se que a integração dos sistemas à Plataforma Fala.BR não foi observada.

Desejado: Utilização de um sistema único e que seja integrado ao Fala.BR, de modo a torna-lo repositório das manifestações recebidas pelo Ministério da Economia

Referência: art. 16 do Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018.

Art. 16. As manifestações serão apresentadas preferencialmente em meio eletrônico, por meio do Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo federal - e-Ouv, de uso obrigatório pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal a que se refere o art. 2º.

§ 1º Os órgãos e as entidades da administração pública federal a que se refere o art. 2º disponibilizarão o acesso ao e-Ouv em seus sítios eletrônicos, em local de destaque.

§ 2º Na hipótese de a manifestação ser recebida em meio físico, a unidade setorial do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal promoverá a sua digitalização e a sua inserção imediata no e-Ouv.

(...)

Art. 26. Os órgãos e as entidades da administração pública federal que já possuem sistemas próprios de recebimento e tratamento de manifestações adotarão as providências necessárias para a integração ao e-Ouv, na forma estabelecida pelo órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, no prazo de um ano, contado da data de publicação deste Decreto.

Referência: art. 6º da Instrução Normativa nº 7, de 8 de maio de 2019.

“Art. 6º As unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal constituem o canal único para o recebimento e o tratamento das manifestações de que trata o art. 3º do Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018.

(...)

§3º Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão implementar as medidas necessárias para adotar o e-Ouv como plataforma única de registro de manifestações, nos termos do art. 16 do Decreto nº 9.492, de 2018, podendo realizar integração de sistemas de ouvidoria já utilizados para recebimento, de modo que a totalidade das manifestações estejam na base de dados do e-Ouv.”

RECOMENDAÇÕES

A partir dos Achados na Avaliação, recomenda-se:

- 1. Avaliar, junto à alta administração, a permanência da Ouvidoria Previdenciária no Ministério da Economia, ou sua absorção pela entidade prestadora dos serviços previdenciários – INSS, definindo a matriz de responsabilidades pelo atendimento das disposições contidas nos arts. 13 e 14 da Lei nº 13.460/2017, no tocante ao tema previdenciário, de forma a garantir a gestão de todo o processo de atendimento e resposta ao usuário;
- 2. Propor a revisão do arcabouço legal que versa sobre a Ouvidoria-Geral da Previdência Social, em atendimento ao princípio da legalidade, após decisão final sobre a configuração a ser adotada pela administração;
- 3. Elaborar um Plano de Ação contemplando a estratégia para tratamento do passivo de manifestações e correção do fluxo para eliminar possíveis gargalos, e dar resposta às demandas dos usuários; e
- 4. Adotar as providências necessárias à integração dos sistemas de ouvidoria em uso pelo Ministério da Economia à plataforma Fala.BR, apresentando à Ouvidoria-Geral da União um plano de ação para o atendimento ao disposto no art. 26 do Decreto nº 9492/2018.

CONCLUSÃO

Considerando-se o objetivo da avaliação, de identificar se a estrutura, o fluxo de trabalho, os sistemas e as normas atuais afetas a essa ouvidoria setorial, com ênfase na Ouvidoria Previdenciária, são eficazes para atender às demandas dos usuários; se o atual modelo é capaz de subsidiar a gestão do INSS; e se as funções de Ouvidoria estão sendo plenamente exercidas, nesse modelo, torna-se imprescindível enfrentar a questão da permanência da Ouvidoria Previdenciária no Ministério da Economia, ou sua absorção pela entidade prestadora dos serviços previdenciários – INSS.

No modelo atual, não se observa o cumprimento do principal papel da Ouvidoria, que é subsidiar a gestão para melhoria da prestação do serviço público, uma vez que não está inserida no processo de gestão do INSS.

Faz-se necessário definir a matriz de responsabilidades pelo atendimento das disposições contidas na Lei nº 13.460/2017, artigos 13 e 14, em relação ao tema previdenciário, uma vez que parte do processo está sob gestão do Ministério da Economia, e parte, no INSS, a saber:

“Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

Art. 14. Com vistas à realização de seus objetivos, as ouvidorias deverão:

I - receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos; e

II - elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos.”

É necessário, ainda, o aperfeiçoamento das normas e fluxos de trabalho; definição rápida de estratégia para tratamento do passivo de manifestações; e ações que possam convergir com a missão de Ouvidoria, especialmente no apoio à gestão do INSS e na melhoria dos processos de concessão dos direitos básicos dos usuários de serviços públicos previstos na Lei 13.460/2017.



www.cgu.gov.br

 [cguonline](#)  [cguonline](#)  [cguoficial](#)  [cguonline](#)  [cguoficial](#)

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO