



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

2019 e 2020

Controladoria-Geral da União
Secretaria Federal de Controle Interno
Diretoria de Auditoria de Previdência e Benefícios

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTÉRIO DA CIDADANIA; MINISTÉRIO DA ECONOMIA**

Unidades Examinadas: **SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL;
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA; INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **826367**

Missão

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

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

A presente avaliação foi realizada com o objetivo de opinar sobre aspectos relacionados à implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), em especial quanto à garantia de acesso ao benefício e à sua focalização junto ao público-alvo.

De forma a atender aos objetivos propostos, foram realizados testes e análises sobre a adequação dos processos e controles relacionados à operacionalização do BPC, tanto em relação à sua aderência às leis e regulamentos, quanto no que diz respeito à sua capacidade em garantir tempestividade e conformidade na concessão, na manutenção e na revisão dos benefícios.

Adicionalmente, abordou-se as diferenças do conceito de família utilizado para identificação do grupo familiar dos beneficiários do BPC em relação ao conceito familiar definido no âmbito do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), haja vista a hipótese de que tal ajuste poderia agregar melhorias à gestão do BPC.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi priorizado, no âmbito da CGU, em virtude da relevância do BPC em termos sociais e financeiros, alcançando mais de 4,6 milhões de beneficiários e apresentando um orçamento anual superior a R\$ 60 bilhões. Adicionalmente, o trabalho permitirá subsidiar o processo de avaliação do BPC que se encontra em andamento junto ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

As informações coletadas e as análises realizadas indicam, de forma geral, a existência de fluxos e procedimentos orientando a gestão e a operacionalização do BPC, e que os mesmos se encontram alinhados aos seus regulamentos – exceção feita aos procedimentos de reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários, que permanecem indefinidos.

Quanto à efetividade dos referidos procedimentos, as análises indicam que os controles da gestão são, de modo geral, úteis ao seu propósito. Destaque-se, entretanto, que apesar da existência dos controles, a efetividade do processo de apuração de BPC com indicativo de irregularidade mostra-se prejudicada em virtude das dificuldades enfrentadas pelo INSS em dar tratamento tempestivo às suas demandas.

Adicionalmente, informações gerenciais relacionadas ao BPC indicam a existência de dificuldades em sua operacionalização, relacionadas à tempestividade no tratamento das demandas, especialmente quanto ao Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência.

Por fim, em relação à hipótese de adoção do conceito de família do Cadastro Único para fins de gestão e operacionalização do BPC, conclui-se que a referida alteração apresentaria mais aspectos positivos do que negativos, especialmente pela expectativa de simplificação dos fluxos e procedimentos de concessão, manutenção e revisão do BPC e pelo incremento da transparência na gestão a ele relacionada. Adicionalmente, as simulações realizadas sugerem que as mudanças teriam pouco impacto no que diz respeito à quantidade de beneficiários e à elegibilidade dos mesmos, havendo, entretanto, a possibilidade de ajustes pontuais na focalização do benefício.

Diante das conclusões apresentadas, recomendou-se providências em relação (i) ao estoque de pendências referentes ao BPC no âmbito do INSS; (ii) à baixa efetividade do processo de apuração de benefícios com indicativo de irregularidade, e; (iii) à realização das reavaliações de deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC. Adicionalmente, recomendou-se aos gestores que avaliassem e se posicionassem, formalmente, sobre a oportunidade da adoção do conceito de família do CadÚnico para a gestão do BPC.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP – Ação Civil Pública

APS – Agência da Previdência Social

BATINV – Batimento de Benefício por Invalidez com CNIS

BI – Benefício por Incapacidade

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BPC-PcD - Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CGU – Controladoria-Geral da União

CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

CRPS – Conselho de Recursos da Previdência Social

Dataprev – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência

DIRAT – Diretoria de Atendimento

DIRBEN – Diretoria de Benefícios

DIRSAT – Diretoria de Saúde do Trabalhador

DOU – Diário Oficial da União

FCB – Fiscalização Contínua de Benefícios do TCU

GET – Sistema Gerenciador de Tarefas

GEX – Gerência Executiva

GTI – Grupo de Trabalho Interinstitucional

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LBI – Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência - Estatuto da Pessoa com Deficiência

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

Maciça – Folha de Pagamentos do INSS

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

ME – Ministério da Economia

MMFDH – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

MOB – Monitoramento Operacional de Benefícios

MP – Medida Provisória

PcD – Pessoa com Deficiência

PFE – Procuradoria Federal Especializada

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNMA – Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação

PROBAD - Protocolo Brasileiro de Avaliação da Deficiência

PGAMP – Programa de Gestão das Atividades Médicas Periciais

QDBEN – Painel de Qualidade de Dados do Pagamento de Benefícios

RFB – Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

SA – Solicitação de Auditoria

SABI – Sistema Administrativo de Benefícios por Incapacidade

SAG – Sistema de Agendamento

SAT – Sistema de Atendimento

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SEPRT – Secretaria Especial de Previdência e Trabalho

SIASS – Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor

SIBE – Sistema Integrado de Benefícios

SIGEBI – Sistema de Gestão de Benefícios por Incapacidade

SIGMA – Sistema de Indicadores, Gestão e Monitoramento do Atendimento

SIRC – Sistema Nacional de Informações de Registros Cíveis

Sisobi – Sistema Informatizado de Controle de Óbitos

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SNPD – Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência

SPREV – Secretaria de Previdência

SVCBEN – Sistema de Verificação de Conformidade da Folha de Pagamento de Benefícios

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUB – Sistema Unificado de Benefícios

SUIBE – Sistema Único de Informações de Benefícios

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
RESULTADOS DOS EXAMES	11
1. Avaliação sobre os fluxos e procedimentos instituídos para gestão do BPC e sobre as informações gerenciais relativas à operacionalização do benefício.	11
2. Avaliação do processo de revisão bianual do BPC - reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários.	40
3. Avaliação sobre a eventual adoção do conceito de família do CadÚnico no âmbito do BPC.	46
RECOMENDAÇÕES	69
CONCLUSÃO	71
ANEXOS	73
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	73
II – BASES DE DADOS UTILIZADAS PARA REALIZAÇÃO DAS ESTIMATIVAS DO ACHADO 3.	84

INTRODUÇÃO

Trata-se de ação de controle realizada junto à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério da Cidadania, à Secretaria de Previdência (SPREV) do Ministério da Economia e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no intuito de avaliar a gestão e a operacionalização do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Decorrente da garantia constitucional de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, o BPC foi instituído por meio da Lei nº 8.742, de 07.12.1993 – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – atualmente regulamentada pelo Decreto nº 6.214, de 26.09.2007.

O BPC insere-se nas Ações Orçamentária “00IN – Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Invalidez” e “00H5 - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Idade”, vinculadas ao Programa “5031 – Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”. O orçamento previsto para as referidas Ações, em 2020, foi de R\$ 63.376.873.213,00.

Segundo dados do Boletim Estatístico da Previdência Social de 07/2020, organizado pelo Ministério da Economia, existiam, na referida competência, 4.841.917 BPC ativos. Desse total, 2.093.148 (43,2%) eram pagos a idosos, 2.582.898 (53,3%) eram pagos a pessoas com deficiência e 165.871 (3,5%) eram referentes à “Antecipação do BPC”¹.

Em relação à gestão do benefício, destacam-se os seguintes órgãos e suas respectivas funções:

- i. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério da Cidadania: responsável pela coordenação, implementação, orientação e acompanhamento do BPC e dos diferentes agentes envolvidos com sua gestão;
- ii. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS): responsável pela operacionalização do BPC, realizando o atendimento dos cidadãos e a avaliação da elegibilidade dos potenciais beneficiários;
- iii. Secretaria de Previdência (SPREV) do Ministério da Economia: responsável, por intermédio da Subsecretaria de Perícia Médica Federal (SPMF), pela oferta dos serviços de avaliação médico-pericial, etapa prevista nos fluxos de concessão e de revisão do BPC à pessoa com deficiência.

Posto isso, o presente trabalho foi realizado com o objetivo de avaliar aspectos relacionados à implementação do BPC, em especial quanto à garantia de acesso ao benefício e à focalização do seu público-alvo. Adicionalmente, o trabalho permitirá subsidiar o processo de avaliação do BPC que se encontra em andamento no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação

¹ Conforme previsto no Art. 3º da Lei nº 13.982, de 02.04.2020.

de Gastos Diretos (CMAG), vinculado ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)^{2, 3}.

De forma a atender aos objetivos propostos, foram estabelecidas as seguintes questões de avaliação:

Questão 1 - A capacidade de atendimento do INSS, os fluxos e procedimentos instituídos e as informações utilizadas possibilitam o atendimento tempestivo dos requerentes e minimizam os riscos relacionados à focalização, à concessão e à manutenção do BPC, nos termos da Lei nº 8.742/93?

A presente questão tem por intuito avaliar a adequação dos processos e controles relacionados à operacionalização do BPC, tanto em relação à sua aderência às leis e regulamentos, quanto no que diz respeito à sua capacidade em garantir tempestividade e conformidade na concessão e na manutenção dos benefícios.

Para tal, foram avaliados aspectos relacionados aos fluxos e procedimentos operacionais do BPC, consideradas todas as suas etapas, bem como foram analisadas as informações gerenciais referentes à operacionalização do benefício.

Questão 2 - Os órgãos gestores estão preparados ou adotando providências para dar início ao processo de revisão do BPC?

Conforme estabelecido no Art. 21 da Lei nº 8.742, de 07.12.1993, “O benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem”. Não obstante a previsão legal, verifica-se que a reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC não é realizada desde 2008.

Assim, avaliou-se a existência de fluxos e procedimentos estabelecidos no âmbito do processo de revisão do BPC, bem como avaliou-se a existência de mapeamento dos principais entraves à realização da reavaliação da deficiência e as providências adotadas ou em implementação para mitigar e/ou eliminar tais entraves.

Questão 3 - Quais as principais oportunidades, obstáculos e possíveis impactos decorrentes da adoção do conceito de família do CadÚnico para identificação do grupo familiar dos beneficiários do BPC?

A presente questão aborda as diferenças do conceito de família utilizado para identificação do grupo familiar dos beneficiários do BPC em relação ao conceito familiar definido no âmbito do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Enquanto o conceito familiar do CadÚnico abrange todos os indivíduos que residem em um mesmo

² O CMAP foi instituído pelo Decreto nº 9.834, de 12.06.2019, e consiste em instância de natureza consultiva com a finalidade de avaliar políticas públicas previamente selecionadas, que são financiadas por gastos diretos ou subsídios da União e monitorar a implementação das propostas de alteração das políticas públicas resultantes da avaliação, em consonância com as boas práticas de governança.

³<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/institucional>

domicílio e que compartilham receitas e despesas, independentemente de grau de parentesco, o grupo familiar do BPC é mais restrito e centrado no titular do benefício.

Assim, a situação foi examinada sob os seguintes aspectos:

- i. Identificação das justificativas que embasaram as definições de família atualmente utilizados pelo BPC e pelo CadÚnico;
- ii. Verificação da aderência dos conceitos aos objetivos pretendidos pelo BPC;
- iii. Identificação dos riscos e oportunidades relacionados à adoção do conceito de família do CadÚnico para o BPC e;
- iv. Projeção dos possíveis impactos sociais e econômicos decorrentes de uma eventual mudança de conceito.

Apresentadas as questões de avaliação, registre-se que os testes e análises realizados foram planejados e executados de acordo com as disposições do “Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal”, aprovado pela Instrução Normativa SFC nº 8, de 08.12.2017.

Os exames levaram em consideração normativos e práticas vigentes até a data de conclusão deste relatório, em 20.04.2021. Especificamente em relação a informações gerenciais e bases de dados utilizadas, as datas de referência estão indicadas nos respectivos trechos do relatório.

Por fim, o Relatório de Avaliação está estruturado de acordo com as partes e conteúdos descritos em sequência.

- i. Resultado dos Exames: parte do relatório em que estão registrados, dentre outros elementos, os achados da auditoria, apresentando os resultados das análises realizadas;
- ii. Recomendações: parte que apresenta as medidas propostas pela CGU, e discutidas previamente junto à SNAS, ao INSS e à SPREV/SPMF, para corrigir situações de eventuais irregularidades ou impropriedades identificadas e/ou estruturar solução sistêmica para tratamento das causas das falhas constatadas;
- iii. Conclusão: apresenta uma síntese dos resultados do trabalho de auditoria, contemplando as respostas às questões de auditoria propostas; e
- iv. Anexos: nesta parte constam documentos diversos elaborados no contexto do trabalho, com destaque para a manifestação da unidade examinada acerca deste Relatório, acompanhada da análise da equipe de auditoria.

RESULTADOS DOS EXAMES

Considerando as disposições presentes na Lei nº 8.743/1993 e no Decreto nº 6.214/2007, realizou-se avaliação de forma a opinar sobre a implementação do Benefício de Prestação Continuada.

Assim, foram avaliados os fluxos estabelecidos e os procedimentos instituídos junto aos agentes envolvidos com a operacionalização do BPC (Questões 1 e 2).

Para tal, os testes abarcaram as etapas previstas na Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3/2018, quais sejam:

- i. Requerimento: segundo consignado no “Capítulo III – Do Requerimento” da Portaria Conjunta, é a etapa em que o requerente faz o pedido do benefício nos canais de atendimento do INSS ou nos equipamentos públicos da assistência social, demonstrando o atendimento aos critérios de elegibilidade;
- ii. Concessão: segundo consignado no “Capítulo IV – Do Reconhecimento do Direito ao Benefício”, é a etapa em que o INSS procede à análise do requerimento, decidindo quanto ao deferimento ou indeferimento da concessão do benefício ao requerente; e
- iii. Manutenção e Revisão: segundo consignado no “Capítulo V – Da Manutenção e da Revisão do BPC”, é a etapa que abrange, sinteticamente, a atualização de informações relacionadas aos beneficiários e a reavaliação da deficiência e do grau de impedimento eventualmente identificados, com o intuito de manter os cadastros fidedignos e reavaliar a elegibilidade ao BPC.

Adicionalmente, considerando a diferença do conceito de família utilizado para identificação do grupo familiar dos beneficiários do BPC, em relação ao conceito familiar definido no âmbito do CadÚnico, realizou-se análise sobre os conceitos de família atualmente adotados em ambos os casos, visando opinar sobre sua aderência aos objetivos propostos pelas respectivas ações e sobre as principais oportunidades, obstáculos e possíveis impactos decorrentes da adoção do conceito de família do CadÚnico para identificação do grupo familiar dos beneficiários do BPC (Questão 3).

Os testes, análises e conclusões referentes às questões propostas constam dos Achados 1 a 3 a seguir.

1. Avaliação sobre os fluxos e procedimentos instituídos para gestão do BPC e sobre as informações gerenciais relativas à operacionalização do benefício.

O presente Achado apresenta testes e conclusões relacionados à seguinte questão de avaliação: A capacidade de atendimento do INSS, os fluxos e procedimentos instituídos e as informações utilizadas possibilitam o atendimento tempestivo dos requerentes e minimizam

os riscos relacionados à focalização, à concessão e à manutenção do BPC, nos termos da Lei nº 8.742/93?

A presente questão tem por intuito avaliar a adequação dos processos e controles relacionados à operacionalização do BPC, tanto em relação à sua aderência às leis e regulamentos, quanto no que diz respeito ao seu funcionamento e à garantia da conformidade e tempestividade na concessão e na manutenção dos benefícios.

Para tal, foram avaliados os seguintes aspectos:

- Fluxos operacionais estabelecidos para o processo;
- Existência de procedimentos operacionais de requisição, concessão, manutenção e revisão do benefício, e aderência desses procedimentos às leis e regulamentos relacionados ao BPC;
- Funcionamento e efetividade dos procedimentos e controles estabelecidos; e
- Avaliação de indicadores e informações gerenciais relativos à operacionalização do BPC.

Realizados os testes e análises propostos, detalhados nos itens 1.1 a 1.3 a seguir, conclui-se, para a questão de avaliação em tela:

- i. As informações coletadas e as análises realizadas indicam, em relação às etapas de requisição, concessão, manutenção e revisão do BPC, que foram estabelecidos fluxos e procedimentos orientando a gestão e a operacionalização do benefício, e que esses se encontram alinhados aos regulamentos do BPC – exceção feita aos procedimentos de reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários, que, ao término do presente trabalho, se encontrava em processo de definição;
- ii. Não foram identificadas falhas estruturantes nos controles de requisição e concessão do BPC, em que pese a existência de riscos relacionados à necessidade de cotejamento de informações entre a composição familiar declarada no momento do requerimento do BPC e os registros constantes do CadÚnico, situação causada pela diferença nos conceitos utilizados para identificação da composição familiar no âmbito do BPC e do CadÚnico;
- iii. De modo geral, os controles implementados para identificação de inconsistências cadastrais e de irregularidades no recebimento do BPC são úteis ao seu propósito. Destaque-se, entretanto, que apesar da existência dos controles, a efetividade do processo, como um todo, mostra-se prejudicada em virtude das dificuldades enfrentadas pelo INSS em dar tratamento tempestivo às suas demandas, sejam relacionadas aos alertas do Painel de Qualidade de Dados do Pagamento de Benefícios (QDBEN), sejam demandas para apuração de indicativo de irregularidade no âmbito do Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB);
- iv. Os indicadores apresentados pelo INSS demonstram a existência de dificuldades na operacionalização do BPC (especialmente em relação ao Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência), indicando muitas pendências e tempos elevados de análise, especialmente em comparação a outros benefícios operacionalizados pelo Instituto;

- v. Existem iniciativas e ferramentas, no âmbito do Ministério da Cidadania, que podem ser úteis ao atingimento dos objetivos do Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação (PNMA) do BPC, em que pese o referido programa não se encontrar regulamentado, não havendo clareza sobre as atividades que o compõem e sobre os resultados e conclusões decorrentes.

1.1 Avaliação dos fluxos e procedimentos relacionados às etapas de requisição e de concessão do BPC.

De forma a emitir opinião acerca da operacionalização do Benefício de Prestação Continuada, foram avaliados os fluxos operacionais e procedimentos desenvolvidos pelo INSS e que se encontravam vigentes quando da realização da presente avaliação.

Conforme anteriormente disposto, o BPC foi instituído com o viés de atender comando constitucional⁴ relacionado à Assistência Social. O benefício encontra-se regulamentado pelo Decreto nº 6.214⁵, de 26.09.2007, que, dentre outros, detalha as condições para concessão do benefício a idosos e pessoas com deficiência (PcD).

Ademais, após questionamento, foram apresentados⁶, pelo INSS, outros normativos relacionados à operacionalização do BPC:

[...] os normativos disciplinadores do BPC no âmbito do INSS são:

- Portaria Conjunta nº 3 MDS/INSS, publicada em 24/09/2018, que dispõe sobre regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC;
- Memorando-Circular Conjunto nº 51 DIRBEN/DIRAT/DIRSAT/INSS, publicado em 26/10/2018 que trata da análise dos requerimentos de benefício assistencial a partir da publicação da Portaria Conjunta nº 3 /MDS/INSS, de 21 de setembro de 2018;
- Portaria nº 374 /DIRBEN/INSS, DE 5 DE MAIO DE 2020, que dispõe sobre os procedimentos a serem aplicados com a alteração da Lei Orgânica da Assistência Social pela Lei nº 13.982, de 2020, e cumprimento de Ação Civil Pública. Esta Portaria está em processo de alteração para dar maior completude ao ato.
- Memorando-Circular Conjunto nº 58 DIRBEN/DIRAT/DIRSAT/PFE/INSS, publicado em 16/11/2016 e Memorando-Circular Conjunto nº 62 DIRBEN/DIRAT/DIRSAT/INSS, publicado em 30/11/2016, que tratam da exclusão do cálculo da renda per capita familiar das despesas do requerente de benefício assistencial que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área de saúde, requeridas e negados pelo Estado, por força da decisão proferida na Ação Civil Pública nº 5044874-22.2013.404.7100/RS.

⁴ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), Art. 203.

⁵ Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 07.12.1993, e a Lei nº 10.741, de 01.10.2003.

⁶ Ofício SEI nº 521/2020/GABPRE/PRES-INSS, de 31.07.2020 e anexos.

- Memorando-Circular Conjunto nº 9 DIRBEN/PFE/INSS, publicado em 27/01/2016 e Memorando- Circular Conjunto nº 13 DIRBEN/PFE/INSS, publicado em 09/05/2017, que tratam da concessão do BPC a estrangeiros residentes no Brasil por força da decisão na Ação Civil Pública nº 0006972-83.2012.4.01.3400.

[...]

Além disso, foram obtidos, junto ao INSS⁷ e à rede interna⁸ (intranet) da Autarquia, documentos relacionados ao fluxo operacional do processo de concessão do BPC, que foram cotejados às disposições da Lei e do Regulamento vigentes (Lei nº 8.742/1993 e Decreto nº 6.214/2007) e aos demais normativos informados pelo INSS (Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3, de 21.09.2018; Portaria INSS/DIRBEN nº 374, de 05.05.2020; e, Memorando-Circular Conjunto DIRBEN/DIRAT/DIRSAT/INSS nº 51, de 26.10.2018).

É importante destacar que a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3, de 21.09.2018, considera que constituem etapas da operacionalização do BPC (Art. 2º): I – requerimento; II – concessão; III – manutenção; e, IV – revisão. Posto isso, foram abordados, na sequência, os fluxos e os procedimentos relacionados às etapas de requerimento e de concessão do benefício. As análises relacionadas às etapas de manutenção e de revisão, por sua vez, foram abordadas no tópico 1.2.

O requerimento do BPC, pela pessoa idosa ou com deficiência, pode se dar junto aos canais de atendimento do INSS ou nos equipamentos públicos da assistência social, desde que pactuados nas instâncias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O reconhecimento do direito ao benefício se dá mediante análise do requerimento pelo INSS e realização de avaliação social ou, no caso de pessoas com deficiência, de avaliação social e médica. Uma vez concedido o benefício, é prevista a realização periódica de procedimentos de manutenção e de revisão.

Em relação às etapas de requerimento e de concessão, foram avaliados os fluxogramas “Fluxo operacional 1.5.2.11 – Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência (APS – Análise)” e “Fluxo operacional SEI INSS nº 1339489 - Emitir Decisão Administrativa – Benefício de Prestação Continuada”, de forma a confirmar, nos termos do Decreto nº 6.214/2007, a previsão de verificação da prévia inscrição do requerente no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e no CadÚnico e, ainda, da existência de registro de benefício previdenciário ou de emprego e renda do requerente e dos integrantes de sua família nas bases cadastrais disponíveis. Adicionalmente, buscou-se identificar a existência de orientações e procedimentos para guiar a atuação dos servidores da Autarquia nas etapas de requerimento e de concessão do BPC.

⁷ Ofício SEI nº 521/2020/GABPRE/PRES-INSS, de 31.07.2020 e anexos.

⁸ Ferramenta “Normas INSS Online”.

Realizadas as análises, verificou-se que os fluxos e orientações procedimentais, observados em conjunto, indicam a obrigatoriedade, para deferimento do BPC, da realização das seguintes ações/atividades, compatíveis com as exigências⁹ previstas na legislação vigente:

- i. Verificar se houve cadastramento de procurador ou representante legal no pedido;
- ii. Pesquisar se existe pedido anterior já analisado, com documentação que possa ser aproveitada;
- iii. Verificar, em sistemas corporativos, a efetiva inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, bem como se o referido cadastro foi atualizado nos últimos dois anos;
- iv. Verificar a informação declarada sobre o estado civil do requerente e se há divergências de informações com as bases governamentais;
- v. Verificar a informação declarada sobre a situação de residência do requerente;
- vi. Verificar se há divergência entre a informação declarada sobre a composição do grupo familiar do requerente e o que consta do Cadastro Único;
- vii. Verificar se consta informação sobre a existência de membro do grupo familiar para o qual não tenha sido informado CPF;
- viii. Verificar se consta informação sobre recebimento de algum benefício inacumulável, seja pelo INSS ou por outro órgão de governo;
- ix. Verificar a nacionalidade do requerente;
- x. Encaminhar os requerentes para realização da avaliação social (idosos e pessoas com deficiência) e avaliação médica (pessoas com deficiência); e
- xi. Verificar a necessidade de preenchimento do requerimento da cessação¹⁰ de benefício previdenciário para a concessão de benefício mais vantajoso, no caso o BPC, observadas as regras para cessação do benefício previdenciário, conforme previsão do artigo 7º, § 3º da Portaria Conjunta MDS/INSS 3/2018;

Adicionalmente, os fluxos analisados preveem envio de comunicações e notificações aos requerentes, com informações e orientações relacionadas à concessão do benefício, conforme situações previstas no Decreto nº 6.214/2007, bem como identificou-se a definição de meios e procedimentos para realização das referidas comunicações.

Ainda em relação ao fluxo de concessão, destaque-se a possibilidade de interposição de recursos para os casos de indeferimento do BPC. É importante destacar que a interposição de recursos e a instrução do processo cuja decisão está sendo contestada ocorre no âmbito do INSS¹¹; entretanto, cabe ao Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), órgão colegiado vinculado ao Ministério da Economia, decidir quanto à tempestividade e à existência de fatos impeditivos para o conhecimento do recurso, bem como julgar o pedido de recurso. Destaque-se, ainda, que, em se tratando de procedimentos recursais em matéria de perícia médica, a Orientação Interna SPREV/SEPRT nº 04, de 18.12.2019, prevê a realização

⁹ Decreto nº 6.214/2007, artigos 5º (Benefícios inacumuláveis), 7º (Concessão do BPC ao brasileiro e/ou português, residente no Brasil), 12 (Cadastro Único – inscrição e validade), 13 (Informações para o cálculo da renda familiar mensal per capita; confirmação das informações), 28 (Constituição de Procurador).

¹⁰ O Fluxo operacional 1.5.2.11 prevê o “Termo de opção pelo benefício mais vantajoso”, o qual propõe ao requerente a indagação “Você recebe algum benefício do INSS ou de outro órgão?”.

¹¹ A Portaria nº 59/DIRBEN/INSS, de 26.11.2019 estabelece regras, procedimentos e fluxos referentes ao Processo de Recurso Administrativo.

de diversos serviços pela Subsecretaria de Perícia Médica Federal. Posto isso, a análise realizada abarcou apenas a etapa de instrução do processo, sob responsabilidade do INSS, para a qual foram identificados fluxos e orientações procedimentais contemplando atividades a serem realizadas no âmbito da Autarquia.

Identificados os fluxos e procedimentos operacionais de requerimento e de concessão, avaliou-se, ainda, o funcionamento e a efetividade de alguns desses procedimentos a partir de informações coletadas junto aos gestores, bem como a partir de outros trabalhos desenvolvidos pela CGU e pelo TCU, conforme detalhado a seguir.

Verificação da inscrição e atualização do CadÚnico

Verificou-se que, até o final do exercício de 2020, a disponibilização de informações do Cadastro Único ao INSS ocorria exclusivamente por intermédio de carga mensal de dados no âmbito da Autarquia, havendo, portanto, longos períodos em que as informações utilizadas pelo INSS não recebiam nenhum tipo de atualização. A ausência de acesso, em tempo real, às informações do CadÚnico, representava risco ao processo, podendo dar causa a equívocos de análise e abertura de exigências desnecessárias aos requerentes.

Constatou-se, entretanto, a partir de 01/2021¹², a disponibilização ao INSS de funcionalidade permitindo a consulta *online* das informações registradas no Cadastro Único, o que surge como providência para mitigar o problema relatado.

Destaque-se, ainda, que, em 2020, a CGU realizou trabalho¹³ baseado em cruzamento de informações em relação aos benefícios de prestação continuada que constavam da folha de pagamentos do INSS de 05/2020, de forma a verificar sua consistência cadastral e a aderência aos critérios de elegibilidade ao benefício. Dentre os testes realizados, destaque-se a realização de verificação sobre a observância ao critério de inscrição no CadÚnico para BPC concedidos a partir de 04.01.2017¹⁴.

Como resultado, identificou-se a existência de 6.286 BPC, concedidos a partir de 04.01.2017, a pessoas que não possuíam registro no CadÚnico no momento da concessão. Considerando que o total de casos identificados representa cerca de 0,8% dos BPC concedidos no período avaliado, e tendo em vista que 46,5% dos achados possuíam decisão judicial associada, os apontamentos da CGU parecem estar relacionados a falhas pontuais, não havendo evidências de problemas relevantes nos controles de concessão para o aspecto avaliado.

¹² Portaria Dirben/INSS nº 876, de 28.01.2021, que “Dispõe sobre a consulta aos dados do Cadastro Único - CadÚnico, realizada no Portal CNIS”.

¹³ Relatório de Avaliação nº 817021.

¹⁴ Data de publicação da Portaria Conjunta MDSA/INSS nº 1, de 03.01.2017, que regulamentou regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do BPC, constituindo a inscrição do requerente e sua família no CadÚnico como requisito a ser observado nas etapas de operacionalização do benefício.

Verificação da composição familiar informada no requerimento com a composição familiar do CadÚnico

Em relação aos comandos constantes do procedimento relacionado, preliminarmente, é importante destacar a existência de divergência quanto ao conceito de família adotado pela legislação disciplinadora do BPC, quando comparado ao conceito adotado para realização de registro junto ao CadÚnico. Tal situação exige verificação adicional no momento da concessão do BPC, com o cotejamento dos dados informados no formulário de solicitação do benefício com aqueles registrados no CadÚnico, de forma a verificar se há alguma divergência nas informações prestadas pelo cidadão, o que pode dar causa à abertura de exigência e, consequentemente, atrasar o processo de concessão.

Não foram realizados testes para mensurar o grau de impacto dessa situação no que se refere ao processo de concessão do BPC; destaque-se, entretanto, que o Achado 3 deste relatório aborda, de forma mais aprofundada, a questão das diferenças existentes nos conceitos de família adotados.

Instrumento utilizado para avaliação social e médica dos requerentes do BPC

Quanto à realização das avaliações social e médica no momento da concessão do BPC, cumpre destacar a existência de discussões relacionadas ao instrumento atualmente utilizado para avaliação dos requerentes do benefício à pessoa com deficiência.

O Decreto nº 6.214/2007 estabelece que a avaliação da deficiência e do grau de impedimento compreende avaliação social e avaliação médica, e tem por objetivo comprovar a existência de impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial e, ainda, aferir o grau de restrição para a participação plena e efetiva da pessoa com deficiência na sociedade. O referido Decreto estabelece, também, no § 8º do Art. 16, que a avaliação da deficiência e do grau de impedimento, quando necessária, observará os instrumentos de que trata o § 2º do art. 2º da Lei nº 13.146¹⁵, de 06.07.2015, que dispõe:

Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará:

[...]

I - os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo;

II - os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais;

III - a limitação no desempenho de atividades; e

¹⁵ Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI) - Estatuto da Pessoa com Deficiência

IV - a restrição de participação.

§ 2º O Poder Executivo criará instrumentos para avaliação da deficiência. (grifo nosso)

A Lei nº 13.146/2015 estabeleceu¹⁶ que a avaliação biopsicossocial passaria a ser realizada em até dois anos contados da entrada em vigor do respectivo normativo, o que se deu 180 dias após sua publicação (publicação no Diário Oficial da União em 07.07.2015).

Nesse contexto, questionou-se ao Ministério da Cidadania qual o instrumento atualmente utilizado para a avaliação médica e social necessária à concessão do BPC; a pasta informou¹⁷ ser o disciplinado pela Portaria Conjunta MDS/INSS nº 2, de 30.03.2015.

Deve-se destacar, entretanto, que a definição do modelo único de avaliação biopsicossocial da deficiência, que atenda ao Art. 2º da LBI, segue em discussão no âmbito do Governo Federal, conforme evidenciado pela publicação do Decreto nº 10.415, de 06.07.2020, que instituiu *“Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre o Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência”* com vistas à formulação de proposta de *“ato normativo para regulamentar o art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que conterà os instrumentos e o modelo único de avaliação biopsicossocial da deficiência”*. Frise-se que até a conclusão da presente avaliação, os trabalhos do referido Grupo encontravam-se em andamento, com duração prevista até 30.09.2021¹⁸.

Conclusão

Diante de todo exposto, e considerando os testes realizados, restou confirmada, nos fluxos operacionais e nos procedimentos instituídos pelo INSS para as etapas de requisição e de concessão do BPC, a previsão de verificações exigidas pelas normas regulamentadoras do benefício, a exemplo da prévia inscrição do requerente no CPF e no CadÚnico, da verificação da composição familiar a partir das informações do Cadastro e da verificação da existência de registro de benefício previdenciário ou de emprego e renda para o requerente e para os integrantes de sua família. Restou, também, confirmada a previsão de comunicação/transparência do processo de operacionalização do BPC ao requerente e, ainda, a existência de fluxos e procedimentos para o recebimento e instrução de recursos administrativos no âmbito do INSS.

Adicionalmente, não foram identificadas falhas estruturantes nos controles de concessão do BPC, em que pese a existência de riscos relacionados à necessidade de cotejamento de informações entre a composição familiar declarada no momento do requerimento do BPC e os registros constantes do CadÚnico, situação causada pela diferença nos conceitos utilizados para identificação da composição familiar no âmbito do BPC e do CadÚnico.

¹⁶ Conforme disposto no Art. 124 da Lei nº 13.146/2015.

¹⁷ Ofício nº 1.755/2020/SEDS/SNAS/CGGI/MC, de 31.07.2020.

¹⁸ A atuação do Grupo de Trabalho foi prorrogada por meio da Portaria MMFDH nº 2.869, de 03.11.2020, pelo prazo de noventa dias, e pelo Decreto nº 10.611, de 29.01.2021, que estabeleceu sua duração até 30.09.2021.

1.2 Avaliação dos fluxos e procedimentos relacionados às etapas de manutenção e de revisão do BPC.

O Decreto nº 6.214/2007 e a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 03/2018 abordam situações que podem demandar ações de manutenção sobre o BPC, que consistem na atualização de informações junto ao INSS – a ausência de atualização das informações por parte do beneficiário pode resultar na suspensão/cessação do referido benefício. Os normativos citados tratam, também, da realização da revisão do BPC, que deve se dar por meio do cruzamento periódico de informações e dados disponíveis aos órgãos da Administração Pública e, também, pela reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários. Ainda, a Portaria aborda a apuração em razão de denúncia/identificação de irregularidades e prevê a atuação do INSS com vistas à cobrança para ressarcimento de valores pagos indevidamente.

Posto isso, e de forma a emitir opinião acerca da existência de fluxogramas e procedimentos instituídos relacionados à manutenção e à revisão do BPC, bem como sobre seu efetivo funcionamento, foram realizadas as análises apresentadas a seguir, tomando como referência atividades previstas no Decreto nº 6.214/2007 e na Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3/2018.

Frise-se, por fim, que as análises relacionadas ao processo de reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC constam do Achado 2 deste relatório.

Realização de suspensão do BPC concedido à pessoa com deficiência quando o beneficiário exercer atividade remunerada, inclusive na condição de microempreendedor individual

A partir de documentos disponibilizados pelos gestores e obtidos junto à rede interna do INSS, foram identificados os fluxos e procedimentos instituídos tanto para a suspensão, em caráter especial, do BPC à pessoa com deficiência quando o beneficiário exercer atividade remunerada, inclusive na condição de microempreendedor individual, quanto para sua reativação, a pedido (Artigo 47-A, do Decreto nº 6.214/2007).

O detalhamento das atividades em comento está contemplado na ferramenta “Normas INSS Online”. Nessa ferramenta, encontram-se disponíveis fluxogramas elaborados na notação BPMN¹⁹, com elementos visuais representativos das etapas do processo e procedimentos a serem adotados pelos responsáveis pela operacionalização do referido benefício.

Ademais, o fluxograma presente no subitem “1.5.3.21 – Suspender o Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência para Inclusão no Mercado de Trabalho”, prevê a ocorrência da referida suspensão a partir de demanda dos “Canais de entrada do Requerimento eletrônico”; o mesmo consta do procedimento operacional orientativo das atividades a serem realizadas pelo servidor responsável pela demanda na etapa de manutenção do benefício. Já para a reativação do benefício, o fluxograma presente no subitem “1.5.3.17 – Reativar Benefício

¹⁹ A notação BPMN – *Business Process Modeling Notation* – que, em português, significa Notação para Modelagem de Processo de Negócio, é uma notação gráfica que descreve a lógica de passos de um processo de negócios.

Assistencial Suspenso por Inclusão no Mercado de Trabalho” e os procedimentos ali existentes orientam a realização do serviço solicitado.

Ressalta-se, ainda, que a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3/1998 prevê a realização de cruzamentos periódicos de informações visando a “*verificação da manutenção do critério renda do grupo familiar e do acúmulo do benefício com outra renda no âmbito da Seguridade Social ou, no caso da pessoa com deficiência, da renda decorrente do exercício de atividade remunerada*”. A análise relativa à operacionalização dessa atividade consta de tópico específico do presente Achado: “e) Acumulação do BPC-PcD com renda decorrente do exercício de atividade remunerada”.

Diante do disposto, restou confirmada a existência de procedimentos condizentes com os normativos vigentes, para situações de suspensão do benefício a pedido do beneficiário, quando o mesmo passa a exercer atividade remunerada, e para sua reativação, mediante requerimento do interessado que comprove a extinção da relação trabalhista ou da atividade empreendedora.

Constituição de procurador do beneficiário do BPC

Em relação aos procedimentos de constituição de procurador para representação²⁰ do beneficiário junto ao INSS, verificou-se haver consistência dos normativos e procedimentos existentes com o previsto no Decreto nº 6.214/2007, inclusive no que se refere às vedações quanto à representação. Não foram realizados testes para verificação da efetividade dos controles estabelecidos.

Identificação de inconsistências cadastrais e de indicativos de irregularidade que afetam a manutenção da elegibilidade dos beneficiários do BPC

O regulamento do BPC prevê diversas situações que podem ocasionar a suspensão/cessação do benefício, dentre as quais destacam-se:

- i. Identificação da não inscrição do beneficiário no CadÚnico após o fim do prazo estabelecido em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social (Decreto nº 6.214/2007, art. 47, III);
- ii. Identificação de inconsistências ou insuficiências cadastrais que afetem a avaliação da elegibilidade ao benefício (Decreto nº 6.214/2007, art. 47, V);
- iii. Óbito do beneficiário (Decreto nº 6.214/2007, art. 48, I);
- iv. Recebimento de outros benefícios no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime (Decreto nº 6.214/2007, art. 47, I);
- v. Acúmulo do Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência (BPC-PcD) com renda decorrente do exercício de atividade remunerada (Decreto nº 6.214/2007, art. 47-A); e

²⁰ O tema “representação do beneficiário perante o INSS”, está contemplado nos itens “1.5.3.9 Cadastrar ou Renovar Procuração” e “1.5.3.10 Cadastrar ou Renovar Representante Legal” do tópico “1.5.3 Serviços de Manutenção” da ferramenta corporativa “Normas INSS Online”.

- vi. Renda do grupo familiar acima dos limites estabelecidos para o BPC (Decreto nº 6.214/2007, art. 47, I).

Inicialmente, cumpre destacar que foi identificada a existência de fluxos e procedimentos orientando todas as atividades de manutenção/revisão supracitadas. Apresenta-se, na sequência, breve detalhamento de cada um dos procedimentos estabelecidos, bem como avaliações sobre o funcionamento e a efetividade dos mesmos.

- a) Identificação da não inscrição do beneficiário no CadÚnico após o fim do prazo estabelecido em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social

Em relação à inscrição no CadÚnico, a Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº 24, de 08.03.2017, estabeleceu procedimentos e prazos para inclusão e atualização cadastral dos beneficiários do BPC e de suas famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Em momento posterior, a Portaria MDS nº 2.651, de 18.12.2018, definiu novo prazo para o cadastramento e previu a suspensão dos benefícios de quem não realizasse a inscrição nos termos estabelecidos. Verificou-se, entretanto, que o cronograma de cadastramento dos beneficiários e de suspensão dos benefícios passou por sucessivas prorrogações²¹; a última delas, pela Portaria MC nº 508, de 19.10.2020, que suspendeu *“a retomada do cronograma de bloqueio de pagamentos e de suspensão de benefícios disposto na Portaria MC nº 631, de 9 de abril de 2019, até 31 de dezembro de 2020”*. Por esse motivo, não foi possível verificar a efetividade de controles relacionados à inscrição de beneficiários no CadÚnico, uma vez que o cronograma de inscrição e suspensão de benefícios seguia suspenso durante a realização dos testes pela CGU. Registre-se que, segundo informações do Ministério da Cidadania²², 92% dos beneficiários do BPC possuíam, em 12/2020, cadastro ativo junto ao CadÚnico.

Ainda em relação à inscrição dos beneficiários no CadÚnico, é oportuno registrar a existência de grupos específicos que estão dispensados de realizar o cadastramento, segundo as regras atuais implementadas no sistema, conforme Art. 8º da Portaria MDS nº 2.651²³, de 18.12.2018. Tal situação se encontra em monitoramento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), haja vista a existência de recomendação²⁴ para que o Ministério da Cidadania avalie a conveniência e a oportunidade de:

9.3.2. permitir a inclusão no CadÚnico de cidadãos em situação excepcional, como requerentes menores de dezesseis anos, pessoas internadas ou que não possuam família de referência, entre outros, por meio de seus representantes legais,

²¹ Portaria MC nº 631, de 09.04.2019; Portaria MC nº 330, de 18.03.2020; Portaria MC nº 427, de 29.06.2020.

²² <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/>

²³ Requerentes ou beneficiários do BPC menores de 16 anos ou pessoas interditadas total ou parcialmente e que, em ambos os casos, estejam internadas em instituição, abrigo, asilo ou hospital há 12 meses ou mais e que não possuam família de referência, de acordo com o conceito do Cadastro Único, estão isentas de fazer a inclusão no cadastro.

²⁴ Expedida no âmbito do Acórdão nº 1435/2020 – Plenário, decorrente de auditoria que teve por objeto a análise do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no inciso V, do art. 203, da Constituição da República/88, especialmente no que concerne à inscrição de seus beneficiários no CadÚnico, sua judicialização e sua situação atuarial.

propondo as alterações legais e normativas que se fizerem necessárias, com vistas a viabilizar a inclusão de todos os beneficiários do BPC no CadÚnico;

Destaque-se, ainda, a inexistência de marcadores, junto aos sistemas do INSS, indicando beneficiários enquadrados na referida exceção, o que pode dificultar a verificação de tais situações no âmbito da Autarquia.

b) Identificação de inconsistências no CPF

Conforme disposto na LOAS²⁵, a inscrição no CPF consta como requisito para a concessão, a manutenção e a revisão do BPC. Ademais, o regulamento do benefício dispõe que o mesmo será suspenso em caso de identificação de inconsistências ou insuficiências cadastrais que afetem a avaliação da elegibilidade do beneficiário.

Posto isso, identificou-se que o monitoramento dessa situação vem sendo realizado, no âmbito do INSS, a partir do Sistema de Verificação de Conformidade da Folha de Pagamento de Benefícios (SVCBEN) e do Painel de Qualidade de Dados do Pagamento de Benefícios (QDBEN), que foram implantados nacionalmente por meio da Resolução PRES/INSS nº 678, de 23.04.2019.

Conforme disposto na Resolução, o sistema tem por objetivo analisar a folha de pagamento de benefícios da Autarquia (Maciça), de forma preventiva e automática, com vistas a identificar eventuais inconsistências e indícios de irregularidades que, por sua vez, serão objeto de consolidação e organização no QDBEN.

Quanto às análises realizadas pelo referido sistema, as seguintes tipologias encontravam-se implementadas quando da realização desta avaliação, conforme informado pelo INSS:

- i. Inconsistências de dados cadastrais, dentre as quais verifica-se a existência de nº de inscrição no CPF usado por diferentes segurados, CPF inexistente na base da Receita Federal do Brasil (RFB) e CPF zerado;
- ii. Inconsistências de valores pagos;
- iii. Acumulação Indevida de benefícios;
- iv. Inconsistências nas informações de relacionamento;
- v. Inconsistências nos dados do benefício;
- vi. Inconsistências relativas ao óbito; e
- vii. Inconsistências no pagamento.

A partir dos achados registrados no sistema, o fluxo consiste, resumidamente, na inclusão do benefício para análise via QDBEN, momento em que é avaliada a necessidade de abertura de exigência junto ao beneficiário; não havendo acerto no prazo legalmente previsto, o pagamento do benefício é suspenso. Por sua vez, caso haja algum indicativo de irregularidade após o acerto cadastral, o caso é encaminhado para apuração no âmbito do Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB).

²⁵ Art. 20, § 12, da Lei nº 8.742/1993.

Quanto ao funcionamento dos referidos controles, especificamente em relação às inconsistências relacionadas ao CPF, foram realizados testes no âmbito do Relatório de Avaliação nº 817021, que trata de verificações realizadas junto à folha de pagamentos do INSS (Maciça de 05/2020) com vistas a opinar sobre a aderência dos BPC ativos aos critérios de elegibilidade do benefício. Dentre os testes realizados, foram avaliadas as seguintes situações/inconsistências relacionadas ao CPF:

- i. CPF em branco ou inválido;
- ii. CPF registrado para mais de um BPC;
- iii. CPF inexistente na base da RFB; e
- iv. CPF em situação diferente de “Regular” junto ao cadastro da RFB.

Para as situações descritas nos itens “i”, “ii” e “iii” acima, a CGU identificou pouco mais de 15.000 benefícios com indicativo de inconsistência. Não obstante o exposto, segundo informado pelo INSS em 02/2021, mais de 97% dos benefícios identificados encontravam-se na fila de análise do QDBEN, havendo benefícios já suspensos ou regularizados.

Quanto à situação descrita no item “iv”, foram identificados mais de 25.000 benefícios, sendo que em manifestação de 02/2021, a SNAS destacou que quase 7.000 desses benefícios não se encontravam ativos na folha de pagamentos de 12/2020, bem como que outros 2.616 casos já se encontravam com o CPF regularizados. Apesar disso, constatou-se que não existe monitoramento sobre CPF em situação diferente de “Regular”, haja vista as normas não serem explícitas sobre tal exigência para a concessão e a manutenção do BPC.

Diante do exposto, considerando as informações que foram apresentadas pelos gestores, percebe-se que o SVCBEN seria efetivo na identificação de inconsistências relacionadas ao CPF. Por outro lado, existem riscos relacionados à não definição das possíveis repercussões para os CPF que se encontram em situação diferente de “Regular”, motivo pelo qual a CGU recomendou à SNAS a definição do tratamento a ser dado a todas as possíveis situações do CPF que diferem da situação “Regular”.

Por fim, a partir das informações apresentadas pelo INSS, constata-se que apesar de grande parte dos achados da CGU terem sido detectados pelo SVCBEN e constarem da fila de análise do QDBEN, os benefícios permaneciam sem análise conclusiva até fevereiro de 2021, demonstrando dificuldade da Autarquia em dar tratamento tempestivo aos casos detectados, especialmente considerando a existência de diversas outras demandas geradas pelo sistema, além das relacionadas com o BPC. Dentre as motivações informadas pelo Instituto, destacam-se a necessidade de equilibrar as tarefas de apuração de possíveis irregularidades com outras atividades de manutenção de benefícios, bem como a necessidade de considerar o contexto de dificuldades enfrentado pelos beneficiários para apresentar documentos e esclarecimentos em virtude das medidas de enfrentamento do COVID-19, que dificultaram o acesso dos cidadãos aos órgãos públicos.

c) Identificação de óbito do beneficiário

Conforme previsto na Lei nº 8.742/1993²⁶ e no Decreto nº 6.214/2007²⁷, o BPC será cessado em caso de óbito, de morte presumida ou de ausência do beneficiário.

Nesse sentido, e conforme destacado pelo INSS, a Autarquia possui controles automatizados para evitar pagamentos após o óbito do beneficiário. Trata-se de batimento realizado pelo Sistema Único de Benefícios (SUB) com os dados do Sistema Informatizado de Óbitos (SISOBI) e do Sistema Nacional de Informações de Registros Cíveis (SIRC), para, automaticamente, cessar/suspender ou indicar benefícios para verificação por óbito, via QDBEN.

Em relação à efetividade dos controles instituídos para identificar óbito de beneficiários, tanto a CGU quanto o TCU possuem trabalhos recentes sobre o tema.

Destaque-se, inicialmente, o Relatório de Avaliação nº 201900535, que testou a existência de benefícios pagos a pessoas falecidas com base na folha de pagamento do INSS (Maciça) de 01/2019 e nos dados constantes do Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI). Dentre os achados do relatório, foram identificados 3.350 BPC com indicativo de pagamento após o óbito do beneficiário.

Ainda em relação aos pagamentos de BPC pós óbito, verifica-se que o tema é tratado pelo TCU no âmbito da Fiscalização Contínua de Benefícios (FCB) – metodologia de fiscalização com uso de ferramentas e técnicas de análise de dados. Dentre os resultados apresentados no 5º ciclo da FCB, o Tribunal indica a existência de 2.394 benefícios ativos na folha de pagamentos de 10/2019 para beneficiários possivelmente falecidos.

A partir das informações apresentadas, verifica-se uma redução nos achados entre os trabalhos de CGU e TCU, que utilizaram as folhas de pagamentos de 01/2019 e 10/2019, respectivamente. Ademais, muitos dos casos apontados pelo TCU estão relacionados ao óbito identificado na base do CPF, situação que não é verificada no monitoramento realizado por INSS e SNAS. Assim, percebe-se que os controles instituídos no âmbito do INSS têm sido capazes de reduzir achados relacionados ao óbito nas bases de dados oficiais, entretanto, existem riscos relacionados à não definição das repercussões decorrentes da situação de óbito registrada no CPF. Conforme já destacado, há recomendação, expedida pela CGU, para que a SNAS estabeleça, para o BPC, o tratamento a ser dado a todas as possíveis situações do CPF que diferem da situação “Regular”.

d) Recebimento de outros benefícios no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime

Tanto a Lei nº 8.742/1993 quanto o Decreto nº 6.214/2007 dispõem que o BPC não pode ser acumulado com outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, havendo algumas exceções.

²⁶ Art. 21, § 1º.

²⁷ Art. 48, I.

Conforme registrado anteriormente, a acumulação indevida de benefícios é uma das tipologias existentes no SVCBEN. Tal verificação também está prevista na rotina de revisão do critério de renda do BPC, executada periodicamente pela SNAS.

Assim, de forma a avaliar a efetividade do controle realizado via SVCBEN, realizou-se teste junto à Maciça de 01/2021 de forma a identificar beneficiários do BPC que estariam recebendo, cumulativamente, outros benefícios no âmbito do INSS. Como resultado, constatou-se haver 643 BPC mantidos de forma cumulativa com ao menos um benefício não permitido em Lei ou regulamentos, sendo que 28% dos casos possuem decisão judicial associada.

Considerando a quantidade reduzida de achados, a existência de casos com decisão judicial associada, bem como a possibilidade de que algumas das situações identificadas se encontrem na fila de análise do QDBEN, não foram identificadas fragilidades relevantes nos controles aplicados relacionados ao acúmulo de BPC com benefícios presentes na Maciça.

Por outro lado, conforme resultados registrados no Relatório de Avaliação nº 817021, foram identificados pela CGU cerca de 9.987 BPC, na folha de pagamentos de 05/2020, com indicativo de que o beneficiário recebia, cumulativamente, benefícios de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Como uma das causas para tais ocorrências, tem-se a indisponibilidade das bases de dados com informações sobre os RPPS ao Ministério da Cidadania ou ao INSS – exceção feita às informações presentes no Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE) – o que inviabilizaria a realização das verificações relacionadas pelos gestores.

Conclui-se, assim, que existem controles instituídos e operacionais, tanto no âmbito do INSS quanto do Ministério da Cidadania (SNAS), visando identificar a acumulação indevida do BPC com outros benefícios no âmbito da Seguridade Social. Destaque-se, entretanto, a possibilidade de aprimoramento dos controles relacionados à identificação de beneficiários vinculados a RPPS – nesse sentido, registre-se a existência de recomendação²⁸ em monitoramento, no âmbito da CGU, sugerindo que a SNAS busque acesso a tais informações junto à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia.

e) Acumulação do BPC-PcD com renda decorrente do exercício de atividade remunerada

Conforme Art. 21-A da LOAS “O benefício de prestação continuada será suspenso pelo órgão concedente quando a pessoa com deficiência exercer atividade remunerada, inclusive na condição de microempreendedor individual”. Tal previsão é replicada pelo Art. 47-A do Regulamento do BPC.

Em relação aos controles instituídos, o INSS informou a existência de funcionalidade em sistema interno da Autarquia, denominada BATINV²⁹, que permite identificar vínculos e remunerações para o titular do benefício a partir de batimento de dados com o Cadastro

²⁸ Expedida no âmbito do Relatório de Avaliação nº 817021.

²⁹ Acessada por meio do sistema PLENUS/SISBEN/BATINV.

Nacional de Informações Sociais (CNIS). De acordo com o que foi informado pelo INSS, consta, no cronograma de implantação das próximas versões do SVCBEN, o desenvolvimento de regra que permita a integração e o encaminhamento, ao QDBEN, dos benefícios identificados pela referida funcionalidade.

Frise-se, entretanto, que apesar da BATINV não se encontrar integrada ao QDBEN, o fluxo de análise das ocorrências segue rito semelhante ao observado para as inconsistências detectadas pelo SVCBEN. Dessa forma, as dificuldades apresentadas pelo INSS, relacionadas ao tratamento tempestivo dos casos detectados pelo referido sistema, estariam, provavelmente, impactando também o fluxo de verificação das situações identificadas via BATINV.

Posto isso, mencione-se, ainda, que a verificação da existência de remuneração decorrente de contrato de trabalho, para beneficiários do BPC-PcD, está prevista na rotina de revisão do critério de renda do BPC, executada periodicamente pela SNAS.

No que diz respeito à efetividade dos referidos controles, destaque-se a realização de teste, no âmbito do Relatório de Avaliação nº 817021, visando avaliar a ocorrência de recebimento de remuneração proveniente de vínculo trabalhista por parte de beneficiários do BPC-PcD presentes na Maciça de 05/2020.

Os testes realizados resultaram em identificação de 2.292 benefícios com indicativo de irregularidade, dentre os quais 67% já haviam sido detectados pela SNAS e comunicados ao INSS para apuração, a partir da rotina de revisão executada pela Secretaria. Quanto aos 753 casos não identificados no monitoramento realizado pela SNAS, há que se considerar a possibilidade de que as rendas identificadas sejam decorrentes de contrato de aprendizagem – situação permitida pela legislação, mas que não foi considerada nos testes em virtude de limitações nas bases de dados utilizadas.

Diante do exposto, constata-se que os controles instituídos têm se mostrado efetivos em identificar a ocorrência de acúmulo do BPC-PcD com rendas provenientes de vínculo trabalhista, haja vista o número reduzido de achados por parte da CGU e a detecção de grande parte dos beneficiários via SVCBEN. Por outro lado, verifica-se, novamente, indicativo de dificuldade, por parte do INSS, em dar tratamento aos benefícios com sinalização de irregularidade.

f) Renda do grupo familiar acima dos limites estabelecidos para o BPC

O Benefício de Prestação Continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família (Lei nº 8.742/1993, Art. 20). Ainda, considera-se como incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa, a família cuja renda mensal per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo (Lei nº 8.742/1993, Art. 20, § 3º).

Uma vez superados os limites de renda acima expostos, é prevista a suspensão/cessação do BPC (Lei nº 8.742/1993, Art. 21, § 1º; Decreto nº 6.214/2007, Art. 47, I).

Posto isso, constatou-se a existência de rotina de controle³⁰, executada pela SNAS, para revisão periódica do critério de renda do BPC – uma vez realizados os batimentos, são encaminhadas ao INSS listas de benefícios com indicativo de irregularidade para apuração e demais providências. Existe previsão de que tal rotina ocorra mensalmente (Art. 23 da Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3, de 21.09.2019); entretanto, nas análises realizadas, verificou-se intervalo superior ao previsto no encaminhamento dos resultados decorrentes dos batimentos realizados.

Testes sobre o funcionamento do controle supracitado foram realizados no âmbito do já mencionado Relatório nº 817021, que avaliou a aderência dos BPC ativos, em 05/2020, aos critérios de elegibilidade estabelecidos para o benefício. No que diz respeito à superação dos limites de renda, a quantidade de benefícios com indicativos de irregularidade consta da tabela a seguir:

Tabela 1 – Benefícios pagos para beneficiários com indicativo de renda familiar per capita superior a um quarto de salário mínimo

Tipo de Benefício	Quantidade de Benefícios	Valor mensal pago
BPC-Pessoa com Deficiência	155.823	R\$ 162.834.878,24
BPC-Idoso	58.447	R\$ 61.076.928,99
Total	214.270	R\$ 223.911.807,23

Fonte: Relatório de Avaliação nº 817021.

Dos 214.270 BPC potencialmente mantidos em desacordo com os critérios de renda, verificou-se, conforme informado pela SNAS, que 147.384 já haviam sido detectados pela Secretaria e comunicados ao INSS para apuração (cerca de 68% dos casos). Quanto aos casos não identificados no monitoramento realizado pela SNAS, há que se ponderar a possibilidade de que alguns desses benefícios estejam sob influência de ACP, que, dentre outros, podem flexibilizar a forma de verificação do critério de renda para acesso ao BPC. Ainda, pouco mais de 17% dos achados possuíam registro de despacho judicial associado, o que também pode flexibilizar os critérios de avaliação de renda.

Diante do exposto, e considerando a necessidade de verificações adicionais por parte dos gestores em relação aos 66.886 BPC não identificados na rotina de batimentos da SNAS, em especial devido à possibilidade de existência de ACP e/ou decisão judicial flexibilizando os critérios de concessão e manutenção do benefício, não é possível precisar se tais casos representam falhas de controle por parte da gestão. De todo modo, constatou-se o estabelecimento de critérios, fluxos e a efetiva aplicação de rotinas de verificação dos critérios de renda do BPC.

³⁰ Realização de cruzamentos entre bases de dados, dentre as quais destacam-se: CadÚnico; Grupo Familiar INSS - GRUFAM; Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); CNIS-GFIP; CNIS-e-Social; CNIS-GPS; Maciça. Além das verificações de renda, são realizados testes para identificar a ocorrência de acumulação indevida do BPC com outros benefícios, bem como de acumulação do BPC-PcD com renda decorrente de vínculo trabalhista.

Por fim, em que pese a existência de controles aparentemente adequados às necessidades de monitoramento do BPC, é relevante destacar que a efetividade do processo, como um todo, mostra-se prejudicada em virtude das dificuldades enfrentadas pelo INSS em dar tratamento tempestivo às suas demandas – conforme destacado pela Autarquia, existiriam, dentre os achados apresentados pela CGU, 85 mil benefícios cadastrados para apuração (recepcionados entre 2018 e 2020), havendo, até 02/2021, 33.274 benefícios analisados. Além do baixo percentual de tratamento dos benefícios cadastrados para apuração, registre-se que os quantitativos diferem daqueles informados pela SNAS em sua manifestação – a Secretaria informa que 147.384 benefícios identificados pela CGU estariam em apuração no âmbito do INSS, em que pese não saber informar quantos já teriam análise conclusiva.

As causas para a falta de tempestividade das análises e apurações tangenciam questões mais amplas de capacidade operacional do INSS, e extrapolam o escopo dessa avaliação, uma vez que uma eventual priorização das demandas do BPC precisa ser avaliada em um contexto maior, que considere outros serviços e demandas existentes no âmbito do Instituto, bem como sua capacidade operacional.

Tratamento de possíveis irregularidades ocorridas na concessão do benefício

Considerando o disposto no inciso II do artigo 47 do Decreto nº 6.214/2007, que prevê que a identificação de irregularidades na concessão do BPC é causa para a suspensão de seu pagamento, foram realizadas análises visando responder se existe fluxo procedimental para tratamento de possíveis irregularidades identificadas na concessão do benefício.

Sobre o tema, o INSS apresentou³¹ normativos que versam acerca dos procedimentos para a apuração de possíveis irregularidades na concessão de benefícios:

- I. Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 21.01.2015;
- II. Manual do Monitoramento Operacional de Benefícios – Apuração de Índícios de Irregularidades, aprovada pela Resolução nº 276/PRES/INSS, de 01.03.2013 e atualizado pelos Despacho Decisório nº 1/DIRBEN/INSS, de 06.10.2014, Despacho Decisório nº 2/DIRBEN/INSS, de 24.12.2015, e Despacho Decisório nº 1/DIRBEN/INSS, de 11.02.2019; e
- III. Instrução Normativa nº 74/PRES/INSS, de 03.10.2014 (Dispõe sobre procedimento de apuração e cobrança administrativa de valores devidos ao INSS).

Da análise dos normativos indicados, cabe destacar que a Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 21.01.2015, prevê, no Capítulo XI, Artigo 601:

Art. 601. O controle dos atos operacionais para prevenção de desvios de procedimentos normativos, a verificação da regularidade dos atos praticados na execução e a consequente garantia de qualidade do trabalho, serão operados por ações adotadas por amostragem pela Área de Benefícios no âmbito da Gerência-Executiva, na forma do Regimento Interno, sendo competência da Auditoria verificar a qualidade desses controles.

³¹ Ofício SEI nº 614/2020/GABPRE/PRES-INSS, de 03.09.2020 e anexos.

Dispõe, ainda, no Artigo 602, que as Agências da Previdência Social que detectarem indícios de irregularidades em benefícios, dentre outros, procedam à *“comunicação do início de procedimento revisional instaurado por meio de despacho decisório, formalizando o processo de apuração e efetuando a análise dos procedimentos adotados”* e, também, no Artigo 603, a responsabilidade da equipe do Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB) da Gerência-Executiva *“pelas apurações de indícios de irregularidades apontadas nas Ações de Força Tarefa Previdenciárias (MPF, Polícia Federal e APEGR) e do(s) processo(s) encaminhados pela(s) APS”*.

Registra-se que o Decreto nº 9.746/2019, estabelece, no Artigo 14 do Anexo I as atuais competências da Diretoria de Benefícios do INSS, dentre elas:

h) monitoramento da operacionalização dos benefícios; e

[...]

VI - propor ao Presidente do INSS ações para o aumento da eficiência e da celeridade:

a) no tratamento dos processos que apresentem indícios de irregularidade e potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão de benefícios administrados pelo INSS; e

b) na análise dos processos administrativos de requerimento inicial e de revisão de benefícios administrados pelo INSS;

Quanto aos procedimentos instituídos para o desenvolvimento das atividades de monitoramento de benefícios, verifica-se a existência do “Manual do Monitoramento Operacional de Benefícios”, que prevê e detalha a realização de diversas ações, por equipes especializadas (MOB), visando a apuração de situações de possível irregularidade.

Assim, restou confirmada a existência de normativos internos e de procedimentos, instituídos pelo INSS, orientando a realização de atividades para tratamento de possíveis irregularidades ocorridas, tanto nas etapas de concessão, quanto nas de manutenção do BPC.

No entanto, conforme já destacado, verifica-se que o INSS apresenta dificuldade em dar tratamento tempestivo aos benefícios com indicativo de irregularidade, sejam esses identificados pelos órgãos de controle ou pelos próprios gestores. Além disso, deve-se considerar que, além das demandas envolvendo o BPC, existem, ainda, demandas de apuração de irregularidade relacionadas a outros benefícios operacionalizados pelo INSS, todas concorrendo em termos de priorização de análises.

Identificação e suspensão do benefício pela ausência de saque

Outra avaliação realizada diz respeito à existência de fluxogramas/procedimentos instituídos para suspensão do benefício em razão da identificação de ausência de saque, já que há previsão, na Portaria Conjunta nº 03/2018, artigo 28, que, nos casos em que o BPC for pago por meio da modalidade de cartão magnético, a ausência de saque do valor do benefício por prazo superior a sessenta dias ocasionará a suspensão da emissão de crédito para pagamento do benefício, e a ausência de saque por mais de cento e oitenta dias ensejará a sua cessação administrativa.

A priori, é necessário entender como é disponibilizado o valor relativo ao BPC ao beneficiário. A Instrução Normativa INSS nº 77/2015 estabelece, no Artigo 516, como deve se dar o pagamento de benefícios:

Art. 516. Os benefícios poderão ser pagos por meio de cartão magnético, conta de depósito (conta corrente ou poupança) em nome do titular do benefício, ou através de provisionamento no órgão pagador – OP da empresa acordante, previamente cadastrado no momento da celebração do acordo.

§ 1º O pagamento através de cartão magnético será um procedimento usual, não sendo permitida, neste caso, ao beneficiário a opção pelo banco de recebimento.

§ 2º No momento da inclusão do benefício na base de dados do sistema informatizado, o crédito do beneficiário será direcionado à rede bancária de acordo com as regras definidas em contrato firmado entre o INSS e as instituições financeiras.

§ 3º O pagamento poderá se realizar através de conta de depósitos (conta corrente ou poupança), por opção do beneficiário/representante legal assinada, conforme Anexo X, desde que a instituição financeira esteja dentre aquelas que possuem contrato firmado junto ao INSS, conforme regras vigentes.

[...]

Sendo assim, foi solicitado, tanto ao INSS quanto à SNAS, informar acerca dos procedimentos adotados para a identificação da ausência de saque do valor do benefício nos casos de pagamento por meio da modalidade de cartão magnético e, ainda, quanto à existência de procedimentos para a identificação da ausência de saque nos casos de pagamento do benefício realizados por outras modalidades, detalhando-as.

Nesse sentido, destaca-se a manifestação³², apresentada pelo INSS, que indicou observar as orientações da Portaria Conjunta nº 03/2018. A Autarquia menciona a existência de rotinas automatizadas em sistema para, após o retorno dos créditos que não foram sacados no período de validade, gerar suspensão – segundo informado pelos gestores, após 2 competências é gerada suspensão e, após 6 competências, o benefício é cessado.

Destacou, ainda, a existência de controle³³ para os benefícios pagos na modalidade conta de depósitos (conta corrente ou poupança), conforme previsto no Protocolo de Pagamento de Benefícios, parte integrante do contrato estabelecido entre INSS e a rede bancária pagadora de benefícios.

Diante do exposto, conclui-se que existe sistemática de identificação de ausência de saque do BPC para créditos disponibilizados por meio do cartão magnético.

³² Ofício SEI nº 614/2020/GABPRE/PRES-INSS, de 03.09.2020 e anexos.

³³ Quando o crédito é emitido para pagamento através de depósito em Conta Corrente/Poupança, é considerado como vencido e não pago todo crédito que não atendeu as condições para depósito na conta corrente/poupança na data do pagamento ou todo crédito bloqueado pelo INSS e sem movimentação de desbloqueio ou sem atendimento do pré-requisito para desbloqueio (exemplo: comprovação de vida) até o vencimento do mesmo.

Por fim, frise-se que não foram realizados testes sobre o funcionamento dos controles no que tange à efetiva suspensão e/ou cessação de benefícios não sacados.

Recebimento e análise de recursos interpostos

O Decreto nº 6.214/2007 estabelece, a exemplo do disposto nos artigos 47 e 48, a possibilidade de interposição de recurso, por parte dos beneficiários, frente às decisões administrativas relacionadas à suspensão e à cessação do BPC.

É importante destacar que compete³⁴ ao INSS, na operacionalização do BPC, *“analisar defesas, receber recursos pelo indeferimento e suspensão do benefício, instruir e encaminhar os processos à Junta de Recursos”*. A decisão sobre o recurso, por sua vez, cabe ao Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), órgão colegiado vinculado ao Ministério da Economia.

Posto isso, realizou-se análise de forma a identificar a existência de fluxos e procedimentos orientando a atuação do INSS em relação à instrução dos recursos interpostos. Nesse sentido, a partir de consultas realizadas em ferramenta³⁵ corporativa do INSS, identificou-se o fluxo operacional da atividade recursal (1.5.4.2 – Recurso), bem como orientações procedimentais contemplando atividades que devem ser realizadas pelo servidor responsável pela análise do recurso e pela unidade detentora do processo (ambas no INSS).

Destaque-se, por fim, que não foram realizadas análises adicionais sobre a qualidade e a tempestividade da instrução processual dos recursos interpostos, relacionados ao BPC.

Conclusão

Consideradas as informações coletadas e as análises realizadas, conclui-se, em relação às etapas de manutenção e de revisão do BPC, que se encontram estabelecidos fluxos e procedimentos orientando a gestão e a operacionalização do benefício, e que esses se encontram alinhados aos regulamentos do BPC.

Ademais, foram realizados testes sobre os controles implementados para identificação de inconsistências cadastrais e de irregularidade no recebimento do BPC, por meio dos quais constatou-se que, de modo geral, os controles são úteis à identificação de inconsistências e de irregularidades junto aos benefícios monitorados. Destaque-se, entretanto, que apesar da existência dos controles, a efetividade do processo, como um todo, mostra-se prejudicada em virtude das dificuldades enfrentadas pelo INSS em dar tratamento tempestivo às suas demandas, sejam relacionadas aos alertas do QDBEN, sejam demandas para apuração de indicativo de irregularidade no âmbito do MOB.

1.3 Instrumentos de avaliação gerencial do BPC.

Conforme já relatado, em que pese a implementação do BPC ser coordenada pelo Ministério da Cidadania, cabe ao INSS operacionalizar a oferta do benefício, realizando o atendimento e

³⁴ Decreto nº 6.214/2007, Art. 39, VI.

³⁵ “Normas INSS Online”.

analisando os requerimentos apresentados pelos potenciais beneficiários, com vistas a decidir pela concessão ou pelo indeferimento do pleito.

Posto isso, cabe destacar que a função precípua da Autarquia é a operacionalização do reconhecimento dos direitos dos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que abrange, atualmente, mais de 30 milhões de beneficiários. Trata-se, portanto, de órgão com elevada capacidade de atendimento, tendo concedido, apenas em 2019, cerca de 5 milhões de benefícios. Tais números, ao mesmo tempo em que credenciam o INSS a operacionalizar um benefício como o BPC, de grande alcance e relevância social, sugerem a existência de riscos, haja vista a quantidade de demandas concorrentes sob responsabilidade do Instituto e as peculiaridades inerentes ao BPC, em decorrência de sua natureza assistencial.

Posto isso, e de forma a emitir opinião sobre a efetividade e a tempestividade do processo de concessão do BPC, foram avaliados:

- i. números e indicadores da operacionalização do BPC no âmbito do INSS, em especial no que diz respeito à capacidade de atendimento e análise por parte da Autarquia; e
- ii. o Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação (PNMA) do BPC e sua efetividade enquanto instrumento de acompanhamento no âmbito do Ministério da Cidadania.

Tratando, inicialmente, da avaliação sobre os indicadores da operacionalização do BPC, foram realizadas análises a partir de informações disponibilizadas pelo INSS e pela Subsecretaria de Perícia Médica Federal (SPMF), obtidas junto às bases de dados utilizadas na gestão dos processos de trabalho da Autarquia e da Subsecretaria. As análises recaíram sobre diferentes aspectos relacionados ao fluxo de requisição e concessão do BPC, destacados na sequência, e tiveram por intuito subsidiar opinião sobre a existência de eventuais gargalos no processo.

Posto isso, faz-se necessário registrar observação relacionada ao período considerado nas análises. Todas as informações apresentadas a seguir referem-se ao exercício de 2019. Tal opção se deu virtude dos impactos ocasionados pela emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente da infecção humana pelo novo coronavírus (COVID-19), às atividades desempenhadas pelo INSS, o que, inevitavelmente, repercutiu nos números e indicadores registrados em 2020, em especial para atividades que dependiam ou poderiam exigir algum tipo de atendimento presencial em órgãos públicos, como é o caso do BPC. Assim, de forma a mitigar os riscos relacionados à emissão de opinião baseada em números e indicadores atípicos ou distorcidos, foram utilizados dados de 2019.

Tempos médios de espera por uma resposta do INSS

Com o objetivo de identificar o tempo de tramitação dos requerimentos do BPC no âmbito do INSS, solicitou-se à Autarquia informações sobre o tempo médio entre a data de entrada do requerimento e a data de conclusão das análises pelo INSS (tanto para benefícios concedidos quanto para benefícios indeferidos), para todos os meses do ano de 2019 – o indicador, denominado Tempo Médio de Despacho (TMD), considera todas as análises concluídas em determinado mês. Os resultados apresentados constam da Tabela 2, e indicam os tempos observados para o BPC-Idoso, o BPC-PcD, bem como uma média do tempo observado levando em consideração todas as tarefas de reconhecimento inicial de direito.

Tabela 2 – Tempo Médio de Despacho (TMD) – Exercício 2019

Benefício	01/ 2019	02/ 2019	03/ 2019	04/ 2019	05/ 2019	06/ 2019	07/ 2019	08/ 2019	09/ 2019	10/ 2019	11/ 2019	12/ 2019
Grupo de Serviços de Reconhecimento Inicial de Direitos	126	130	140	143	117	152	177	160	156	145	147	147
BPC-Idoso	149	158	167	175	184	202	210	217	180	204	195	186
BPC-PcD	159	173	181	189	198	224	236	231	232	242	272	290

Fonte: Dados disponibilizados pelo INSS, extraídos do sistema “BG_Tarefas”.

Percebe-se, conforme Tabela 2, que o tempo médio de conclusão das tarefas relacionadas ao BPC é superior àquele do conjunto de reconhecimento inicial de direitos, bem como que o tempo médio de conclusão das tarefas de reconhecimento inicial de BPC-PcD aumentou de forma contínua ao longo de 2019, chegando a um tempo médio de 290 dias em 12/2019 – quase o dobro do tempo médio observado para o grupo de tarefas de reconhecimento inicial de direitos (143 dias a mais). Em relação ao BPC-Idoso, os tempos de conclusão também se encontram acima da média da Autarquia.

Além da informação sobre os benefícios com análise concluída, solicitou-se, ainda, para todos os benefícios que permaneciam sem análise conclusiva até o dia 31.12.2019, o tempo médio decorrido desde a data do requerimento do benefício – denominado Tempo Médio de Pendência (TMP). Novamente, os números apresentados a seguir referem-se ao BPC-Idoso, ao BPC-PcD e à média observada para todos as tarefas de reconhecimento inicial de direito consideradas em conjunto.

Tabela 3 – Tempo Médio de Pendência – 12/2019

Nome do serviço	Tempo Médio de Pendência - 12/2019
Grupo de Serviços de Reconhecimento Inicial de Direitos	263
BPC-Idoso	194
BPC-PcD	475

Fonte: Dados disponibilizados pelo INSS, extraídos do sistema “BG_Tarefas”.

Adotando como referência a competência 12/2019, constata-se que o tempo médio relacionado aos BPC-PcD que permanecem pendentes de análise conclusiva supera em mais de 200 dias o tempo médio observado para o grupo de serviços de reconhecimento inicial de direitos, representando um TMP 80% maior. Por outro lado, verifica-se que o BPC-Idoso apresenta um TMP de 194 dias, inferior à média geral do INSS.

Diante do exposto, constata-se que os tempos de tramitação do BPC-PcD destoam dos tempos médios observados no âmbito do INSS, considerando os diversos benefícios operacionalizados pelo Instituto, inclusive o BPC-Idoso. Destaque-se, ainda, a tendência de piora nos tempos médios do BPC-PcD ao longo do ano de 2019, bem como a demora excessiva na análise dos requerimentos por parte do INSS.

Posto isso, faz-se necessário avaliar possíveis causas para a situação observada, dentre as quais pode-se mencionar a existência de fluxo mais complexo para a concessão do BPC-PcD,

que prevê, além da análise administrativa dos requerimentos, a realização de avaliações social e médica.

No que se refere às avaliações social e médica, destaque-se que o fluxo de concessão seguia, até o final de 2020, uma ordem estanque para sua realização – avaliação social seguida de avaliação médica – em virtude de limitações sistêmicas no âmbito do INSS. Frise-se, ainda, a possibilidade de realização de duas avaliações sociais: uma para verificar se o requerimento pode ser enquadrado em alguma regra de flexibilização³⁶ dos critérios de renda/vulnerabilidade; e outra para compor o processo de avaliação biopsicossocial.

De forma a estimar o impacto dessas etapas no fluxo de concessão, foram analisados os tempos médios de espera pelo atendimento agendado, em 2019, para os serviços de avaliação social e médica, considerando o tempo decorrido entre a data de solicitação dos agendamentos e a respectiva data agendada para o atendimento (o indicador avaliado contempla todos os agendamentos do período, e não apenas os agendamentos relacionados ao BPC). Conforme destacado a seguir, o tempo máximo observado para os agendamentos em 2019, tanto para a avaliação social quanto para a avaliação médica, foi de 25 dias, apresentando-se menor a depender do mês.

Tabela 4 – Tempo médio de espera pelo atendimento agendado – avaliações social e médica (dias)

Serviço	01/ 2019	02/ 2019	03/ 2019	04/ 2019	05/ 2019	06/ 2019	07/ 2019	08/ 2019	09/ 2019	10/ 2019	11/ 2019	12/ 2019
Avaliação Médica	25	23	20	19	16	15	14	15	12	12	12	18
Avaliação Social	6	9	12	12	13	16	15	13	15	20	24	25

Fonte: Dados sobre avaliação médica disponibilizados pela SPMF/SPREV, extraídos dos sistemas SABI, SISAGE e SIBE, via sistema SIGMA e Extração especial da Dataprev. Dados sobre avaliação social disponibilizados pelo INSS, extraídos do sistema Novo SIGMA.

Fica evidenciado, portanto, o impacto decorrente da necessidade de agendamento das avaliações social e médica, o que, naturalmente, eleva o tempo de análise/trâmite dos requerimentos de BPC, em especial o BPC-PcD.

Por outro lado, avaliando os indicadores de tempo de agendamento frente aos indicadores de tempo de espera para conclusão das análises, percebe-se que mesmo ponderando a necessidade de realização de avaliações social e médica, os indicadores relativos ao BPC-PcD ainda apresentariam distorções relevantes frente às outras demandas de reconhecimento inicial de direitos da Autarquia.

Diante disso, foram mapeados possíveis gargalos existentes no processo de análise administrativa para concessão do BPC, destacando-se duas situações:

- i. são comuns solicitações de complementação de informações (abertura de exigência) junto aos requerimentos do BPC, especialmente para realização do cadastramento ou

³⁶ Principalmente em decorrência de Ação Civil Público (ACP) vigente.

atualização de informações junto ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, o que exige que o requerente se dirija a equipamentos da Assistência Social; e

- ii. o procedimento de análise do BPC exige diversas verificações manuais no sentido de harmonizar informações de composição familiar e renda advindas de diferentes fontes, como o CadÚnico, o CNIS e o formulário de requerimento do BPC, o que pode dificultar a atuação dos analistas e ocasionar a postergação do tratamento dos requerimentos de BPC.

Quanto à abertura de exigência de informações complementares, solicitou-se ao INSS informar o tempo médio que os requerimentos permaneciam nessa situação, em 12/2019, a partir do tempo decorrido entre a abertura da exigência e o efetivo atendimento das exigências por parte dos requerentes. Em resposta, a Autarquia registrou que as informações solicitadas, apesar de constarem de indicador específico (Tempo Médio de Exigência), não poderiam ser disponibilizadas devido a limitações sistêmicas, que estariam distorcendo o cálculo do indicador e superestimando os valores. Conforme destacado pelos gestores, a correção do problema encontrava-se em andamento.

Ainda em relação à abertura de exigências, cabe destacar a recente implementação de funcionalidade permitindo, aos servidores do INSS, a realização de consulta ao CadÚnico em tempo real – até 2020, a única forma de acesso às informações do Cadastro era via carga mensal de dados no CNIS, havendo, portanto, longos períodos em que as informações utilizadas pelo INSS não recebiam nenhum tipo de atualização, prejudicando o processo de análise dos requerimentos. Com a implementação da nova funcionalidade, elimina-se o tempo de espera pela atualização das informações no âmbito do INSS, bem como evitar-se-á a abertura de exigências desnecessárias.

Por fim, quanto à complexidade do procedimento de análise do BPC, não foram aplicados testes para aferir eventual impacto existente no que diz respeito à celeridade de tramitação dos requerimentos. Registre-se, entretanto, que os gestores do INSS possuem a prerrogativa de indicar as competências possuídas pelos servidores responsáveis pelas análises de requerimentos; havendo a indicação de inaptidão do servidor para determinadas análises, ele deixa de receber tarefas que dependem daquela competência. Trata-se de situação identificada em trabalho de avaliação³⁷ anteriormente desenvolvido pela CGU, em que se registrou que a ausência de servidores designados para análise do BPC vinha impactando negativamente a tempestividade das análises do benefício.

³⁷ Relatório de Avaliação nº 201900998, decorrente de ação realizada junto à Gerência Executiva do INSS no Distrito Federal, e que teve por objetivo avaliar o processo de análise de reconhecimento inicial de direitos para a concessão de benefícios no contexto da nova metodologia de trabalho adotada pela Autarquia a partir de 2017 (INSS Digital).

Estoque de requerimentos aguardando análise conclusiva

Constatada a existência de distorções nos tempos de análise do BPC, solicitou-se ao INSS informar sobre o estoque de requerimentos, em 12/2019, que aguardavam análise conclusiva da Autarquia sobre o deferimento/indeferimento do pedido.

Tabela 5 – Estoque de requerimentos – 12/2019

Nome do serviço	Quantidade de benefícios pendentes
Grupo de Serviços de Reconhecimento Inicial de Direitos	1.855.910
BPC-Idoso	108.596
BPC-PcD	463.459

Fonte: Dados disponibilizados pelo INSS, extraídos do sistema BG_Tarefas

Considerados os dados de 12/2019, verifica-se um estoque de 572.055 BPC pendentes de análise conclusiva (463.459 referentes ao BPC-PcD), o que representa cerca de 31% do total de tarefas de reconhecimento inicial de direitos pendentes de análise no âmbito do INSS. De forma a compreender o significado desses números no contexto da Autarquia, foram obtidas informações sobre: (i) a quantidade de BPC concedidos em 2019 frente ao total de benefícios concedidos pelo INSS no exercício; (ii) a quantidade de BPC dentre o total de benefícios ativos na folha de pagamentos do INSS em 12/2019.

Tabela 6 – Representatividade do BPC – benefícios concedidos e ativos em 2019

Total de <u>BPC concedidos</u> em 2019 (a)	Total de benefícios concedidos em 2019 (b)	Total de <u>BPC ativos</u> em 12/2019 (c)	Total de benefícios ativos em 12/2019 (d)	Proporção de BPC concedidos em 2019 (a/b)	Proporção de BPC ativos em 2019 (c/d)	Proporção de BPC em estoque – 12/2019
292.740	5.194.870	4.660.433	35.648.044	5,6%	13,1%	30,8%

Fonte: Folha de Pagamentos do INSS (Maciça) mensal – 01/2019 a 12/2019.

Consideradas as informações da tabela, percebe-se que a proporção de BPC em estoque (quase 31%) supera de forma significativa o percentual de BPC dentre o total de benefícios mantidos pelo INSS (cerca de 13%) e, principalmente, a proporção de BPC concedidos no ano de 2019, consideradas todas as concessões observadas no referido exercício (pouco mais de 5,5%).

Considerando o descompasso existente entre o percentual de BPC em estoque e a representatividade do benefício dentre a totalidade de benefícios operacionalizados pelo INSS, identificou-se que poderiam existir falhas na gestão e na distribuição das tarefas por parte do Instituto. Assim, solicitou-se ao INSS informações sobre o estoque de benefícios sem responsáveis na fila do Sistema Gerenciador de Tarefas (GET), isto é, benefícios que se encontravam na fila de análise e aguardando distribuição. Em resposta, o INSS destacou a existência de inconsistências nos registros sobre distribuição de tarefas em seus sistemas, o que impossibilitou a apresentação de informações fidedignas – conforme destacado pelos gestores, as inconsistências foram comunicadas à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), para averiguação.

A partir das informações apresentadas e das análises realizadas, constata-se existirem dificuldades na operacionalização do BPC, especialmente em relação ao Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência. Dentre as possíveis causas mapeadas, destacam-se (i) a existência de diversas etapas obrigatórias dentro do processo de análise dos requerimentos de BPC; (ii) limitações sistêmicas³⁸ que obrigavam a realização das etapas do processo em ordem estanque; (iii) alto índice de abertura de exigências junto aos requerentes, situação agravada pela necessidade de aguardar cargas mensais³⁹ para ter acesso a informações atualizadas do Cadastro Único, e; (iv) complexidade do processo de análise dos requerimentos do BPC, o que pode dificultar e desestimular a atuação dos servidores.

Ademais, em virtude de inconsistências em registros de sistemas do INSS, de acordo com justificativas apresentadas pelos gestores da Autarquia, algumas informações consideradas relevantes pela equipe de avaliação apresentam distorções, o que inviabiliza sua utilização e limita o acompanhamento da operacionalização do BPC e de outros benefícios no âmbito do Instituto.

Por fim, além das providências mencionadas no decorrer do presente tópico, destaque-se a publicação da Portaria DIRAT/INSS nº 30, de 12.02.2021, que estabelece ação de caráter emergencial para redução do estoque de benefícios assistenciais, a ser realizada entre 01.03.2021 e 19.03.2021, e que prevê a alocação de servidores para analisar exclusivamente processos de benefícios assistenciais. Considerando o período previsto para realização da referida ação, não foi possível avaliar seus resultados e a sua efetividade no equacionamento das distorções identificadas. Registre-se que, nas manifestações ao Relatório Preliminar, não houve menção aos resultados obtidos com a ação de caráter emergencial realizada com base no normativo citado.

Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação (PNMA) do BPC

Por meio do Decreto nº 6.214/2007, Art. 41, foi instituído o Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, a ser “mantido e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, em parceria com o INSS, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, como parte da dinâmica do SUAS”.

Ainda nos termos do Decreto (Art. 41, § 1º), o PNMA é baseado em um conjunto de indicadores e de seus respectivos índices, compreendendo:

I - o monitoramento da incidência dos beneficiários e dos requerentes por município brasileiro e no Distrito Federal;

II - o tratamento do conjunto dos beneficiários como uma população com graus de risco e vulnerabilidade social variados, estratificada a partir das características do ciclo de vida do requerente, sua família e da região onde vive;

³⁸ Conforme destacado pelos gestores, providências para flexibilização da ordem de realização das etapas encontravam-se em andamento quando da conclusão deste relatório, em 03/2021.

³⁹ A partir de 01/2021, foi disponibilizada funcionalidade permitindo a consulta *online* das informações registradas no Cadastro Único, providência que mitigaria o problema relatado.

III - o desenvolvimento de estudos intersetoriais que caracterizem comportamentos da população beneficiária por análises geo-demográficas, índices de mortalidade, morbidade, entre outros, nos quais se inclui a tipologia das famílias dos beneficiários e das instituições em que eventualmente viva ou conviva;

IV - a instituição e manutenção de banco de dados sobre os processos desenvolvidos pelos gestores dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para inclusão do beneficiário ao SUAS e demais políticas setoriais;

V - a promoção de estudos e pesquisas sobre os critérios de acesso, implementação do Benefício de Prestação Continuada e impacto do benefício na redução da pobreza e das desigualdades sociais;

VI - a organização e manutenção de um sistema de informações sobre o Benefício de Prestação Continuada, com vistas ao planejamento, desenvolvimento e avaliação das ações; e

VII - a realização de estudos longitudinais dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada.

O Regulamento prevê, ainda, que o processo de revisão bianual do BPC, previsto no Art. 21 da LOAS, integre o PNMA.

Posto isso, e com o intuito de avaliar sua efetividade enquanto instrumento de acompanhamento no âmbito do Ministério da Cidadania, solicitou-se à SNAS informar sobre a implementação e a operacionalização do PNMA. Em resposta os gestores informaram, em 31.07.2020⁴⁰, que o Programa se encontra instituído e operacional, em que pese não se encontrar regulamentado no âmbito do Ministério, e registrou, resumidamente, que vêm sendo realizadas ações de monitoramento e avaliação⁴¹ junto ao BPC:

2.7. As ações de monitoramento realizadas pelo DBA são:

2.7.1. Divulgação mensal dos dados agrupados de valor e quantidade de benefícios, por município de pagamento, disponibilizados no site do ministério;

2.7.2. Painel de monitoramento do BPC [...]. Através do painel é possível acompanhar a evolução do cadastramento dos beneficiários do BPC no Cadastro Único por território (município, UF, Região, Brasil), perfil do beneficiário (faixa etária, espécie de benefício, representação legal, origem judicial), avaliação da deficiência (quesitos) e relatórios físico-financeiros;

2.7.3. Construção (em andamento) com a SAGI de "bolsa de indicadores" para monitoramento do BPC e RMV [...];

2.7.4. Batimento mensal da base de ativos do BPC e familiares com bases administrativas institucionais do Governo Federal e do Distrito Federal para verificação da manutenção dos critérios de renda; e

⁴⁰ Ofício nº 1755/2020/SEDS/SNAS/CGGI/MC, de 31.07.2020 e anexos.

⁴¹ Disponíveis em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=182>

2.7.5. Batimento mensal da base de dados do BPC com o Cadastro Único para verificação do cadastramento.

2.8. Principais ações de avaliação do BPC:

2.8.1. Avaliação da implementação do Benefício de Prestação Continuada e dos resultados sobre os beneficiários, realizada em 2004 [...];

2.8.2. Estudo sobre o Benefício de Prestação Continuada - aspectos da demanda, cobertura e relação com o sistema previdenciário brasileiro, realizado em 2006 [...];

2.8.3. Avaliação do processo de revisão e proposta de sistema de monitoramento do Benefício de Prestação Continuada, realizado em 2006 [...];

2.8.4. Articulação do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada com os serviços oferecidos pelo Sistema Único de Assistência Social, especialmente os ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), em espaços metropolitanos de pobreza e vulnerabilidade, realizado em 2010 [...];

2.8.5. Avaliação da nova modalidade de concessão do BPC à pessoa com deficiência (CIF), realizado em 2010 [...];

2.8.6. Benefício de Prestação Continuada (BPC): Um estudo dos efeitos associados à concessão do benefício sobre idosos e co-residentes, realizado em 2011 [...]; e

2.8.7. Estudo sobre as barreiras sociais presentes no meio familiar e sociocultural de pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, que dificultam o seu acesso à escola e a outros serviços públicos, realizado em 2014 [...].

Além disso, a SNAS indica a utilização do Sistema Único de Informações de Benefícios (SUIBE), sistema do INSS, como ferramenta de gestão para realização de consultas individuais de informações operacionais sobre benefícios e beneficiários do BPC.

Diante do exposto, verifica-se a existência de instrumentos e ferramentas, no âmbito da SNAS, que podem ser úteis ao atingimento dos objetivos do PNMA do BPC.

Ademais, em relação aos estudos mencionados pelo Ministério, dos quais três foram realizados no período de 2004-2006 e quatro no período de 2010-2014, são emitidas recomendações estruturantes em cinco deles, destacando-se as direcionadas ao:

- i. Desenvolvimento de sistemas de monitoramento e avaliação do BPC⁴²;
- ii. Aprimoramento na ferramenta de avaliação (Questionário – Parte Social e Parte Médica)⁴³; e

⁴² “Avaliação do processo de revisão e proposta de sistema de monitoramento do Benefício de Prestação Continuada”.

⁴³ “Avaliação da nova modalidade de concessão do BPC à pessoa com deficiência (CIF)”.

iii. Aprimoramento da operacionalização do BPC Escola.

Conclui-se, portanto, pela existência de iniciativas e ferramentas, no âmbito do Ministério da Cidadania, que podem ser úteis ao atingimento dos objetivos do PNMA do BPC. Destaque-se que tal conclusão decorre de informações apresentadas pelos gestores e que a CGU não realizou testes sobre a efetividade das avaliações, ferramentas e instrumentos apresentados.

Por outro lado, constatou-se que o PNMA não está regulamentado no âmbito do Ministério da Cidadania, não havendo clareza sobre as atividades que o compõem e sobre os resultados e conclusões decorrentes do referido monitoramento. Em suma, não há evidências da estruturação de um Programa contínuo de monitoramento e avaliação do BPC.

Por fim, considerando a situação identificada a partir dos indicadores apresentados pelo INSS, relacionados ao BPC, que sugerem dificuldades na operacionalização do benefício – especialmente em comparação a outros benefícios administrados pela Autarquia – é relevante que a SNAS tenha acesso e acompanhe, de forma contínua, os referidos indicadores, seja no âmbito do PNMA, seja por meio de outras rotinas de monitoramento porventura existentes.

2. Avaliação do processo de revisão bianual do BPC - reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários.

Conforme disposto pela Lei nº 8.742, de 07.09.1993, em seu art. 21:

Art. 21. O benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem. (Vide Lei nº 9.720, de 30.11.1998) (grifo nosso)

Por sua vez, o Decreto nº 6.214/2007 dispõe, em seu anexo, em relação à revisão bianual:

Art. 42. O Benefício de Prestação Continuada deverá ser revisto a cada dois anos, para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem, conforme dispõe o art. 21 da Lei nº 8.742, de 1993, passando o processo de reavaliação a integrar o Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada.

§ 1º A revisão de que trata o caput será realizada pelo INSS por meio da utilização de cruzamento de informações do beneficiário e de seus familiares existentes em registros e bases de dados oficiais, na forma estabelecida em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social, e observará: (Redação pelo Decreto nº 9.462/2018)

I - o cadastramento ou a atualização cadastral no CadÚnico, conforme o disposto no Decreto nº 6.135, de 2007; (Redação pelo Decreto nº 9.462/2018)

II - a confrontação de informações de cadastros de benefícios, emprego e renda ou outras bases de dados de órgãos da administração pública disponíveis, referentes à renda do titular e de sua família; (Redação pelo Decreto nº 9.462/2018)

III - o cruzamento de dados para fins de verificação de acúmulo do benefício com outra renda no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, conforme vedação a que se refere o § 4º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993; e (Incluído pelo Decreto nº 8.805/2016)

IV - as reavaliações da deficiência constatada anteriormente, quando o beneficiário não tenha superado os requisitos de renda familiar mensal per capita. (Redação pelo Decreto nº 9.462, de 2018) (grifo nosso)

Adicionalmente, a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3, de 21.09.2018, estabeleceu, no Art. 2º, a “revisão” como uma das etapas de operacionalização do BPC. Na Seção II da referida Portaria está definido como se dará o processo de revisão, a saber:

Art. 22. A revisão do BPC, de que trata o art. 21 da Lei nº 8.742, de 1993, será realizada por meio de:

I - cruzamento periódico de informações e dados disponíveis pelos órgãos da Administração Pública; e

II - quando for o caso, reavaliação da deficiência e do grau de impedimento de que trata o § 2º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993. (grifo nosso)

Diante do exposto, e considerando que a “revisão administrativa”, entendida como as verificações previstas nos incisos I a III do Art. 42 do Decreto nº 6.214/2007, é tratada no Achado 1 deste relatório, o presente registro traz os resultados da análise realizada sobre o processo de reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC (inciso IV do Art. 42 do Decreto nº 6.214/2007).

Inicialmente, é importante destacar que o tema “revisão do BPC” já foi abordado em trabalhos anteriores da CGU e do TCU. Em relação a abordagens do TCU, destacam-se os Acórdãos nº 668/2009 – Plenário, nº 2.511/2016 – Plenário e nº 1.435/2020 – Plenário, que mencionam fragilidades e a intempestividade do processo de revisão do Benefício de Prestação Continuada, em especial no que diz respeito à reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários.

Por sua vez, em relação à atuação da CGU, destaque-se a publicação, em 2018, do Relatório nº 201701646 – dentre as conclusões registradas no relatório, consta que o processo de revisão/reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC não se realizava desde 2008. Em relação ao processo de revisão realizado à época, constatou-se:

Segundo o INSS, até o ano de 2007, a revisão bianual era realizada por assistentes sociais, em visitas domiciliares, com o intuito de atualização das informações cadastrais, de verificação da permanência das condições que garantiram o acesso ao benefício e de avaliação da necessidade de perícia médica no caso do beneficiário com deficiência.

As informações obtidas nas respectivas visitas eram repassadas ao INSS para que tomasse as providências necessárias relativas à realização de perícia, manutenção, suspensão ou cessação do benefício e comunicação ao beneficiário. Em face de decisão considerada desfavorável por parte do beneficiário, era garantido o direito à proposição de recurso administrativo, antes da cessação definitiva.

O processo era realizado com base amostral e foi dividido em etapas, compreendendo diferentes recortes de benefícios e envolvendo o Governo Federal e as Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social ou órgãos congêneres. Entretanto, sua operacionalização apresentou limitações, como a falta de unicidade dos procedimentos de revisão entre os estados e o custo elevado para a fiscalização in loco de todos os beneficiários. [...]

Posto isso, e de forma a apresentar um panorama atualizado da situação, foi definida a seguinte questão para avaliação: “Os órgãos gestores estão preparados ou adotando providências para dar início ao processo de revisão do BPC?”. A referida questão parte do pressuposto de que a reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC permanecia paralisada ao longo do exercício 2020, fato que se confirmou em respostas da SNAS a questionamentos realizados pela CGU.

Para apresentar resposta à questão de avaliação, realizaram-se testes visando identificar (i) os fluxos e os procedimentos estabelecidos no âmbito do processo de revisão; e (ii) a existência de mapeamento dos principais entraves à realização da reavaliação da deficiência, bem como de providências adotadas ou em implementação para mitigar e/ou eliminar os obstáculos e viabilizar a realização das referidas revisões.

Em relação à existência de fluxos e procedimentos relacionados ao processo de reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários, a CGU solicitou formalmente – à SNAS, ao INSS e à SPREV – a apresentação de normas internas e documentos que orientassem sua realização. Em que pese o encaminhamento de informações gerais sobre o processo de revisão, em especial quanto à revisão cadastral e de renda, não foram apresentados documentos descrevendo o fluxo e as etapas pertinentes à reavaliação do grau de impedimento dos beneficiários, tampouco procedimentos orientando sua realização. Tal situação corrobora com o fato de que as reavaliações da deficiência não são realizadas no âmbito do BPC.

Diante disso, foram solicitados esclarecimentos – tanto à SNAS, quanto ao INSS e à SPREV – sobre os entraves e dificuldades que vêm impedindo a realização do processo de revisão nos termos preconizados pelo Decreto nº 6.214/2007, especificamente em relação à reavaliação de deficiência anteriormente identificada.

A partir das respostas encaminhadas, constatou-se que inexistia mapeamento ou diagnóstico estruturado sobre entraves eventualmente existentes, de forma que não foi possível compreender com clareza os motivos para a não realização das reavaliações. Não obstante, os gestores mencionaram em suas manifestações algumas situações que estão relacionadas com o processo de revisão e que podem ter impacto sobre seu desenvolvimento, dentre as quais destacam-se:

Definição do instrumento único para realização da (re)avaliação biopsicossocial

Por meio do Ofício nº 96/2020/SEDS/SNAS/DBA/CGBA/MC, de 10.09.2020, a SNAS apresentou um breve histórico sobre a evolução da metodologia de avaliação da deficiência junto aos beneficiários do BPC:

6. Para ter acesso ao BPC, até abril de 1997 a deficiência era comprovada por meio de avaliação e laudo de equipe multiprofissional do Sistema Único de Saúde (SUS). A partir da Medida Provisória nº 1.473-34/1997 (que após algumas reedições foi convertida na Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998), a comprovação da deficiência passou a ser responsabilidade exclusiva da perícia médica do INSS.

7. Em 2007, o Decreto nº 6.214, que aprovou o Regulamento do BPC, estabeleceu um novo modelo de avaliação baseado na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF).

8. No ano de 2009, a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 1 instituiu a primeira versão dos instrumentos de avaliação social e avaliação médico-pericial da deficiência e do grau de incapacidade para o acesso das pessoas com deficiência ao BPC, realizada por assistentes sociais e médicos peritos do quadro de servidores do INSS (alterada pela Portaria Conjunta MDS/INSS nº 1/2011 e, em seguida, pela Portaria Conjunta MDS/INSS nº 2/2015).

9. A instituição de um novo modelo de avaliação da pessoa com deficiência para a concessão do BPC, por meio da análise biopsicossocial para a compreensão do fenômeno da deficiência a partir de avaliação multiprofissional, superando a visão biomédica, significou um avanço na Política de Assistência Social para o reconhecimento ao direito do cidadão ao Benefício de Prestação Continuada. Este novo modelo permitiu que o saber especializado de outros profissionais, os assistentes sociais, fosse utilizado também na avaliação dos aspectos sociais que envolvem a deficiência.

Verifica-se, assim, que existe um modelo de avaliação da pessoa com deficiência para a identificação do grau de impedimento dos requerentes do BPC, composto por avaliações médica e social.

Adicionalmente, a SNAS informou que:

15. No ano de 2020, avançou-se em mais um aspecto: a instituição de um Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), sob a coordenação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, com a participação de diversos órgãos, que tem como pauta principal a elaboração do Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência (Decreto nº 10.415, de 6 de julho de 2020).

Constata-se, portanto, existir iniciativa para unificação do modelo de avaliação da deficiência em âmbito Federal, definição essa que trará repercussão junto ao BPC.

Diante do exposto, e em que pese a existência de discussões em andamento sobre o “Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência”, não restou demonstrado que o fato de existirem discussões em andamento tenha potencial para impactar negativamente o processo de revisão do BPC, haja vista que há vários anos o benefício vem sendo concedido a pessoas com deficiência a partir da realização de avaliação médica e social no âmbito do INSS, nos termos das Portarias Conjuntas MDS/INSS nº 1/2009, nº 1/2011 e nº 2/2015.

Infer-se que os mesmos procedimentos de avaliação utilizados na concessão do BPC poderiam ser aplicados para realização das revisões, até que haja uma definição sobre os instrumentos previstos no § 2º do art. 2º da Lei nº 13.146/2015.

Capacidade operacional da SPMF para realização de perícias médicas

Dente as informações apresentadas⁴⁴ pela SNAS como possíveis entraves à realização das reavaliações de deficiência no âmbito do BPC, é informado que:

[...] Soma-se a isso a necessidade de avaliação da capacidade operacional do INSS para sua realização, lembrando que atualmente a Perícia Médica Federal (PMF), um dos principais agentes envolvidos na revisão, teve sua atenção voltada ao Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI) nos últimos anos.

14. Por fim, importante notar que, dentre as ações processuais que, ao longo dos anos, vêm sendo implementadas, estão as adequações sistêmicas realizadas pela perícia médica do INSS, a partir da implantação do PRBI, iniciada no ano de 2018 e disciplinada por meio da Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, a qual também prevê a revisão dos Benefícios de Prestação Continuada sem revisão por período superior a 2 (dois) anos (inciso II, § 1º do Art. 10).

Verifica-se a menção ao Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI) como uma iniciativa que pode ter impactado negativamente na realização de reavaliações de deficiência do BPC. Entretanto, destaque-se que a premissa básica do PRBI é o incremento da capacidade operacional de atendimento, de forma que, em tese, as atividades executadas no âmbito do Programa são extraordinárias, e pressupõem o cumprimento das metas ordinárias de atendimento por parte dos peritos médicos.

Ademais, conforme registrado no Relatório de Avaliação nº 201902574⁴⁵, a Secretaria de Perícia Médica Federal (SPMF) possuiria capacidade operacional suficiente para atendimento de suas demandas ordinárias, sem levar em consideração, ainda, a possibilidade de atendimento extraordinário no âmbito do PRBI, conforme dispõe a Lei nº 13.846, de 18.06.2019.

Dessa forma, não restou evidenciado que a capacidade operacional da SPMF constitua um obstáculo à realização das reavaliações de deficiência junto aos beneficiários do BPC.

Fluxo operacional e limitações em sistemas utilizados pelo INSS

Questionada sobre quais seriam os principais entraves existentes para a não realização das reavaliações de deficiência junto a beneficiários do BPC, a SPREV, por intermédio da SPMF, registrou:

No atual contexto, conforme explanado na resposta ao item anterior, informa-se que consiste em entraves à realização das revisões administrativas do BPC a não inicialização do programa de revisão pelo Ministério da Cidadania e pelo INSS, bem como a limitação inerente ao atual fluxo operacional do BPC em vigor na autarquia previdenciária, em que a perícia médica necessariamente consiste na última etapa do processo revisional, em decorrência de limitações sistêmicas do SIBE.

⁴⁴ Ofício nº 96/2020/SEDS/SNAS/DBA/CGBA/MC, de 10.09.2020

⁴⁵ Publicado em 06.08.2020. Disponível em < <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/873686> >.

Em outras palavras, o fluxo operacional do Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência atualmente estabelecido pelo INSS determina que a perícia médica deve ser, necessariamente, o último ato procedimental a ser realizado.

Ademais, em que pese à Portaria Conjunta MC/SEPRT-ME/INSS n.º 07, de 14 de setembro de 2020, que altera Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3, de 21 de setembro de 2018, ter estabelecido a possibilidade da realização em paralelo da análise para comprovação da deficiência pelo Serviço Social do INSS e pela Perícia Médica Federal, os sistemas corporativos da referida autarquia ainda não foram adaptados para este novo fluxo operacional.

A partir do exposto, e em que pese a não realização de testes para confirmação das informações apresentadas, existiriam limitações operacionais nos sistemas corporativos do INSS, bem como nos fluxos estabelecidos no âmbito da Autarquia, com potencial para tornar o processo de revisão do BPC menos eficiente.

Entretanto, apesar da relevância da informação apresentada, tais limitações não deveriam inviabilizar a reavaliação de deficiência dos beneficiários do BPC.

Consideradas as informações apresentadas, encaminhadas pelos diversos atores envolvidos com a gestão e operacionalização do BPC, reitera-se que não foi identificado mapeamento ou diagnóstico estruturado sobre eventuais entraves à realização da reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários. Destaque-se, entretanto, que após a apresentação da versão preliminar do relatório de avaliação, a SNAS destacou que a não realização das reavaliações da deficiência dos beneficiários do BPC é uma das consequências do elevado volume de demandas existentes no âmbito do INSS, especialmente aquelas relacionadas às atividades de perícia médica e de avaliação social, sejam relacionadas ao BPC ou a outros benefícios administrados pela Autarquia – como exemplo, os gestores destacam a existência de 550 mil requerimentos de BPC aguardando conclusão, inclusive perícia médica e avaliação social, e que serão tratados anteriormente à realização de reavaliação junto aos demais beneficiários. Mencione-se, ainda, o agravamento do referido quadro em decorrência dos impactos decorrentes da pandemia da COVID-19.

Assim, tendo em conta o longo tempo decorrido sem a realização das referidas reavaliações, as competências estabelecidas para a SNAS no âmbito do BPC, bem como as questões referentes ao estoque de demandas e à capacidade de atendimento do INSS, entende-se que fragilidades na coordenação do processo, por parte da referida Secretaria, e também o elevado volume de demandas de atendimento no âmbito do Instituto (especialmente aquelas relacionadas à perícia médica e à avaliação social), constituem-se como principais causas para a não realização das reavaliações da deficiência e do grau de impedimento junto aos beneficiários.

Como possíveis consequências da situação relatada, verifica-se a ausência de previsibilidade sobre o eventual início das reavaliações bianuais da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC, prejudicando o planejamento dos envolvidos no processo, bem como o risco de manutenção do BPC a pessoas que deixaram de se enquadrar nos critérios de elegibilidade ao benefício.

Não obstante o exposto, constatou-se, no decorrer da presente avaliação, a instituição⁴⁶ de Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de viabilizar a revisão do BPC, com previsão de duração de 90 dias, contados a partir de 01/02/2021. Segundo o disposto na Portaria Conjunta que instituiu o GT, os trabalhos englobam (i) mapeamento das possíveis fontes de fraude no BPC; (ii) delimitação do escopo da revisão; (iii) critérios de priorização dos benefícios a serem revisados; (iv) fases de operacionalização; e (v) cronograma de reavaliações periódicas do BPC. A instituição do Grupo de Trabalho constitui-se como uma providência relevante no contexto avaliado, e alinha-se a recomendações expedidas pela CGU⁴⁷ e pelo TCU⁴⁸.

3. Avaliação sobre a eventual adoção do conceito de família do CadÚnico no âmbito do BPC.

Conforme já exposto, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um direito garantido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que dispõe:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

[...]

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

A partir da leitura do dispositivo, constata-se que o BPC é destinado a idosos e pessoas com deficiências que comprovem não possuir meios de prover seu próprio sustento ou de tê-lo provido por sua família. Nesse sentido, a identificação do público-alvo do benefício depende do estabelecimento de critérios que possibilitem uma avaliação objetiva sobre a condição econômica e social dos indivíduos e de suas famílias, sendo essencial, além da fixação dos limites de renda, a definição dos critérios a serem utilizados para identificação do grupo familiar dos beneficiários.

A partir da publicação da Lei nº 8.742, de 07.12.1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – tais critérios foram estabelecidos, tendo sofrido algumas alterações desde então. Atualmente, em relação aos limites de renda e ao conceito de família considerados para concessão, manutenção e revisão do BPC, a LOAS estabelece:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais

⁴⁶ Portaria Conjunta SEDS/MC, SEPRT/ME, INSS, SNDPD/MMFDH Nº 94, de 24/12/2020.

⁴⁷ Relatório de Avaliação nº 201902574: Recomendação 1 - À SPREV e ao INSS: Propor à Secretaria Nacional da Assistência Social do Ministério da Cidadania a criação de Grupo de Trabalho com o objetivo de apresentar plano de ação para viabilizar a revisão dos benefícios de prestação continuada (BPC), contendo mapeamento da situação, dos riscos e entraves existentes, bem como apresentando providências a serem implementadas e providências em andamento.

⁴⁸ Acórdão nº 1435/2020 – Plenário, item 9.4.

que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. (Redação dada pela Lei nº 12.435/2011)

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto. (Redação dada pela Lei nº 12.435/2011)

[...]

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja: (Redação dada pela Lei nº 13.982/2020)

I - inferior a um quarto do salário-mínimo; (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.023/2020)

Especificamente em relação ao conceito utilizado para definição do grupo familiar dos beneficiários do BPC, é relevante destacar que o mesmo diverge do conceito atualmente utilizado no âmbito do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, que subsidia a definição e a implementação de políticas públicas e programas sociais:

Decreto nº 6.135, de 26.06.2007 – Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.

Art. 4º Para fins deste Decreto, adotam-se as seguintes definições:

[...]

I - família: a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.

Registre-se que o Decreto nº 6.135/2007 prevê, ainda, a obrigatoriedade da utilização do CadÚnico para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados às famílias brasileiras de baixa renda, exceção feita aos programas administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (Art. 2º, caput e § 1º).

Verifica-se, portanto, que o Cadastro Único adota um conceito de família mais amplo em comparação ao conceito de família estabelecido para o BPC, em que pese ambas as ações estarem situadas no âmbito da Assistência Social. Tal situação impacta a gestão do BPC em diversos aspectos, tanto em relação à operacionalização do benefício quanto no que diz respeito aos efeitos econômicos e sociais dele decorrentes, já tendo sido objeto de análise em outros trabalhos, dentre os quais destacam-se:

- i. Acórdão TCU nº 1435/2020 – Plenário: em virtude de auditoria que teve por objeto a análise do Benefício de Prestação Continuada (BPC), o TCU recomendou ao Ministério da Cidadania, dentre outras recomendações e determinações, a definição de solução

para a “*falta de compatibilidade entre os conceitos de grupo familiar adotados no BPC e nas demais políticas assistenciais*”, sem deixar de considerar “*a jurisprudência dominante sobre a matéria, as alternativas existentes e o impacto de cada alternativa*”; e

- ii. Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) para propor o aperfeiçoamento das rotinas de verificação cadastral e de revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁴⁹: em decorrência dos diagnósticos e resultados apresentados pelo GTI, foram expedidas recomendações para melhoria das rotinas de verificação cadastral e revisão do BPC, dentre as quais, sugeriu-se “*adequar a legislação em vigor com vistas a uniformizar o conceito de grupo familiar e cálculo da renda per capita do BPC observando os conceitos utilizados pelo Cadastro Único*”.

Em que pese a existência de posicionamento favorável à uniformização de conceitos por parte de atores envolvidos com a temática, faz-se necessário avaliar os possíveis e prováveis desdobramentos decorrentes de uma eventual mudança conceitual, haja vista que os impactos recairão não apenas sobre a gestão e a operacionalização do benefício, mas, especialmente, sobre os atuais e potenciais beneficiários do BPC, em sua grande maioria, pessoas de baixa renda.

Posto isso, propôs-se, no âmbito do presente trabalho, dentre outras, a seguinte questão para avaliação: “*Quais as principais oportunidades, obstáculos e possíveis impactos decorrentes da adoção do conceito de família do CadÚnico para identificação do grupo familiar dos beneficiários do BPC?*”.

No intuito de apresentar resposta à referida questão de avaliação, foram realizados testes e análises de forma a identificar (i) as justificativas que embasam as definições de família atualmente utilizadas pelo BPC e pelo CadÚnico; (ii) o grau de aderência dos conceitos aos objetivos pretendidos pelo BPC; (iii) quais seriam os riscos e as oportunidades relacionados à adoção do conceito de família do CadÚnico para o BPC; e, (iv) estimar os possíveis impactos sociais e orçamentário-financeiros decorrentes de uma eventual mudança de conceito.

3.1 Contextualização sobre os conceitos de família atualmente adotados pelo BPC e pelo Cadastro Único

Conforme anteriormente exposto, há diferenças relevantes nos conceitos de família adotados na operacionalização do BPC e no Cadastro Único. Em que pese cada uma das iniciativas possuir objetivos específicos – enquanto o BPC possui características de substituição de renda, assistindo a pessoas/famílias incapazes de prover sua própria manutenção, o CadÚnico serve como base para diversos programas sociais, sendo o mais relevante deles o Programa Bolsa Família, que se caracteriza como um programa de complementação de renda – ambas têm por finalidade garantir segurança de renda a segmentos populacionais desfavorecidos.

⁴⁹ Relatório Final, de outubro/2017, Disponível em:

https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/docs/Relatorio_grupo_trabalho_beneficio_prestacao_continuada.pdf

Diante disso, realizou-se levantamento sobre as justificativas/motivações relacionadas à definição dos conceitos familiares utilizados no âmbito do CadÚnico e do BPC.

3.1.1 Conceito de família do Cadastro Único

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo maior conhecimento da realidade socioeconômica dessa população.

Criado em 2001, o cadastro teve como objetivo integrar informações referentes a uma série de ações de transferência de renda desenvolvidas pelo Governo Federal, possibilitando uma melhor gestão sobre esses benefícios e sobre o público-alvo das ações. A partir de 2003, com a criação do Programa Bolsa Família (PBF), que unificou programas de transferência de renda existentes à época, o Cadastro Único começou a se consolidar como a ferramenta de inclusão social das famílias de baixa renda.

Com a publicação do Decreto nº 6.135⁵⁰, de 26.06.2007, o Cadastro Único, que até então se caracterizava como um formulário⁵¹ de cadastramento para programas sociais, passa a ser visto como um instrumento de formulação, gestão e integração de políticas públicas e programas sociais voltados à população de baixa renda.

Dentre as definições decorrentes da publicação do mencionado Decreto, encontra-se a regulamentação do conceito de família a ser utilizado no âmbito do Cadastro Único. Segundo a Exposição de Motivos nº 09, de 25.05.2007, encaminhada juntamente à minuta do Decreto nº 6.135/2007, o regulamento proposto *“adota o conceito de família constante da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, norma criadora do Programa Bolsa Família”*. Quanto a isso, o referido Decreto dispõe, em seu Art. 4º:

Art. 4º Para fins deste Decreto, adotam-se as seguintes definições:

I - família: a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.

Observa-se, assim, que o CadÚnico adota uma concepção ampla para identificação das famílias e de sua situação socioeconômica, expandindo as possibilidades de composição familiar de forma a contemplar diferentes arranjos familiares. Tal concepção se alinha à definição apresentada pela Política Nacional de Assistência Social⁵² (PNAS), que dispõe:

[...] podemos dizer que estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade. Como resultado das modificações acima mencionadas, superou-se a referência de tempo e de lugar para a compreensão do conceito de família.

⁵⁰ Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.

⁵¹ Nos termos do Decreto nº 3.877, de 27.07.2001.

⁵² Aprovada pela Resolução CNAS nº 145, de 15.10.2004

Destaque-se que a PNAS, enquanto definidora das diretrizes para efetivação da assistência social, estabelece a *“centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social”*. Nesse sentido, verifica-se que a adequada identificação dos núcleos familiares e seus respectivos membros é essencial para o desenvolvimento da assistência social, seja na implementação de benefícios, serviços, programa ou projetos.

Conclui-se, portanto, que o conceito familiar atualmente adotado pelo CadÚnico caracteriza-se pelo acolhimento de diferentes arranjos familiares, levando em consideração, além dos laços sanguíneos, laços de afinidade/solidariedade. Esse entendimento amplo encontra-se alinhado às diretrizes e aos conceitos estabelecidos pela PNAS, posicionando o Cadastro como instrumento relevante ao desenvolvimento da assistência social pelo Estado.

3.1.2 Conceito de família do BPC

Conforme já destacado, coube à Lei nº 8.742/1993 (LOAS) o estabelecimento de critérios mínimos para garantir a operacionalização do benefício mensal previsto no Art. 203 da Constituição, especificamente quanto à comprovação da impossibilidade do cidadão em prover sua própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Nesse sentido, a LOAS estabelece os limites de renda aceitos para acesso ao BPC, bem como os arranjos familiares considerados para verificação da condição socioeconômica dos beneficiários. Em sua versão original, quando de sua publicação em 1993, a LOAS apresentava a seguinte definição para identificação da família para fins de concessão do BPC:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se por família a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes. (grifo nosso)

A partir do exposto, verifica-se que o conceito de família estabelecido na versão original da LOAS previa a possibilidade de inclusão de pessoas com diferentes graus de parentesco e, até mesmo, por afinidade, desde que residissem sob o mesmo teto.

Tal conceituação ampla esteve vigente até o ano de 1997, quando foi editada a Medida Provisória nº 1.473-34, de 11.08.1997, alterando o § 1º do Art. 20 da LOAS:

Art. 20. [...]

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto.

A referida Medida Provisória foi reeditada sucessivas vezes, até que a Medida Provisória 1.599-51, de 18.11.1998, foi convertida na Lei nº 9.720, de 30.11.1998, mantendo o conceito familiar do Art. 16 da Lei nº 8.213/1991⁵³, que dispõe:

Art. 16 São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;

II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;

A referida alteração legislativa restringiu significativamente o conceito adotado para identificação do grupo familiar dos beneficiários do BPC, baseando-se em vínculos formais e de consanguinidade entre os membros e se alinhando ao conceito utilizado no âmbito da previdência social.

Em que pese não terem sido identificados motivos claros para a referida mudança conceitual, infere-se que a alteração possa ter ocorrido com o intuito de viabilizar a operacionalização do benefício por parte do INSS, que já possuía regras estabelecidas para comprovação do vínculo familiar para fins de concessão de benefícios previdenciários – nessa lógica, a adoção do conceito de família previdenciário traria, à época, mais segurança à operacionalização do BPC.

Posteriormente, a partir da publicação da Lei nº 12.435, de 06.07.2011, houve nova modificação no texto da LOAS, alterando a definição de família para fins de concessão do BPC:

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

Observa-se que o novo texto, que se encontrava vigente até a conclusão deste relatório, segue o mesmo padrão normativo anterior, estabelecendo um conceito restritivo para definição da família. Dentre as principais diferenças apresentadas pela Lei nº 12.435/2011, destacam-se a retirada dos limites de idade previstos no Art. 16 da Lei 8.213/1991, a inclusão de padrastos e madrastas na composição familiar e o estabelecimento de condição para que irmãos, filhos e enteados sejam considerados como parte do grupo familiar – o estado civil solteiro.

Constata-se, assim, que a referida alteração mitiga alguns dos problemas inerentes à adoção do conceito de família previdenciário. De todo modo, o conceito ainda é restritivo e não contempla arranjos alternativos existentes.

⁵³ Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

3.2 Análise dos conceitos de família adotados pelo BPC e pelo CadÚnico frente aos objetivos pretendidos pelo BPC

Apresentados os conceitos familiares utilizados no âmbito do BPC e do CadÚnico, realizou-se avaliação sobre sua aderência enquanto critérios para concessão do Benefício de Prestação Continuada, tomando como referência o contexto e os objetivos estabelecidos para o BPC pela Constituição da República de 1988, pela LOAS e pelo Decreto nº 6.214/2007.

Conforme anteriormente exposto, o CadÚnico adota uma concepção ampla de família, expandindo as possibilidades de composição familiar de forma a contemplar diferentes arranjos familiares, e apresenta alinhamento com as disposições da Política Nacional de Assistência Social. O BPC, por sua vez, estabelece como base para sua concessão uma definição de família mais restritiva, que toma como referência as relações de dependência legalmente estabelecidas pela legislação previdenciária, com algumas adaptações.

Posto isso, faz-se necessário, ainda, identificar o contexto em que se insere e os objetivos pretendidos pelo BPC, benefício previsto no Art. 203 da Constituição da República, que dispõe:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

[...]

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (grifo nosso)

Conforme a previsão constitucional, o BPC insere-se no contexto da assistência social, constituindo-se como um dos seus objetivos. Adicionalmente, o Decreto nº 6.214/2007 destaca que o benefício integra a proteção social básica⁵⁴ no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e que é constitutivo da PNAS e integrado às demais políticas setoriais, principalmente nos campos da saúde, segurança alimentar, habitação e educação.

Quanto ao objetivo específico almejado pelo benefício, trata-se de instrumento de substituição de renda destinado a idosos e pessoas com deficiência pertencentes a famílias hipossuficientes.

Diante do exposto, e considerando que a normatização define o BPC como um instrumento da assistência social, bem como estabelece que sua execução deve estar integrada às demais políticas setoriais, uma primeira análise indica que a adoção do conceito de família amplo, conforme estabelecido no âmbito do CadÚnico e da PNAS, permitiria uma adequada

⁵⁴ Segundo a PNAS, “A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)”.

caracterização da condição socioeconômica das famílias dos beneficiários do BPC e uma visão integrada em relação a outros serviços e programas acessados pela família e seus respectivos membros. Assumindo a lógica proposta pela PNAS, a adoção do conceito amplo tende a permitir um exame mais preciso da realidade das famílias a partir de suas necessidades e dos recursos disponíveis em cada domicílio.

Quanto ao conceito de família utilizado pelo BPC, decorre, conforme já exposto, de adaptações realizadas a partir das relações de dependência estabelecidas pela legislação previdenciária, e, aparentemente, foi adotado de forma a viabilizar a operacionalização do BPC por parte do INSS, em especial nos primeiros anos de pagamento do benefício.

Nesse contexto, cumpre destacar algumas características dos benefícios previdenciários, que justificam o estabelecimento das relações de dependência. O acesso a benefícios previdenciários pressupõe a existência de vinculação com a Previdência Social, ou seja, a existência de contribuições recolhidas a partir dos rendimentos do trabalho, havendo, entretanto, a possibilidade de pessoas receberem benefícios previdenciários enquanto dependentes de segurados, sem que tenham contribuído para a Previdência Social. Assim, foram estabelecidos critérios para identificar os possíveis dependentes do segurado, que podem vir a se tornar beneficiários devido ao vínculo familiar e/ou à relação de dependência econômica. Trata-se, portanto, de instrumento relevante para preservação da saúde financeira das famílias, mas que foi concebido a partir de um contexto próprio, que difere sobremaneira do contexto relacionado ao BPC.

Observadas as peculiaridades inerentes aos benefícios previdenciários, destacam-se algumas diferenças relevantes do BPC. Inicialmente, por configurar-se como um benefício assistencial, e não previdenciário, a concessão do BPC não está condicionada à existência de contribuições individuais – conforme disposto no Art. 1º da LOAS, *“A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais [...]”*. Ademais, o BPC caracteriza-se como benefício individual, não vitalício e intransferível.

Diante das diferenças apresentadas, é de se esperar que a utilização de um conceito adaptado a partir da legislação previdenciária como critério para a concessão do BPC acabe por gerar distorções. Como exemplo, verifica-se que a exclusão de alguns membros da composição familiar, como filhos e irmãos casados, e os respectivos genros e noras, pode acabar por superestimar a capacidade econômica de algumas famílias, ao não contabilizar tais indivíduos no rateio da renda familiar, bem como por subestimar a capacidade de geração de renda de outras famílias, ao ignorar possíveis rendas auferidas.

Entende-se, portanto, que o conceito de família previdenciário, estabelecido de forma a regular as relações de dependência junto ao INSS, não aparenta estar adequado ao BPC e às suas características enquanto benefício assistencial. Destaque-se que o conceito atualmente adotado para concessão do BPC alterou⁵⁵ alguns pontos do conceito previdenciário previsto na Lei nº 8.213/1991, de forma a contemplar peculiaridades do benefício. Não obstante, o critério ainda é bastante restritivo se comparado ao conceito do CadÚnico.

⁵⁵ Nos termos da Lei nº 12.435/2011.

Assim, considerando as definições de família utilizadas pelo BPC e pelo CadÚnico, bem como as características inerentes ao BPC, verifica-se que o conceito de família amplo, utilizado pelo Cadastro Único, apresenta-se mais alinhado (i) aos objetivos específicos pretendidos pelo Benefício de Prestação Continuada, por identificar, em tese, um panorama mais realista sobre a situação socioeconômica das famílias dos beneficiários; e (ii) ao contexto em que o BPC se encontra inserido, enquanto um dos objetivos da assistência social, integrante da proteção social básica e integrado às demais políticas setoriais.

Destaque-se, ainda, que a LOAS, originalmente, previa a aplicação de um conceito de família amplo para concessão do BPC, situação que veio a ser alterada em 1997, possivelmente motivada por dificuldades enfrentadas pelo INSS para operacionalizar o benefício a partir do conceito extensivo de família.

Em que pese tal diagnóstico, é importante destacar que o conceito de família atualmente adotado pelo BPC vem sendo aplicado desde 2011 na concessão do benefício – antes disso, entre 1997 e 2011, utilizou-se um conceito semelhante ao atual, porém mais restritivo. Diante disso, há que se considerar que uma eventual mudança de conceito traria impactos ao desenvolvimento da ação, tanto em relação à sua coordenação e operacionalização, por parte do Ministério da Cidadania e do INSS, quanto no que diz respeito à avaliação dos critérios de elegibilidade ao benefício, com efeitos tanto sobre benefícios a conceder quanto sobre benefícios já concedidos. Por esse motivo, foram mapeados possíveis riscos e oportunidades relacionados à eventual adoção do conceito de família do CadÚnico para fins de concessão e manutenção do BPC, bem como foram aplicados testes, a partir de bases de dados governamentais, para estimar possíveis impactos sociais e financeiros decorrentes dessa alteração, conforme registros dos itens 3.3 e 3.4 a seguir.

3.3 Riscos e oportunidades relacionados à adoção do conceito de família do CadÚnico para concessão e manutenção do BPC

A partir da contextualização apresentada, e considerando as análises realizadas sobre os conceitos de família vigentes no âmbito do BPC e do CadÚnico, concluiu-se, preliminarmente, que o conceito de família amplo, utilizado pelo Cadastro Único, apresenta-se mais alinhado ao contexto em que se insere e aos objetivos pretendidos com o pagamento do Benefício de Prestação Continuada.

Entretanto, considerando que tal mudança alteraria de forma relevante os critérios de acesso ao BPC, impactando tanto a gestão do benefício, por parte do Ministério da Cidadania e do INSS, quanto o seu acesso e manutenção por parte dos beneficiários, realizou-se levantamento para identificar possíveis riscos e oportunidades relacionados à eventual adoção do conceito de família do CadÚnico para fins de concessão e manutenção do BPC – para tal, foram consideradas informações apresentadas pelos gestores e diagnósticos registrados em outros trabalhos que abordaram o tema.

Inicialmente, destaquem-se os seguintes aspectos e procedimentos, relacionados ao processo de gestão e operacionalização do BPC, que poderiam ser positivamente impactados a partir da mudança do conceito de família utilizado.

Integração do BPC com os demais serviços socioassistenciais

Conforme já exposto, o BPC se caracteriza como um dos objetivos da assistência social, integrante da proteção social básica e integrado às demais políticas setoriais. Assim, a unificação dos conceitos de família do BPC e do Cadastro Único apresentaria efeito benéfico no que diz respeito à coordenação das ações relacionadas à política de assistência social, uma vez que os critérios utilizados estariam alinhados com as disposições da PNAS.

Adicionalmente, haveria a possibilidade de um melhor aproveitamento das informações presentes no CadÚnico para subsidiar a gestão do BPC.

Destaque-se, entretanto, que a partir da definição do CadÚnico como requisito⁵⁶ à concessão e manutenção do BPC, propiciou-se ganhos de integração do benefício com os demais serviços da assistência social, a despeito do conceito de família utilizado – uma vez presentes no Cadastro, os beneficiários e suas famílias passam a estar visíveis aos diversos programas e iniciativas que utilizam o CadÚnico como referência. Segundo informações divulgadas pelo Ministério da Cidadania⁵⁷, cerca de 92% dos beneficiários do BPC encontravam-se inscritos no CadÚnico em dezembro de 2020.

Processo de reconhecimento do direito ao BPC, no âmbito do INSS

A partir das disposições do Decreto nº 6.214/2007 (com alterações posteriores), constata-se que a concessão, a manutenção e a revisão do BPC estão condicionadas à existência de registros atualizados junto ao Cadastro Único para Programa Sociais do Governo Federal:

Art. 12. São requisitos para a concessão, a manutenção e a revisão do benefício as inscrições no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico. (Redação dada pelo Decreto nº 8.805/2016)

§ 1º O beneficiário que não realizar a inscrição ou atualização no CadÚnico terá seu benefício suspenso após encerrado o prazo estabelecido na legislação. (Redação dada pelo Decreto nº 9.462/2018)

§ 2º O benefício será concedido ou mantido apenas quando o CadÚnico estiver atualizado e válido, de acordo com o disposto no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. (Redação dada pelo Decreto nº 9.462/2018)

Além disso, o artigo 13 do regulamento prevê a utilização das informações do CadÚnico como fonte para avaliação do direito do requerente ao BPC:

Art. 13. As informações para o cálculo da renda familiar mensal per capita serão declaradas no momento da inscrição da família do requerente no CadÚnico, ficando o declarante sujeito às penas previstas em lei no caso de omissão de informação ou de declaração falsa. (Redação dada pelo Decreto nº 8.805/2016)

⁵⁶ Conforme Decreto nº 8.805, de 07.07.2016.

⁵⁷ <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/>

§ 1º As informações de que trata o caput serão declaradas em conformidade com o disposto no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. (Redação dada pelo Decreto nº 8.805/2016)

§ 2º Por ocasião do requerimento do benefício, conforme disposto no § 1º do art. 15, o requerente ratificará as informações declaradas no CadÚnico, ficando sujeito às penas previstas em lei no caso de omissão de informação ou de declaração falsa. (Redação dada pelo Decreto nº 8.805/2016)

§ 3º Na análise do requerimento do benefício, o INSS confrontará as informações do CadÚnico, referentes à renda, com outros cadastros ou bases de dados de órgãos da administração pública disponíveis, prevalecendo as informações que indiquem maior renda se comparadas àquelas declaradas no CadÚnico. (Redação dada pelo Decreto nº 8.805/2016)

Verifica-se, entretanto, que apesar da disponibilidade de informações atualizadas no âmbito do CadÚnico, as mesmas necessitam de tratamentos adicionais para que se tornem úteis à gestão do BPC, em especial considerando as divergências relacionadas ao conceito de família utilizado e à lógica de identificação dos vínculos familiares – destaque-se, por exemplo, a impossibilidade de utilização da renda familiar per capita calculada pelo CadÚnico para avaliação da elegibilidade ao BPC.

Nesse sentido, foram estabelecidas regras a serem aplicadas, no âmbito do INSS, para a concessão do BPC nos termos propostos pelos regulamentos. Tais regras⁵⁸ envolvem, dentre outras, a verificação de quais componentes do grupo familiar do CadÚnico devem ser considerados na composição familiar do BPC, o que pressupõe a reclassificação dos vínculos informados no Cadastro Único, que possuem como referência o responsável pela unidade familiar, e não o requerente do Benefício de Prestação Continuada. A partir dessa reclassificação, torna-se possível avaliar quais rendimentos de quais membros familiares devem ser considerados no cálculo da renda per capita para fins de concessão do BPC, que carecem, ainda, de compatibilização a ser realizada pelos servidores do INSS, com base em informações disponíveis no CNIS.

Trata-se de procedimento não trivial e que acrescenta etapas ao fluxo de concessão do benefício, elevando o risco de erros e intempestividade no reconhecimento do direito.

Como consequência desse processo, é comum a abertura de exigência a ser cumprida pelo requerente do benefício, em virtude de desatualização ou de inconsistências identificadas no Cadastro Único. Além de, obviamente, elevar o tempo necessário para conclusão do processo de concessão do BPC, essa situação surge como um dos principais motivos para o indeferimento do benefício, muito provavelmente pelo não cumprimento, por parte dos requerentes, dos prazos regulamentares para atualização – segundo extrações realizadas em sistema⁵⁹ do INSS, a não atualização do CadÚnico deu causa a 31% dos indeferimentos de BPC

⁵⁸ Destaque-se, no âmbito do INSS, os procedimentos estabelecidos via Memorando-Circular Conjunto nº 51/DIRBEN/DIRAT/DIRSAT/INSS, de 26.10.2018.

⁵⁹ Informações extraídas do Sistema Único de Informações de Benefícios (SUIBE).

entre 12/2020 e 01/2021, atrás apenas dos indeferimentos motivados pelo não enquadramento nos requisitos de renda (32% dos casos).

Diante de todo o exposto, vislumbra-se que a adoção do conceito de família do CadÚnico para o BPC simplificaria sobremaneira o processo de concessão do benefício no âmbito do INSS, dando maior celeridade ao fluxo e, possivelmente, reduzindo a necessidade de cumprimento de exigências por parte dos requerentes.

Processo de revisão do BPC, no âmbito do Ministério da Cidadania e do INSS

Até a conclusão deste relatório, em 03/2021, o processo de revisão administrativa⁶⁰ do BPC encontrava-se condicionado à aplicação de uma metodologia complexa de conversão da família do CadÚnico, efetuada periodicamente pela SNAS que, por sua vez, encaminha os achados para apuração do INSS.

Tal metodologia, em que pese possibilitar o cumprimento da obrigação de revisão do BPC, apresenta diversas fragilidades, decorrentes, principalmente, de problemas relacionados aos vínculos de parentesco informados no CadÚnico e sua compatibilização para composição do grupo familiar do BPC. Os referidos problemas de compatibilização afetam as análises de renda, dificultando a utilização das informações do Cadastro para a concessão e para a revisão do BPC.

Na hipótese de utilização do conceito familiar adotado pelo CadÚnico, seria possível simplificar os procedimentos aplicados no referido processo de revisão, uma vez que as informações registradas no Cadastro poderiam ser utilizadas com menos ressalvas. Nesse sentido, a simplificação poderia (i) facilitar a implementação de controles e rotinas automatizadas dentro do próprio INSS, tornando o fluxo de revisão administrativa mais célere e eficiente, bem como (ii) favorecer a definição de ações e repercussões relacionadas ao BPC nos processos de Averiguação Cadastral e Revisão Cadastral realizados pelo Ministério da Cidadania⁶¹, o que representaria uma reestruturação no processo de revisão do benefício.

Transparência

Ainda como uma consequência das já mencionadas dificuldades relacionadas à reclassificação dos vínculos informados no Cadastro Único para composição do grupo familiar do BPC, percebe-se que a adoção do conceito de família do CadÚnico conferiria maior transparência à gestão do benefício, especialmente em relação à composição e à renda familiar dos beneficiários.

⁶⁰ Entende-se, por revisão administrativa, os procedimentos de cruzamento de informações existentes em registros e bases de dados oficiais, aplicados para avaliação da continuidade das condições que deram origem ao pagamento do BPC.

⁶¹ Portaria MDS nº 617, de 11.08.2010, e Portaria MDS nº 94, de 04.09.2013.

Nesse sentido, facilitaria, além do monitoramento e avaliação por parte dos gestores, o acompanhamento e o aprofundamento por órgãos de controle, instituições de pesquisa, e outros interessados em informações sobre a gestão e a operacionalização do BPC.

A título de exemplo, mencione-se informação registrada no Relatório de Acompanhamento TC-009.922/2019-9, elaborado pelo TCU, referente ao quinto ciclo da Fiscalização Contínua de Benefícios (FCB). No documento, o Tribunal menciona, em relação à metodologia de conversão familiar para realização do cálculo da renda familiar per capita:

4.2. Tipologia: Beneficiário com indícios de renda formal

[...]

Análises

249. Com a edição do Decreto 8.805/2016, os beneficiários do BPC e suas famílias passaram a ser incluídos no Cadastro Único, conforme cronograma estipulado na Portaria MDS 631/2019, ainda não finalizado até a conclusão da fase de execução deste processo de fiscalização.

250. Além disso, mesmo com a previsão de inclusão dos beneficiários do BPC no Cadastro Único, a recomposição da família depende de metodologia complexa, haja vista a diferença de conceitos de família entre Cadastro Único e BPC, a existência de casos excepcionais impossibilitados de inscrição no Cadastro Único – discutidos no item 4.4 – e dificuldades operacionais como ausência de dados de CPF e NIS qualificados para cruzamento.

251. Assim, apesar de a ponderação ser pertinente, o recálculo da renda familiar **per capita** para os benefícios do BPC não foi possibilitado para este ciclo da FCB Assistência. Vislumbra-se, no entanto, a evolução do processo para incluir tal procedimento. (grifo do autor)

Ademais, percebe-se, a partir das ressalvas metodológicas⁶² necessárias para realização de pesquisas e análises sobre o BPC, que a utilização do conceito de família do CadÚnico facilitaria a realização de estudos sobre o benefício, em especial pelo fato de apresentar uma definição mais próxima daquela utilizada por institutos de pesquisa, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Infere-se que a mudança conceitual facilitaria a realização de projeções, estudos de focalização, e outras análises, elevando o potencial de tais avaliações enquanto instrumentos de aprimoramento da gestão do benefício.

Apresentadas as possíveis oportunidades relacionadas à adoção do conceito de família do CadÚnico no âmbito do BPC, foram mapeados, também, aspectos do processo de gestão e de operacionalização do benefício que poderiam ser negativamente impactados a partir de uma eventual mudança conceitual.

⁶² A exemplo das ressalvas registradas no “Texto para Discussão nº 1416 – A distribuição das transferências, público alvo e cobertura do Benefício de Prestação Continuada (BPC)” (IPEA, 2009).

Judicialização

Segundo dados apresentados pelo Ministério da Cidadania, existiam, em 01/2021, 4.656.360 beneficiários do BPC.

Posto isso, é esperado que eventuais mudanças nos critérios de concessão e de manutenção do benefício impactem a condição de elegibilidade de alguns beneficiários que já fazem jus ao BPC, situação que pode acarretar contestações por parte desses beneficiários que porventura deixem de pertencer ao público-alvo da ação, podendo, inclusive, acionar o Poder Judiciário para apreciação de pleitos.

Considerando o elevado índice de judicialização do BPC (cerca de 12% dos benefícios ativos são decorrentes de concessões judiciais), bem como as recorrentes flexibilizações de critério propostas pelo Poder Judiciário a partir da avaliação dos casos concretos, entende-se haver risco razoável de que beneficiários que porventura venham a perder a elegibilidade ao BPC ingressem com ações na justiça.

Não obstante o exposto, destaque-se que mudanças tão profundas em critérios para recebimento de benefícios podem ser acompanhadas de regras de transição que atenuem os impactos junto à população beneficiária, especialmente considerando a natureza do benefício do BPC, que funciona como um substituto de renda para as pessoas/famílias contempladas. As referidas regras de transição tenderiam a mitigar os riscos de judicialização supracitados.

Procedimentos de concessão, manutenção e revisão

Apesar de argumentar que a adoção do conceito de família do CadÚnico poderia resultar no aprimoramento dos fluxos e procedimentos relacionados à concessão, à manutenção e à revisão do BPC, especialmente por conferir maior eficiência ao processo, deve-se considerar a existência de possíveis impactos negativos da referida mudança, relacionados à reestruturação de processos junto aos diferentes órgãos envolvidos com a gestão e a operacionalização do benefício.

Eventual reestruturação, que pressupõe a realização de ajustes em fluxos e procedimentos, exigiria planejamento e tempo para, por exemplo, formalização de normas internas, orientação dos servidores envolvidos com a operacionalização do BPC, especialmente no INSS, e o desenvolvimento de estratégia de comunicação junto aos beneficiários sobre novas regras e critérios para acesso ao benefício.

Assim, em que pese a expectativa, de forma geral, de um impacto positivo sobre os procedimentos do BPC a partir da adoção do conceito de família do CadÚnico, deve-se considerar a existência de ônus para viabilizar a reestruturação deste processo junto aos órgãos gestores.

Necessidade de adaptações no Cadastro Único

Conforme já apresentado, entende-se que a adoção do conceito de família do CadÚnico para o BPC teria impacto positivo no processo de concessão do benefício, dando maior celeridade ao fluxo, bem como poderia simplificar e tornar mais eficiente seu processo de revisão.

Para tal, provavelmente haveria necessidade de coleta de informações adicionais no âmbito do Cadastro Único, o que poderia ensejar a realização de ajustes e adaptações sistêmicas.

Dentre as alterações possivelmente necessárias, destaca-se o detalhamento das informações sobre rendas auferidas pelos beneficiários e seus familiares, haja vista a previsão de que determinados tipos de renda sejam desconsiderados da renda familiar para fins de concessão e manutenção do BPC.

Ainda, é possível que sejam necessárias adaptações nos procedimentos de coleta e registro de informações sobre deficiência dos beneficiários, de forma a harmonizar eventuais diferenças conceituais. Verifica-se, por exemplo, que, em 07/2020, pouco mais de 12% dos beneficiários de BPC-PcD presentes no CadÚnico não possuíam marcador de deficiência no Cadastro – em que pese os números indicarem um percentual expressivo de beneficiários com o devido registro de sua condição, esses números podem demonstrar, também, a oportunidade de ajustes nos critérios e procedimentos de coleta, a depender da relevância da informação para a gestão do BPC.

Uma vez que não foi realizada análise aprofundada sobre as adaptações porventura necessárias no âmbito do Cadastro Único, não se pretende, no presente tópico, exaurir os possíveis ajustes necessários. Destaque-se, entretanto, que o risco ora apresentado não se resume à mera realização de ajustes sistêmicos, que demandam tempo e planejamento; diz respeito, principalmente, a mudanças nas regras de preenchimento e de atualização do Cadastro Único – em virtude de sua grande relevância enquanto ferramenta de gestão em nível federal, estadual e municipal, servindo como base para a oferta e o acompanhamento de uma série de serviços da assistência social, eventuais alterações na forma de coleta das informações devem ser avaliadas com cautela, de forma a mitigar possíveis impactos sobre outras ações que utilizam informações do Cadastro.

Conclusão

Considerando os aspectos analisados, conclui-se que a eventual adoção do conceito de família do CadÚnico para o BPC possuiria impacto geral positivo sobre a gestão e a operacionalização do benefício – não obstante a provável existência de obstáculos imediatos, entende-se que, a médio prazo, os efeitos positivos esperados justificariam a alteração conceitual. Dentre os aspectos positivos mapeados, destaque-se a expectativa de simplificação dos fluxos e procedimentos de concessão, de manutenção e de revisão do BPC, bem como o incremento da transparência das informações dos beneficiários e de suas famílias.

3.4 Estimativa dos impactos sociais e orçamentário-financeiros relacionados à adoção do conceito de família do CadÚnico para concessão e manutenção do BPC

Outra questão fundamental a ser considerada perante qualquer tipo de alteração normativa junto a ações como o BPC, que influenciam de forma profunda a capacidade de manutenção de famílias de baixa renda, é o provável impacto que tais alterações podem ocasionar sobre os beneficiários atendidos, tanto em relação a possíveis exclusões quanto em relação às estimativas de inclusão de beneficiários.

Assim, foram realizados testes com o intuito de estimar quais seriam os impactos decorrentes da alteração no conceito de família do BPC, tanto em relação à quantidade de pessoas que, eventualmente, viria a ser incluída na faixa de elegibilidade ao benefício quanto em relação à alteração do perfil de renda das famílias dos beneficiários e que poderia resultar em não manutenção de sua condição de elegibilidade.

A metodologia aplicada para realização das estimativas baseou-se na simulação dos critérios de acesso ao BPC junto à população do Cadastro Único, levando em consideração dois cenários: o primeiro, adotando o conceito de família atualmente vigente para o BPC⁶³; e o segundo, adotando o conceito de família do CadÚnico⁶⁴ como referência para fins de acesso ao BPC.

Os testes adotaram como premissa que o Cadastro abrange, de forma quase censitária, as famílias brasileiras de baixa renda – segundo informações do Ministério da Cidadania⁶⁵, estima-se a existência de pouco mais de 20 milhões de famílias com “perfil CadÚnico”⁶⁶ no país (Censo IBGE 2010); por outro lado, existiam, em 12/2020, 22,6 milhões de famílias com renda de até meio salário mínimo no Cadastro, o que corresponde a uma taxa de cobertura de aproximadamente 113%.

Posto isso, foram mapeados, dentro do CadÚnico, indivíduos com idade igual ou superior a 65 anos, bem como indivíduos que possuíam marcação de deficiência no cadastro – a partir dessa identificação, obteve-se a lista de potenciais beneficiários do BPC.

Tabela 7: Potenciais beneficiários do BPC, segundo dados do CadÚnico

Grupo	Marcação de deficiência no CadÚnico?	Quantidade de Benefícios	SM	Valor mensal pago
Potencial BPC-Idoso (>= 65 anos)	Não	4.869.303	R\$ 1.045,00	R\$ 5.088.421.635,00
	Sim	984.815	R\$ 1.045,00	R\$ 1.029.131.675,00
Potencial BPC-PcD (< 65 anos)	Sim	3.909.041	R\$ 1.045,00	R\$ 4.084.947.845,00
Total		9.763.159		R\$ 10.202.501.155,00

Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação, a partir de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

⁶³ Lei nº 8.742/1993, Art. 20, § 1º.

⁶⁴ Decreto nº 6.135/2007, Art. 4º, I.

⁶⁵ <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/>

⁶⁶ Famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo.

Conforme tabela, foram identificados no CadÚnico mais de 9,7 milhões de potenciais beneficiários do BPC, consideradas exclusivamente as informações sobre idade e deficiência⁶⁷ presentes no referido Cadastro. A partir desse mapeamento, foram aplicados os seguintes procedimentos, utilizando-se de informações⁶⁸ de bases de dados governamentais:

- i. Exclusão, da lista de potenciais beneficiários, dos indivíduos identificados como recebedores de outros benefícios ou de rendas não acumuláveis⁶⁹;
- ii. Identificação da composição familiar dos potenciais beneficiários e realização da conversão da “família CadÚnico” para a “família BPC”, adotando como referência a metodologia⁷⁰ utilizada pelo Ministério da Cidadania;
- iii. Realização de cruzamentos entre bases de dados⁷¹, de forma a estimar as rendas auferidas por cada um dos membros das famílias identificadas no item “ii” acima;
- iv. Realização do cálculo das rendas familiares per capita, desconsideradas as rendas previstas no §14 do Art. 20 da LOAS e no §2º do Art. 4º do Decreto nº 6.214/2007⁷².

Frise-se, ainda, situações que não foram consideradas nos testes realizados:

- i. Não foram considerados possíveis impactos decorrentes de Ações Cíveis Públicas (ACP) e decisões judiciais nos critérios de elegibilidade ao BPC;
- ii. Não foram considerados nas estimativas os potenciais beneficiários que se encontravam fora do CadÚnico, inclusive aqueles dispensados do cadastramento⁷³;
- iii. Não foram contabilizadas rendas informais não declaradas no CadÚnico;
- iv. Não foi possível expurgar rendas decorrentes de vínculo de aprendiz do cálculo da renda familiar, em virtude de limitações nas bases de dados utilizadas;
- v. Não se encontravam disponíveis informações completas sobre rendas decorrentes de vínculos com regimes próprios de previdência social de estados e municípios, bem como rendas e vínculos não registrados no SIAPE (RPPS da União).

⁶⁷ É importante destacar que a identificação de deficiência no Cadastro Único é auto declaratória, e difere, em alguns aspectos, dos critérios de caracterização da deficiência utilizados pelo BPC. Como exemplo, verificou-se que cerca de 12% dos beneficiários de BPC-PcD, presentes na Maciça de 07/2020, não possuíam marcação de deficiência no CadÚnico, apesar de estarem registradas no referido Cadastro.

⁶⁸ As bases de dados utilizadas, bem como as respectivas datas de referência, constam do Anexo II deste relatório.

⁶⁹ Benefícios no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória (Lei nº 8.742/93, Art. 20, § 4º); Recebimento de renda decorrente de atividade remunerada, no caso de pessoas com deficiência (Lei nº 8.742/93, Art. 21-A).

⁷⁰ Conforme documento “METODOLOGIA - Execução de rotina de revisão do critério de renda do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC)”, elaborado pelo Ministério da Cidadania.

⁷¹ Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP); Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape); Bases de dados de agentes públicos estaduais, distritais e municipais; Folha de Pagamentos do INSS (Maciça), e; CadÚnico. Detalhamento sobre as bases de dados utilizadas encontra-se no Anexo II.

⁷² Exceção feita às rendas decorrentes de bolsa de estágio supervisionado e de contrato de aprendizagem, em virtude de limitações nas bases de dados utilizadas pela equipe de avaliação.

⁷³ Conforme Art. 8º da Portaria MDS nº 2.651, de 18.12.2018.

- vi. Em virtude da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente da infecção humana pelo novo coronavírus (COVID-19), podem existir impactos não considerados sobre a renda familiar dos potenciais beneficiários.

Posto isso, os resultados da aplicação dos procedimentos supracitados constam das tabelas a seguir.

Tabela 8: Potenciais beneficiários do BPC, segundo dados do CadÚnico, após identificação de rendas/benefícios não acumuláveis.

Grupo	Quantidade de Benefícios
Potencial BPC sem acúmulo	6.547.138
Potencial BPC com acúmulo	3.216.021
Total	9.763.159

Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação, a partir das bases de dados do CadÚnico, Maciça, GFIP e SIAPE, conforme listadas no Anexo II.

Conforme Tabela 8, após a realização das validações, cerca de 3,2 milhões dos potenciais beneficiários do BPC foram desconsiderados, haja vista o indicativo de recebimento de benefícios e/ou rendas não acumuláveis. Assim, restaram cerca de 6,5 milhões de potenciais beneficiários do BPC, para os quais aplicou-se metodologia de identificação da composição da “família BPC” a partir da composição familiar registrada no Cadastro Único.

Tabela 9: Potenciais beneficiários do BPC identificados no CadÚnico, sem acúmulos, após aplicação da metodologia de conversão familiar.

Quantidade de potenciais beneficiários encontrados no CadÚnico	Quantidade de potenciais beneficiários encontrados no CadÚnico, <u>convertidos em “família BPC”</u>	Quantidade de potenciais Beneficiários encontrados no CadÚnico, <u>não convertidos em “família BPC”</u>	% de famílias do CadÚnico convertidas em “família BPC”.
6.547.138	6.389.116	158.022 ¹	97,6%

Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação, a partir de dados do CadÚnico.

¹ Dentre os motivos que impossibilitaram a conversão de 158.022 famílias, destacam-se inconsistências cadastrais que prejudicaram a aplicação de regras de estimação de parentesco e estado civil, como famílias com mais de dois pais ou duas mães, famílias com pai, mãe, sogro ou sogra menores de idade e indivíduos com relação de parentesco indefinida no CadÚnico.

Verifica-se, portanto, que 97,6% dos potenciais beneficiários do BPC identificados no CadÚnico tiveram sua família convertida segundo a definição familiar vigente para o BPC. Assim, os testes de renda foram realizados junto aos seguintes grupos:

- 6.547.138 famílias presentes no CadÚnico, compostas de acordo com o conceito de família adotado pelo referido cadastro, e;
- 6.389.138 famílias recompostas com base no conceito de família do § 1º do Art. 20 da LOAS.

Os resultados dos cruzamentos realizados constam da tabela a seguir:

Tabela 10: Resultados dos testes de elegibilidade junto aos potenciais beneficiários do BPC, para ambos os conceitos de família utilizados.

Grupo		Beneficiários em potencial	Não elegíveis ¹ após os testes de renda	Elegíveis ² após os testes de renda	Estimativa do valor mensal pago ³ (R\$)
Conceito de família CadÚnico	BPC-PcD	3.151.413	534.658	2.861.067	2.989.815.015,00
	BPC-Idoso	3.395.725	380.339	2.771.074	2.895.772.330,00
	Total	6.547.138	914.997	5.632.141	5.885.587.345,00
Conceito de família BPC	BPC-PcD	3.304.594	487.344	2.817.250	2.944.026.250,00
	BPC-Idoso	3.084.522	322.230	2.762.292	2.886.595.140,00
	Total	6.389.116	809.574	5.579.542	5.830.621.390,00

Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação, a partir das bases de dados listadas no Anexo II.

¹ Foram considerados não elegíveis os beneficiários pertencentes a famílias que, nos testes realizados pela CGU, apresentaram renda familiar mensal per capita superior a ¼ do salário mínimo vigente em 2020.

² Foram considerados elegíveis os beneficiários pertencentes a famílias que, nos testes realizados pela CGU, apresentaram renda familiar mensal per capita inferior ou igual a ¼ do salário mínimo vigente em 2020.

³ O valor estimado é resultado da multiplicação do valor do salário mínimo vigente em 2020 (R\$ 1.045) pelo total de beneficiários considerados elegíveis nos testes de renda.

Algumas análises são possíveis a partir dos resultados dos testes. Inicialmente, percebe-se que o quantitativo total de beneficiários elegíveis, para ambos os grupos avaliados (entre 5,57 milhões e 5,63 milhões), sugere a existência de subcobertura no BPC – considerando a existência de aproximadamente 4,84 milhões de beneficiários do BPC em julho/2020 (já considerados os beneficiários da “Antecipação do BPC”⁷⁴), haveria uma subcobertura⁷⁵ de aproximadamente 15%, entendida como a proporção de indivíduos elegíveis não atendidos.

Registre-se que a estimativa de subcobertura apresentada pode ser ainda maior, considerando a existência (i) de cerca de 380 mil beneficiários atuais do BPC que não estão no CadÚnico, o que impossibilitou que fossem considerados nas estimativas; e (ii) de 158 mil beneficiários do BPC para os quais não foi possível realizar a conversão da “família CadÚnico” para a “família BPC”, inviabilizando a avaliação quanto à sua elegibilidade ao benefício.

Por outro lado, deve-se ponderar que os testes efetuados já levaram em consideração as alterações implementadas pelo Art. 1º⁷⁶ da Lei nº 13.982/2020, que flexibilizou os critérios para o cálculo da renda familiar per capita – entende-se que a referida medida propiciará o

⁷⁴ Conforme previsto no Art. 3º da Lei nº 13.982, de 02.04.2020.

⁷⁵ Em que pese as estimativas indicarem a existência de subcobertura, destaque-se que a elegibilidade ao BPC depende da avaliação do caso concreto, em especial considerando ser possível que rendimentos eventualmente auferidos, pelos beneficiários e suas famílias, não estejam registrados em bases de dados oficiais ou não estejam acessíveis aos gestores do BPC. Citam-se, como exemplo, informações relacionadas a servidores públicos vinculados a Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), rendas informais, dentre outras.

⁷⁶ Altera o § 14 do Art. 20 da Lei nº 8.742/1993, estabelecendo que “O benefício de prestação continuada ou o benefício previdenciário no valor de até 1 (um) salário-mínimo concedido a idoso acima de 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou pessoa com deficiência não será computado, para fins de concessão do benefício de prestação continuada a outro idoso ou pessoa com deficiência da mesma família, no cálculo da renda a que se refere o § 3º deste artigo”.

enquadramento de mais pessoas no público alvo do BPC, elevando o alcance do benefício nos próximos anos.

Seguindo com a análise dos resultados apresentados na Tabela 10, constata-se que a estimativa de beneficiários elegíveis, em termos quantitativos, é praticamente idêntica para os dois grupos avaliados – 5.632.141 usando a composição familiar do CadÚnico e 5.579.542 utilizando a composição familiar “aproximada” para o BPC. Assim, estima-se que a adoção do conceito de família do CadÚnico no âmbito do BPC elevaria em menos de 1% o público elegível ao benefício. Considerando, ainda, que não foi possível realizar a conversão de algumas famílias do CadÚnico (pouco mais de 2%), a diferença identificada pode ser um pouco menor.

Analisando de forma mais aprofundada os resultados das estimativas realizadas, avaliou-se, ainda, o perfil dos públicos elegíveis para cada um dos critérios adotados, bem como os possíveis impactos junto aos atuais beneficiários do BPC. Quanto a isso, constatou-se haver elevado nível de coincidência entre os indivíduos elegíveis para cada um dos conceitos avaliados – 98,2% dos indivíduos tidos como elegíveis a partir da aplicação do conceito do BPC seriam, também, elegíveis se avaliados segundo o conceito de família do CadÚnico. Consequentemente, há uma quantidade reduzida de indivíduos exclusivos nos grupos avaliados, representando 1,76% para o conceito de família do BPC e 2,68% para o conceito de família do CadÚnico.

Diante do exposto, analisou-se, ainda, o perfil de renda dos potenciais beneficiários que seriam impactados em caso de mudança do conceito de família adotado na gestão do BPC. Conforme apresentado na Tabela 11, cerca de 98 mil indivíduos tidos como elegíveis, segundo o conceito de família do BPC, deixariam de fazer jus ao benefício a partir da adoção do conceito de família do Cadastro Único – segundo cálculos realizados pela equipe de avaliação, a renda per capita média das famílias desses beneficiários, considerada a composição familiar do CadÚnico em 07/2020 e as bases de dados listadas no Anexo II, seria de R\$ 666,22. Por outro lado, estima-se que quase 151 mil indivíduos, tidos como não elegíveis segundo a definição de família atualmente utilizada para o BPC, enquadrar-se-iam nos critérios para recebimento do benefício se aplicado o conceito de família do CadÚnico, apresentando uma renda familiar média de R\$ 72,63 per capita.

Tabela 11: Projeção das variações no público atendido pelo BPC a partir da adoção do conceito de família do Cadastro Único.

Total de indivíduos elegíveis		Indivíduos que se tornariam elegíveis a partir da utilização do conceito do CadÚnico		Indivíduos que deixariam de ser elegíveis a partir da utilização do conceito do CadÚnico	
Quantidade	Renda familiar mensal, per capita – média	Quantidade	Renda familiar mensal, per capita – média	Quantidade	Renda familiar mensal, per capita – média
5.632.141	R\$ 17,41	150.895	R\$ 72,63	98.296	R\$ 666,22

Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação, a partir de testes realizados junto às bases de dados listadas no Anexo II.

Projeta-se, assim, que uma eventual mudança conceitual teria, mesmo que de forma tímida, impacto positivo sobre a focalização do público-alvo do BPC, propiciando o acesso por parte de famílias em situação econômica mais vulnerável em detrimento de famílias com rendas mais elevadas. Em suma, as informações da Tabela 11 sugerem duas consequências da aplicação das regras de identificação familiar do Art. 20 da LOAS: a subestimação da capacidade econômica de algumas famílias devido à não inclusão, na composição familiar, de membros que auferem renda, e; a superestimação da capacidade econômica de outras famílias, em virtude da não contabilização de membros familiares registrados no CadÚnico e que dividem rendimentos e gastos com os demais integrantes da família.

Diante das estimativas realizadas e dos resultados e análises apresentados, é possível concluir, em relação à hipótese de adoção do conceito de família do Cadastro Único para fins de concessão, manutenção e revisão do BPC:

- i. Haveria baixo impacto sobre a quantidade total de beneficiários e, por conseguinte, sobre os gastos anuais com o BPC – estimou-se incremento inferior a 1% sobre o total de indivíduos elegíveis;
- ii. A maioria dos beneficiários que se enquadram nos critérios atualmente adotados, no âmbito do BPC, permaneceria elegível ao benefício – cerca de 98%;
- iii. Haveria aumento da focalização do BPC sobre famílias economicamente mais vulneráveis, a partir da incorporação de famílias de baixa renda em detrimento de famílias com rendas mensais mais elevadas – a média das rendas per capita das famílias que deixariam de ser elegíveis ao BPC foi calculada em R\$ 666,22⁷⁷; e
- iv. Há indicativo da existência de subcobertura⁷⁸ no âmbito do BPC, estimada em 15% de acordo com os testes efetuados pela CGU, independentemente do conceito de família adotado.

Por fim, destaque-se que as estimativas realizadas consideraram o panorama existente em julho/2020, caracterizando-se como projeções de curto prazo dos possíveis impactos decorrentes de uma eventual mudança no conceito de família do BPC. Assim, as simulações realizadas não se aprofundaram sobre questões e fatores que possam influenciar a gestão do benefício no longo prazo.

⁷⁷ Valor calculado com base na composição familiar do CadÚnico.

⁷⁸ Em que pese as estimativas indicarem a existência de subcobertura, destaque-se que a elegibilidade ao BPC depende da avaliação do caso concreto, em especial considerando ser possível que rendimentos eventualmente auferidos, pelos beneficiários ou por seus familiares, não estejam registrados em bases de dados oficiais ou não estejam acessíveis aos gestores do BPC. Citam-se, como exemplo, informações relacionadas a servidores públicos vinculados a Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), rendas informais, dentre outras.

3.5 Conclusão

A presente análise objetivou a identificação de oportunidades, obstáculos e possíveis impactos decorrentes da adoção do conceito de família do Cadastro Único para identificação do grupo familiar dos beneficiários do BPC.

Para tal, foram realizadas análises sobre as características dos conceitos de família atualmente utilizados no âmbito do BPC e do CadÚnico, avaliando-os a partir do contexto e dos objetivos pretendidos pelo benefício, bem como foram mapeados riscos e oportunidades relacionados a eventual alteração no conceito de família, bem como projetados os possíveis impactos sociais e econômicos decorrentes de uma eventual mudança de conceito.

Em relação aos conceitos de família avaliados, constatou-se que a definição adotada pelo CadÚnico é mais ampla, permitindo diferentes arranjos familiares e apresentando-se alinhado às diretrizes e aos conceitos estabelecidos pela PNAS. Por sua vez, o conceito para fins de operacionalização do BPC, previsto na LOAS, é orientado pela existência de vínculos formais e de consanguinidade entre os membros, alinhando-se ao conceito utilizado no âmbito da previdência social, com adaptações.

Ademais, considerando as definições de família utilizadas pelo BPC e pelo CadÚnico, bem como as características inerentes ao BPC, conclui-se que o conceito de família amplo, utilizado pelo Cadastro Único, se apresenta mais alinhado (i) aos objetivos específicos pretendidos pelo Benefício de Prestação Continuada, por identificar, em tese, um panorama mais realista sobre a situação socioeconômica das famílias dos beneficiários; e (ii) ao contexto em que o BPC se encontra inserido, enquanto um dos objetivos da assistência social, integrante da proteção social básica e integrado às demais políticas setoriais.

Em relação aos possíveis riscos e oportunidades relacionados à mudança de conceito, as análises indicam que possuiria impacto geral positivo sobre a gestão e a operacionalização do benefício, especialmente pela expectativa de simplificação dos fluxos e procedimentos de concessão, manutenção e revisão do BPC, bem como pela possibilidade de incremento da transparência na gestão do benefício.

Por fim, quanto aos possíveis impactos junto ao universo de beneficiários do BPC, decorrentes de eventual alteração conceitual, as projeções realizadas apontam que haveria baixo impacto sobre a quantidade total de beneficiários e, por conseguinte, sobre os gastos anuais com o BPC (incremento inferior a 1%). Ainda, constatou-se que 98% dos beneficiários permaneceriam elegíveis independentemente do critério adotado; apesar disso, as simulações indicaram que a adoção do conceito de família do CadÚnico resultaria em ganhos de focalização do benefício, que atenderia famílias economicamente mais vulneráveis em detrimento de famílias com rendas mais elevadas.

Destaque-se, ainda, que apesar de não constar como um dos objetivos inicialmente pretendidos com as projeções realizadas, identificou-se a possível existência de subcobertura no âmbito do BPC, estimada em 15%.

Assim conclui-se pela existência de aspectos positivos na adoção do conceito de família do CadÚnico para a operacionalização do BPC. Além disso, as mudanças teriam pouco impacto no que diz respeito à quantidade de beneficiários e à elegibilidade dos mesmos, havendo, entretanto, a possibilidade de impactos pontuais no público alvo, com a substituição de famílias com rendas mais elevadas por famílias menos favorecidas.

RECOMENDAÇÕES

1 – INSS: Avaliar o perfil dos requerimentos de BPC pendentes de análise junto ao INSS, manifestando-se sobre a existência de processos com distorções elevadas nos tempos de análise e priorizando-os, de forma a corrigir as distorções observadas nos indicadores operacionais da Autarquia.

Achado nº 1

2 – INSS: Estabelecer critérios objetivos para priorização, no âmbito do INSS, das demandas de acerto cadastral e de apuração de benefícios com indicativo de irregularidade, apresentando estimativas de prazos para atendimentos às demandas, especialmente aquelas decorrentes das atividades previstas nos artigos 22 e 23 da Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3, de 21.09.2018.

Achado nº 1

3 – SNAS: Considerando as discussões em andamento entre SNAS e INSS, relacionadas ao aprimoramento do fluxo de apuração das irregularidades identificadas via cruzamento de informações, formalizar Plano de Ação descrevendo metas/objetivos, atividades previstas, responsabilidades e, se possível, prazos previstos para conclusão de cada etapa do Plano.

Achado nº 1

4 – SNAS: Regulamentar o Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada, definindo as atividades que o compõem, as responsabilidades dos atores envolvidos, o formato e a periodicidade de apresentação dos resultados do processo de monitoramento e avaliação, bem como o fluxo de tratamento das situações identificadas.

Achado nº 1

5 – SNAS: Estabelecer fluxos e procedimentos para realização da reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC, bem como apresentar cronograma prevendo atividades e prazos para início do referido processo de reavaliação.

Achado nº 2

6 – SNAS: Considerando as análises, levantamentos, simulações e conclusões registrados no presente relatório, realizar avaliação aprofundada sobre as providências necessárias para

viabilizar a adoção do conceito de família do Cadastro Único para a gestão BPC, de forma a permitir a emissão de posicionamento formal e embasado, por parte do Ministério da Cidadania, sobre a oportunidade da referida alteração conceitual.

Achado nº 3

CONCLUSÃO

A presente avaliação foi realizada com o objetivo de opinar sobre aspectos relacionados à implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), em especial quanto à garantia de acesso ao benefício e à sua focalização junto ao público-alvo.

De forma a atender aos objetivos propostos, foram realizados testes e análises sobre a adequação dos processos e controles relacionados à operacionalização do BPC, tanto em relação à sua aderência às leis e regulamentos, quanto no que diz respeito à sua capacidade em garantir tempestividade e conformidade na concessão, na manutenção e na revisão dos benefícios.

Adicionalmente, abordou-se a questão das diferenças do conceito de família utilizado para identificação do grupo familiar dos beneficiários do BPC em relação ao conceito familiar definido no âmbito do Cadastro Único para Programa Sociais do Governo Federal (CadÚnico), haja vista a hipótese de que tal ajuste poderia agregar à gestão do BPC.

Posto isso, as informações coletadas e as análises realizadas indicam, em relação às etapas de requisição, concessão, manutenção e revisão do BPC, que foram estabelecidos fluxos e procedimentos orientando a gestão e a operacionalização do benefício, e que os mesmos se encontram alinhados aos regulamentos do BPC – exceção feita aos procedimentos de reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários, que permanecem indefinidos, e para os quais não havia mapeamento ou diagnóstico estruturado sobre eventuais entraves à sua realização.

Quanto aos fluxos e procedimentos avaliados, não foram identificadas falhas estruturantes nos controles de requisição e de concessão do BPC, em que pese a existência de riscos relacionados à necessidade de cotejamento de informações entre a composição familiar declarada no momento do requerimento do BPC e os registros constantes do Cadastro Único, situação causada pela diferença nos conceitos utilizados para identificação da composição familiar no âmbito do BPC e do CadÚnico.

Do mesmo modo, constatou-se que os controles relacionados às etapas de manutenção e de revisão do BPC, implementados para identificação de inconsistências cadastrais e de irregularidade no recebimento do benefício são, de modo geral, úteis ao seu propósito. Destaque-se, entretanto, que, apesar da existência dos controles, a efetividade do processo mostra-se prejudicada em virtude das dificuldades enfrentadas pelo INSS em dar tratamento tempestivo às suas demandas, sejam relacionadas aos alertas do QDBEN, sejam demandas para apuração de indicativo de irregularidade no âmbito do MOB.

Foram analisadas, ainda, informações gerenciais relacionadas à operacionalização do BPC, a partir das quais constatou-se existirem dificuldades na operacionalização do benefício, especialmente em relação ao Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência – foram identificados estoques elevados de BPC pendentes de análise conclusiva, bem como verificou-se que os tempos relacionados à sua operacionalização são significativamente superiores àqueles observados para outros benefícios administrados pelo Instituto.

Nesse contexto, foi analisada, também, a implementação e o funcionamento do Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação (PNMA) do BPC. Como resultado, foram identificadas iniciativas e ferramentas, no âmbito do Ministério da Cidadania, que podem ser úteis ao atingimento dos objetivos do PNMA. Frise-se, entretanto, que o referido Programa não se encontra regulamentado, não havendo clareza sobre as atividades que o compõem e sobre os resultados, conclusões e desdobramentos decorrentes.

Quanto ao último aspecto avaliado, referente à hipótese de adoção do conceito de família do Cadastro Único para fins de gestão e operacionalização do BPC, conclui-se, a partir dos testes e análises realizados, que o conceito de família amplo, utilizado pelo Cadastro Único, apresentar-se-ia mais alinhado (i) aos objetivos específicos pretendidos pelo Benefício de Prestação Continuada, por identificar, em tese, um panorama mais realista sobre a situação socioeconômica das famílias dos beneficiários; e (ii) ao contexto em que o BPC se encontra inserido, enquanto um dos objetivos da assistência social, integrante da proteção social básica e integrado às demais políticas setoriais.

Ademais, em relação a riscos, oportunidades e impactos decorrentes de uma eventual mudança de conceito, conclui-se pela prevalência de aspectos positivos na adoção do conceito de família do CadÚnico, especialmente pela expectativa de simplificação dos fluxos e procedimentos de concessão, manutenção e revisão do BPC, bem como pela possibilidade de incremento da transparência na gestão do benefício. Adicionalmente, as simulações realizadas sugerem que as mudanças teriam pouco impacto no que diz respeito à quantidade de beneficiários e à elegibilidade dos mesmos, havendo, entretanto, a possibilidade de impactos pontuais no público alvo, com a substituição de famílias com rendas mais elevadas por famílias menos favorecidas.

Apresentadas as conclusões da equipe de avaliação, faz-se necessário salientar a existência de providências em andamento para mitigar algumas das falhas identificadas, conforme registros efetuados ao longo do presente relatório. Dentre as referidas providências, destacam-se:

- i. Instituição de grupo de trabalho com o objetivo de elaborar estudo técnico para viabilizar a revisão do Benefício de Prestação Continuada (Portaria Conjunta SEDS/MC, SEPRT/ME, INSS, SINDPD/MMFDH nº 94, de 24.12.2020): possui como um de seus objetivos a definição da forma de realização da reavaliação de deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários; entende-se que as discussões do referido grupo podem contribuir para o processo de identificação e de tratamento de impropriedades cadastrais e de irregularidades junto ao BPC;
- ii. Publicação da Portaria DIRAT/INSS nº 30, de 12.02.2021, que estabelece ação de caráter emergencial para redução do estoque de benefícios assistenciais: prevê a alocação de servidores para analisar exclusivamente processos de benefícios assistenciais, o que pode mitigar os problemas relacionados à tempestividade e à priorização das análises do BPC.

Por fim, registre-se que foram expedidas recomendações para mitigar e/ou corrigir falhas identificadas, já consideradas as providências implementadas e em andamento quando da conclusão da presente avaliação, em 03/2021.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

ACHADO 1

Manifestação das unidades examinada

Por meio do Ofício SEI nº 318/2021/GABPRE/PRES-INSS, de 06.04.2021, o INSS encaminhou documentos contendo sua manifestação. Em relação ao Achado 1, bem como em relação às recomendações 1 e 2 do relatório preliminar de avaliação, destacam-se os despachos DIRBEN nº 3266210, 3266799, 3277046 e o despacho DIRAT nº 3270752, transcritos a seguir.

- Despacho SEI nº 3266210 (Diretoria de Benefícios / Coordenação-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários), de 01.04.2021:

“3. Verificou-se que as recomendações, em caráter geral, versam sobre a gestão de acervo e priorização de alocação de força de trabalho para o tratamento dos requerimentos pendentes. Considerando que, em face da publicação da Resolução nº 710/PRES/INSS, de 18 de novembro de 2019, que alterou a Resolução nº 691 PRES/INSS de 21 de julho de 2019, bem como da Portaria nº 1.182/PRES/INSS, de 20 de novembro de 2020, a matéria é atinente às competências da Diretoria de Atendimento, não identificamos ações adicionais sob responsabilidade da CGPGSP.

4. Em caráter complementar, informamos que esta Coordenação-Geral, ao tratar Avaliação sobre a implantação nacional do Sistema de Verificação de Conformidade da Folha de Pagamento de Benefícios (SVCBEN) e do Painel de Qualidade de Dados do Pagamento de Benefícios (QDBEN), no processo nº 35014.300387/2020-89, já indicou à DIRAT, em 21/12/2020, ordem de priorização para as tarefas do QDBEN, conforme consta do Despacho CPGB 2505136, cujo conteúdo, nesse sentido, reproduzimos a seguir:

Prevalência 1: Qualificação da Folha de Pagamento_SVCBEN/Painel QDBEN_Inconsistências de Valores;

Prevalência 2: Qualificação da Folha de Pagamento_SVCBEN/Painel QDBEN_Acumulação Indevida;

Prevalência 3: Qualificação da Folha de Pagamento_SVCBEN/Painel QDBEN_Inconsistências no relacionamento;

Prevalência 4: Qualificação da Folha de Pagamento_SVCBEN/Painel QDBEN_Inconsistências relativas ao óbito;

Prevalência 5: Qualificação da Folha de Pagamento_SVCBEN/Painel QDBEN - Inconsistências de dados cadastrais;

Prevalência 6: Qualificação da Folha de Pagamento_SVCBEN/Painel QDBEN_Inconsistências no pagamento;

Prevalência 7: Qualificação da Folha de Pagamento_SVCBEN/Painel QDBEN_Inconsistências nos dados do benefício.”

- Despacho SEI nº 3266799 (Diretoria de Benefícios / Coordenação-Geral de Reconhecimento de Direitos) de 01.04.2021:

“2. O processo foi encaminhado a esta Coordenação-Geral para manifestação sobre as seguintes recomendações ao INSS:

1 – INSS: [...]

2 – INSS: [...]

3. Após análise não identificamos ações de responsabilidade da CGRD, tendo em vista que as referidas manifestações tratam sobre a gestão de fila de análise.”

- Despacho SEI nº 3277046 (Diretoria de Benefícios / Coordenação-Geral de Monitoramento e Controle de Benefício) de 01.04.2021:

“3. Esclarecemos que cabe a esta CGMOB a análise de admissibilidade dos benefícios com indicativo de irregularidade, que englobam os benefícios decorrentes das atividades previstas nos artigos 22 e 23 da Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3, de 21/09/2018.

4. Desta forma, após análise das recomendações 1 e 2, manifestamos não há providências a cargos desta CGMOB, uma vez que a gestão de fila de análise é de competência da Diretoria de Atendimento.”

- Despacho SEI nº 3270752 (Diretoria de Atendimento / Divisão de Gestão da Produção das Centrais de Análise), de 05/04/2021:

“3. Após análise, verifica-se que as Recomendações 1 e 2 poderão ser atendidas até 30/06/2021.(grifo nosso)”

O Ministério da Cidadania, por sua vez, encaminhou, por meio do Ofício SEI nº 472/2021/SEDS/SNAS/CGGI/MC, de 07.04.2021, a Nota Técnica nº 11/2021, de mesma data, apresentando as seguintes manifestações sobre o Achado 1, bem como sobre as recomendações 3 e 4 incluídas na versão preliminar do relatório de avaliação:

“3. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS RECOMENDAÇÕES DIRIGIDAS À SNAS

3.1. Em relação aos apontamentos endereçados a esta Secretaria, as ações desenvolvidas e em curso são apresentadas a seguir.

AUMENTO DA EFETIVIDADE DO PROCESSO DE APURAÇÃO DE BENEFÍCIOS COM INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

3.2. Acerca da recomendação de avaliar a existência de alternativas à realização dos processos de apuração sobre os casos de BPC com indicativo de irregularidade na renda do grupo familiar e da verificação do acúmulo do BPC com outras fontes de rendas incompatíveis, cabe ressaltar que, conforme disposto no art. 3º do Decreto 6.214/2007, o INSS é o responsável pela operacionalização do BPC. Ainda assim, este Departamento sempre atuou conjuntamente no sentido de contribuir nas propostas de melhorias dos fluxos dos processos que atualmente são utilizados por aquela Autarquia.

3.3. Nessa esteira, registra-se que uma alternativa que se encontra em discussão entre esse Departamento e o INSS é a automatização de parte do fluxo operacional destas apurações a partir de cruzamentos de dados, pois, dispondo das informações atualizadas do Cadastro Único, o INSS pode

verificar, inclusive dentre os casos que já se encontram pendentes de apuração, quais permanecem com a renda acima da permitida e aqueles que já foram regularizados, por exemplo. A partir do levantamento dessas informações, indica-se priorizar os casos que permanecem com o indício de irregularidade, expedindo ofícios de defesa em lote e fazendo o acompanhamento desses casos para promover a suspensão dos benefícios cujos beneficiários não apresentaram a defesa prévia ao final do prazo - priorizando a análise da defesa dos que apresentaram. Para os casos que o benefício esteve irregular por determinado período, mas que atualmente apresenta manutenção regular, a autarquia poderia emitir o ofício de defesa prévia, citando o período em que o benefício esteve com indício de manutenção irregular e os possíveis valores recebidos indevidamente.

3.4. Alternativa ainda em estudos iniciais é a utilização dos canais remotos para tratar da revisão de renda do BPC com todas suas etapas e acompanhamento pelo beneficiário realizados por meio eletrônico com procedimento automatizado.

3.5. Igualmente, estuda-se a criação de fluxo de análise de indícios de irregularidades próprio do BPC em que etapas sejam otimizadas com definição do processo apuratório mais célere. O debate tem se desenvolvido no âmbito do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta SEDS/MC/, SEPRT/ME, INSS, SNDPD/MMFDH nº 94, de 24 de dezembro de 2020.

3.6. Assim, a automatização parcial dos fluxos, aliada aos direcionamentos dos processos a partir dos cruzamentos de dados, e a construção de um módulo de revisão de renda para os canais remotos de atendimento, são algumas das ações que se encontram em tratativas com o INSS ou em discussões ainda preliminares, mas que minimizarão a quantidade de ações dos servidores do INSS para atendimento da referida demanda e trarão maior celeridade aos processos.

REGULAMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO BPC

3.7. Em relação a este apontamento, convém notar que o Programa está previsto no Decreto que regulamenta o BPC. Ao longo dos anos, embora outras gestões não o tenham implementado, no ano de 2018 foi instituído no âmbito do Governo Federal o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). Por óbvio, a existência do CMAP pode não suprir a existência do programa, como parece ter evidenciado a CGU, ainda que sem apontar outros indícios que indicariam que não haveria monitoramento do BPC - a não ser ter sido aventado, por aquele órgão de controle, que não houve regulamentação, desde 2007, dos dispositivos legais relativos ao programa.

3.8. No entanto, a despeito disso, entende-se a razoabilidade da criação de um programa específico com foco no monitoramento para o BPC, que seja capaz de abarcar um conjunto de ações intersetoriais. Ressalta-se que muitas ações foram e continuam sendo desenvolvidas para atender ao monitoramento e avaliação do BPC, como inclusive já demonstradas a esse órgão, não necessariamente sob a alcunha de "programa", tais como:

a) Divulgação mensal dos dados agrupados de valor e quantidade de benefícios, por município de pagamento, disponibilizados no site do Ministério.

b) Painel de monitoramento do BPC – sistema interno do Departamento - usado para acompanhamento mensal dos beneficiários do BPC, em particular do processo de inscrição do público no Cadastro Único. Apresenta também variáveis para traçar perfil dos beneficiários (tecnologia Qlikview). Com o painel é possível acompanhar a evolução do cadastramento dos beneficiários do BPC no Cadastro Único por território (município, UF, Região, Brasil), perfil do beneficiário (faixa etária, espécie de benefício, representação legal, origem judicial), avaliação da deficiência (quesitos) e relatórios físico-financeiros.

c) Construção de "bolsa de indicadores" para monitoramento do BPC e da Renda Mensal Vitalícia (RMV), que deverá substituir o painel QlikView. Este Ministério, por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), está desenvolvendo o Painel Executivo do BPC, no qual constam os indicadores orçamentários e de execução. Já foi definida uma lista de indicadores pelas equipes técnicas da SAGI e da

SNAS . Registra-se que a maior parte dos indicadores estão disponíveis nos bancos da SAGI para inclusão no Painel, sendo que apenas 6 (seis) encontram-se em fase de construção, pois dependem de batimento com o Cadastro Único.

d) Batimento mensal da base de ativos do BPC e familiares com bases administrativas institucionais do Governo Federal e do Distrito Federal para verificação da manutenção dos critérios de renda.

e) Batimento mensal da base de dados do BPC com o Cadastro Único para verificação do cadastramento.

f) Articulação do Programa Bolsa Família (PBF) e do BPC com os serviços oferecidos pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), especialmente os ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), em espaços metropolitanos de pobreza e vulnerabilidade, realizado em 2010.

g) Avaliação da nova modalidade de concessão do BPC à pessoa com deficiência (CIF), realizado em 2010, com o objetivo de “avaliar os alcances e limitações do novo modelo para concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) a pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho, com base na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), a partir da perspectiva dos profissionais que o utilizam”.

h) Benefício de Prestação Continuada (BPC): Um estudo dos efeitos associados à concessão do benefício sobre idosos eco-residentes, realizado em 2011, com o objetivo de “verificar os efeitos do Benefício de Prestação Continuada (BPC) em domicílios em que reside(m) beneficiário(s) quanto à composição domiciliar e mudanças na oferta de trabalho de seus membros”.

i) Estudo sobre as barreiras sociais presentes no meio familiar e sociocultural de pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, que dificultam o seu acesso à escola e a outros serviços públicos, realizado em 2014, com o objetivo de “identificar e analisar as barreiras sociais presentes no contexto familiar e sociocultural, que dificultam o acesso à escola e aos demais serviços públicos tais como saúde, assistência social, cultura, esporte, lazer e outros, bem como o exercício dos direitos humanos e liberdades fundamentais das pessoas com deficiência, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), na faixa etária de 4 a 18 anos”.

j) No ano de 2020, foi publicado o documento intitulado "De Olho na Cidadania nº 18 - Focalização e cobertura do BPC: uma análise metodológica", que trata das métricas de focalização e taxas de cobertura do BPC.

3.9. De se notar, portanto, que o CMAP e as ações de controle realizadas por este Ministério abarcam aquelas a que se faz referência no Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada, destacando que a criação do CMAP é posterior à previsão de referido programa. Nesse sentido, tendo em vista o que se encontra previsto em relação ao programa nos dispositivos legais, e considerando que é preciso assegurar esforços integrados dos mais diversos atores, inclusive do INSS e dos demais entes federativos, para sua plena execução, será estudada forma de criação do referido programa levando em consideração suas atividades, objetivos e responsabilidades de cada um dos órgãos envolvidos, levando em consideração também forma de execução e planejamento.”

Análise da equipe de auditoria

O Achado 1 apresentou testes e conclusões relacionados à questão de avaliação “A capacidade de atendimento do INSS, os fluxos e procedimentos instituídos e as informações utilizadas possibilitam o atendimento tempestivo dos requerentes e minimizam os riscos relacionados à focalização, à concessão e à manutenção do BPC, nos termos da Lei nº 8.742/93?”

Dentre as conclusões decorrentes dos testes e análises realizados, surgem como principais fragilidades (i) a baixa efetividade do processo de manutenção e revisão do BPC, haja vista as dificuldades enfrentadas pelo INSS em dar tratamento tempestivo às suas demandas, (ii) a existência de dificuldades na operacionalização do BPC, especialmente em relação ao Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência, conforme registrado nos indicadores utilizados pela Autarquia, e (iii) a não regulamentação do PNMA do BPC. Tais fragilidades foram abordadas nas recomendações 1 a 4, registradas na versão preliminar do relatório de avaliação.

Diante do exposto, o INSS apresentou as seguintes considerações:

- i. Concordou com o teor dos achados (Despacho SEI nº 3262475, de 31.03.2021);
- ii. Informou, por meio do Despacho SEI nº 3266210, de 01.04.2021, que, internamente, está definindo ordem de priorização para as tarefas do QDBEN; e
- iii. Se propôs, conforme teor do Despacho SEI nº 3270752, de 05/04/2021, a atender as recomendações 1 e 2 até 30.06.2021.

Constata-se, portanto, que o INSS concorda com as recomendações expedidas e propõe prazo para seu cumprimento.

Por sua vez, o Ministério da Cidadania, por intermédio da SNAS, manifestou-se nos seguintes termos:

- i. Se encontra em discussão uma alternativa que consiste na automatização de parte do fluxo operacional de apuração de irregularidades, a partir de cruzamentos de dados, o que auxiliaria na priorização e realização das análises/apurações. Outra alternativa, ainda em estudos iniciais, é a utilização dos canais remotos para tratar da revisão de renda do BPC;
- ii. Se encontra em discussão, no âmbito de Grupo de Trabalho, a criação de fluxo próprio de análise de indícios de irregularidades para o BPC, com vistas a otimizar e tornar mais célere o processo de apuração.
- iii. A SNAS propõe-se, ainda, a estudar uma forma de criação do PNMA, levando em consideração suas atividades, objetivos, responsabilidades de cada um dos órgãos envolvidos, bem como sua forma de execução e planejamento.

Considerando a manifestação do Ministério, verifica-se que alternativas e providências se encontram em avaliação, e que as mesmas podem ser úteis ao atendimento das recomendações 3 e 4 e, conseqüentemente, à melhoria do processo. Destaque-se, entretanto, que as medidas informadas estão em fase de estudo e serão acompanhadas a partir do monitoramento das recomendações. A partir das informações apresentadas pelos gestores em manifestação ao relatório preliminar, foram realizadas adaptações na recomendação 3 do relatório.

Destaque-se, ainda, que a SNAS aventa, em sua manifestação, que a CGU teria concluído pela não realização de monitoramento sobre o BPC por parte dos gestores, afirmação que não guarda relação com os achados da CGU. Conforme registrado no relatório, identificou-se a existência de procedimentos e iniciativas com vistas ao monitoramento do BPC, sendo que a

lacuna apresentada pela equipe de avaliação diz respeito à institucionalização desse monitoramento na forma de um Programa, tal qual prevê o Decreto nº 6.214/2007 (Art. 41).

ACHADO 2

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício SEI nº 472/2021/SEDS/SNAS/CGGI/MC, de 07.04.2021, a Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania encaminhou a Nota Técnica nº 11/2021, de mesma data, apresentando as seguintes manifestações, especificamente em relação ao Achado 2 e às recomendações 5 e 6, incluídas na versão preliminar do relatório de avaliação:

“INSTITUIÇÃO DE FLUXOS E PROCEDIMENTOS PARA REALIZAÇÃO DAS REAVALIAÇÕES DE DEFICIÊNCIA DOS BENEFICIÁRIOS DO BPC

3.10. Como cediço, a reavaliação da deficiência dos beneficiários do BPC é ação que requer atuação não somente deste Departamento, mas também da SPREV/ME, sobre o serviço médico-pericial, bem como do INSS, a respeito da avaliação social.

3.11. Feitas essas considerações, cabe registrar a complexidade operacional que o processo envolve. Atualmente, são 2,6 milhões de pessoas com deficiência beneficiárias do BPC. Considerando que apenas 100 mil pessoas tiveram sua última avaliação realizada nos últimos 2 (dois) anos, a ação de reavaliação da deficiência envolveria hoje 2,5 milhões de pessoas. E aqui cabe ressaltar que, como de conhecimento, o INSS possui hoje mais de 550 mil requerimentos de BPC aguardando conclusão que esbarra na capacidade operacional do Instituto, problema esse que se observa ao longo dos últimos anos. Levar outras 2,5 milhões de pessoas para essa fila exige uma equalização anterior.

3.12. Ainda quanto à capacidade operacional, vale dizer que ela esteve recentemente concentrada nas ações referentes ao benefício previdenciário de auxílio doença em razão do Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI), o que tornou mais complexa a ação referente ao BPC em período concomitante. Importante rememorar, ainda, que a avaliação da deficiência é biopsicossocial, devendo, obrigatoriamente, serem realizadas avaliações médica e social durante o procedimento. A etapa da avaliação social tem apresentado grande espera pelo requerente para sua realização, o que indica a necessidade de alteração do quadro antes de ampliar a demanda pelo serviço com a reavaliação.

3.13. Por fim, o momento vivenciado pelo País com a pandemia instaurada com a COVID-19 torna inviável a convocação das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC para realização presencial da reavaliação, tendo em vista o grau de risco e vulnerabilidade social e possíveis comorbidades que acometem esse público.

3.14. Nesta esteira, foi instituído Grupo de Trabalho por meio da Portaria Conjunta SEDS/MC, SEPRT/ME, INSS, SNDPD/MMFDH nº 94, de 24 de dezembro de 2020, para viabilizar a revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), de que trata o art. 21 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que vem discutindo os fluxos de revisão do BPC no tocante à renda, bem como construindo os critérios aplicáveis à reavaliação da deficiência, enfrentando a temática da capacidade operacional do INSS e estabelecendo fluxo da reavaliação da deficiência com as contribuições de todos os envolvidos.

3.15. Assim, tão logo o País volte à normalidade no que diz respeito à pandemia, e considerando a parceria entre Departamento, SPREV e INSS - cada um imbuído no cumprimento de suas responsabilidades e em prol da efetivação de reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC -, será iniciada a reavaliação.

3.16. Desse modo, o DBA aguarda as definições do GT supracitado para traçar as diretrizes e os fluxos levando em consideração a capacidade operacional dos envolvidos (INSS e SPREV), bem como o escalonamento e a priorização do público que também será definido/acordado no GT.

ADOÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ESTABELECIDOS PELA PORTARIA CONJUNTA INSS/MDS Nº 2, DE 30.03.2015, PARA REAVALIAR A DEFICIÊNCIA DOS BENEFICIÁRIOS DO BPC

3.17. Com relação à adoção dos procedimentos estabelecidos pela Portaria Conjunta INSS /MDS nº 2, de 30/3/2015, que dispõe sobre critérios, procedimentos e instrumentos para a avaliação social e médica da pessoa com deficiência para acesso ao Benefício de Prestação Continuada, já se encontra definido e pacificado no âmbito daquele Grupo de Trabalho que a reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC será realizada com o instrumento constante na normativa supramencionada.

3.18. Cumpre destacar que o instrumento atualmente utilizado na avaliação da Pessoa com Deficiência atende todos os requisitos do § 1º do art. 2º da LBI, aplicando avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar (médico perito federal e assistente social), que observa exatamente os aspectos elencados nos incisos do referido dispositivo, razão pela qual se estranha a menção na redação do relatório preliminar em referência, na página 18, de que o instrumento não estaria em acordo com a LBI. Pede-se, assim, que o trecho seja suprimido.

3.19. Portanto, o instrumento que vier a substituir o que atualmente está em uso será implantado de forma gradual e sem prejuízo às ações de concessão e revisão do BPC, tampouco a reavaliação se dará a partir da efetivação do novo instrumento, que abará a avaliação da deficiência em todos os âmbitos das políticas do governo federal direcionadas a esse público, conforme Decreto nº 10.415/2020.

[...]

4. OBSERVAÇÕES

4.1. Repisa-se aqui a solicitação de ajuste na redação do relatório expressa no item 3.18, pois, na página 18, refere-se ao instrumento atualmente utilizado na avaliação da Pessoa com Deficiência de forma equivocada, vez que, ao contrário do descrito no documento, o referido instrumento atende todos os requisitos do § 1º do art. 2º da LBI, aplicando avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar (médico perito federal e assistente social), que observa exatamente os aspectos elencados nos incisos do referido dispositivo.

4.2. Considerando o exposto nos itens 3.10 e seguintes deste, e que a principal causa para a não realização das reavaliações da deficiência dos beneficiários do BPC está atrelada ao volume de atendimento dos serviços ofertados pelo INSS, em especial a perícia médica e avaliação social, e que estes concorrem com o processo reavaliação, solicita-se a adequação na redação a seguir descrita e apresentada na página 47 do mesmo relatório:

[...]

4.3. Em observância as normas vigentes e considerando já terem sido feitos os apontamentos acerca do solicitado sobre a avaliação de alternativas para aumentar a efetividade do INSS no processo de apuração dos benefícios com indícios de irregularidade nos itens 3.2, 3.3 e 3.4 deste, sugere-se a supressão dessa recomendação feita à SNAS.”

Apresentada a manifestação do Ministério da Cidadania, registre-se, ainda, que o INSS não se manifestou sobre o Achado 2 e sobre as respectivas recomendações.

Análise da equipe de auditoria

O Achado 2 traz os resultados da análise realizada sobre o processo de reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC, para a qual foram realizados testes visando identificar (i) os fluxos e os procedimentos estabelecidos no âmbito do processo de revisão; e (ii) a existência de mapeamento dos principais entraves à realização da reavaliação da deficiência, bem como de providências adotadas ou em implementação para mitigar e/ou eliminar os obstáculos e viabilizar a realização das referidas revisões.

A partir das análises realizadas, concluiu-se que os procedimentos de reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários se encontravam indefinidos, bem como que não havia mapeamento ou diagnóstico estruturado sobre eventuais entraves à sua realização.

Posto isso, em relação ao Achado 2 e às recomendações 5 e 6, registradas na versão preliminar do relatório de avaliação, a SNAS destaca:

- i. Que a reavaliação da deficiência dos beneficiários do BPC é ação que requer atuação também da *“SPREV/ME, sobre o serviço médico-pericial, e do INSS, a respeito da avaliação social”*;
- ii. Que o processo operacional de reavaliação de 2,5 milhões de beneficiários esbarra na capacidade operacional do INSS, que anteriormente deve dar tratamento aos cerca de 550 mil requerimentos de BPC aguardando conclusão;
- iii. O momento vivenciado pelo país, com a pandemia do COVID-19, o que tornaria *“inviável a convocação das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC para realização presencial da reavaliação, tendo em vista o grau de risco e vulnerabilidade social e possíveis comorbidades que acometem esse público”*;
- iv. A instituição de Grupo de Trabalho, que *“vem discutindo os fluxos de revisão do BPC no tocante à renda, [...] os critérios aplicáveis à reavaliação da deficiência, [...] a capacidade operacional do INSS e estabelecendo fluxo da reavaliação [...]”* e, que com as definições do referido Grupo de Trabalho, *“tão logo o País volte à normalidade no que diz respeito à pandemia”*, será iniciada a reavaliação; e
- v. Que já se encontra definido e pacificado, no âmbito do Grupo de Trabalho, que a reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC será realizada com base nos instrumentos estabelecidos pela Portaria Conjunta INSS/MDS nº 2, de 30/3/2015.

Diante do exposto, verifica-se, no que diz respeito à recomendação 5, a existência de discussões em andamento com vistas à regularização da situação. Frise-se, entretanto, os desafios existentes, relacionados principalmente ao estoque de demandas e à capacidade operacional do INSS, bem como às incertezas relacionadas às restrições decorrentes da pandemia da COVID-19, que podem impactar o cronograma de implantação das providências definidas no âmbito do GT.

Por outro lado, em virtude da existência de posicionamento formal por parte da SNAS no sentido de que a Portaria Conjunta INSS/MDS nº 2, de 30.03.2015, será aplicada no processo de reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC, suprimiu-

se a recomendação 6⁷⁹ registrada na versão preliminar do relatório de avaliação, de forma que a recomendação 7, que trata da questão do conceito de família, tornou-se a recomendação 6 na versão final do relatório.

Além de todo o exposto, o Ministério da Cidadania também argumenta, em sua manifestação, pela alteração de dois trechos presentes na versão preliminar do relatório de avaliação, registrando que:

- i. É equivocada a afirmação de que o instrumento atualmente utilizado na avaliação da pessoa com deficiência não atenderia aos requisitos do § 1º do art. 2º da LBI;
- ii. A principal causa para a não realização das reavaliações da deficiência dos beneficiários do BPC estaria atrelada ao volume de atendimento dos serviços ofertados pelo INSS, em especial a perícia médica e a avaliação social, e que estes concorrem com o processo de reavaliação, motivo pelo qual sugere a adequação na redação do trecho que indica a fragilidade na coordenação, por parte da SNAS, como principal causa para a não realização das reavaliações da deficiência e do grau de impedimento junto aos beneficiários do BPC.

Quanto aos instrumentos de avaliação previstos na Portaria Conjunta INSS/MDS nº 2, foram suprimidos, na versão final do relatório, os trechos que afirmavam que os referidos instrumentos não atenderiam aos requisitos da LBI.

Em relação às principais causas para a não realização da reavaliação da deficiência e do grau de impedimento junto aos beneficiários do BPC, cumpre mencionar que a indicação da fragilidade na coordenação do processo, por parte da SNAS, não exclui a responsabilidade dos demais atores envolvidos, mas tem por objetivo destacar as competências da Secretaria no sentido de provocar e conduzir discussões para definição de diagnósticos e possíveis soluções para o problema – em que pese a existência de discussões em andamento no âmbito de GT⁸⁰, a avaliação levou em consideração o grande lapso temporal decorrido sem a adoção de medidas efetivas para garantir a realização das reavaliações. Não obstante o exposto, e considerando as informações apresentadas pelos gestores, foram realizados ajustes no referido trecho do relatório, explicitando, também, outros fatores relevantes à gestão do processo.

ACHADO 3

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício SEI nº 472/2021/SEDS/SNAS/CGGI/MC, de 07.04.2021, a Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania encaminhou a Nota Técnica nº

⁷⁹ SNAS: Até que ocorra a regulamentação do art. 2º da Lei nº 13.146, de 06.07.2015, especificamente quanto à definição dos instrumentos e do modelo único de avaliação biopsicossocial da deficiência, adotar os procedimentos estabelecidos pela Portaria Conjunta INSS/MDS nº 2, de 30.03.2015, para reavaliar a deficiência e o grau de impedimento dos beneficiários do BPC.

⁸⁰ Instituído pela Portaria Conjunta SEDS/MC, SEPRT/ME, INSS, SNDPD/MMFDH nº 94, de 24 de dezembro de 2020.

11/2021, de mesma data, apresentando manifestações sobre o Achado 3 e sobre a recomendação 7, incluída na versão preliminar do relatório de avaliação:

“ADOÇÃO DO CONCEITO DE FAMÍLIA DO CADÚNICO PARA A GESTÃO DO BPC

3.20. Sobre a adoção do conceito de família do Cadastro Único para a gestão do BPC cabe registrar que serão implementadas as seguintes ações: I – Avaliação de impacto da unificação de conceitos de família utilizados no BPC e no Cadastro Único; II – Avaliação de viabilidade, junto às demais áreas envolvidas, no Ministério da Cidadania e no INSS, a partir das observações da avaliação de impacto; III - Implementação de ajustes necessários do conceito caso identificada a viabilidade da mudança conceitual.

3.21. É necessário considerar os impactos da mudança do conceito de família utilizado no BPC, para que haja previsibilidade. Os impactos referem-se a diferentes aspectos: 1. financeiro, pelo possível aumento do número de pessoas elegíveis ao BPC; 2. em relação à efetividade e alcance do benefício no âmbito da Política de Assistência Social. O conceito adotado pelo BPC tem se mantido em função da responsabilidade alimentar entre os membros da família, alinhado com os objetivos da Política de Assistência Social. A mudança no conceito pode impactar esse alcance e alinhamento; 3. avaliação de riscos, devido à possibilidade de aumento de fraudes, tendo em vista os dados do Cadastro serem autodeclaratórios.

3.22. Foi identificada avaliação existente sobre esse tema no “Texto para Discussão nº 1411 - Mudança do conceito de família do Benefício de Prestação Continuada”, publicado pelo IPEA em 2009, baseado no Censo de 2000. No entanto, trata-se de análise defasada e insuficiente para mensurar o impacto da mudança nos tempos atuais. Além da realização desses estudos, caso se defina pela pertinência da mudança, são necessárias ações de diferentes áreas do Ministério (em particular a SNAS e a SECAD) e do INSS para viabilizar a efetiva mudança do conceito. Caso a conclusão da análise seja pela implantação do conceito de família do Cadastro Único para o BPC, o Ministério da Cidadania elaborará Plano de Ação com as demais áreas envolvidas para realização das atualizações/adequações necessárias.”

Análise da equipe de auditoria

No Achado 3, propôs-se responder a seguinte questão para avaliação: “Quais as principais oportunidades, obstáculos e possíveis impactos decorrentes da adoção do conceito de família do CadÚnico para identificação do grupo familiar dos beneficiários do BPC?”.

A partir dos testes e análises realizados, foi possível concluir que o conceito de família amplo, utilizado pelo Cadastro Único, apresentar-se-ia mais alinhado (i) aos objetivos específicos pretendidos pelo Benefício de Prestação Continuada, por identificar, em tese, um panorama mais realista sobre a situação socioeconômica das famílias dos beneficiários; e (ii) ao contexto em que o BPC se encontra inserido, enquanto um dos objetivos da assistência social, integrante da proteção social básica e integrado às demais políticas setoriais. Em relação a riscos, oportunidades e impactos decorrentes de uma eventual mudança de conceito, conclui-se pela prevalência de aspectos positivos na adoção do conceito de família do CadÚnico, bem como pelo reduzido impacto no que diz respeito a variações na quantidade de beneficiários e à elegibilidade dos mesmos.

Diante das análises e conclusões registradas pela equipe de avaliação, a SNAS apresentou suas considerações, destacando, em suma, que implementará ações (i) para avaliação do impacto da unificação dos conceitos de família utilizados no BPC e no Cadastro Único; (ii) para avaliação da viabilidade do ajuste junto às demais áreas envolvidas, no Ministério da Cidadania e no INSS; e (iii) para identificação dos ajustes necessários caso conclua-se pela viabilidade da mudança conceitual. Por fim, os gestores destacam que “*Caso a conclusão da análise seja pela*

implantação do conceito de família do Cadastro Único para o BPC, o Ministério da Cidadania elaborará Plano de Ação com as demais áreas envolvidas para realização das atualizações/adequações necessárias”.

Sendo assim, entende-se que as ações propostas pelo Ministério da Cidadania vão ao encontro da recomendação proposta pela equipe de avaliação, que monitorará sua implementação e o resultado das providências informadas.

II – BASES DE DADOS UTILIZADAS PARA REALIZAÇÃO DAS ESTIMATIVAS DO ACHADO 3.

Quadro 1: Bases de dados utilizadas na realização das estimativas do Achado 3.

Base	Órgão responsável	Data de atualização
Folha de Pagamentos do INSS (Maciça)	Instituto Nacional do Seguro Social	31.07.2020
Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil	31.12.2020
Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal (CadÚnico)	Ministério da Cidadania	10.07.2020
Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP)	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil	31.07.2020
Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape)	Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG)	31.07.2020
Cadastramento de Ação Judicial (CADJUD)	Procuradoria Federal Especializada do INSS (PFE/INSS)	14.06.2019
Bases de dados de agentes públicos estaduais, distritais e municipais	Tribunais de Contas, Controladorias-Gerais, Ministério Público de Contas e Portal da Transparência	Diversas. Detalhes no Quadro 2 a seguir.

Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação

Quadro 2. Bases de dados de agentes públicos estaduais, distritais e municipais.

UF	Base	Órgão que disponibilizou a base	Mês de referência
AC	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	02/2020
AL	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Ministério Público de Contas do Estado de Alagoas ^[a] Prefeituras Municipais de Alagoas ^[b]	04/2020 ^[a] Referências diversas ^[b]
AM	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	03/2020
AP	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais	Controladoria-Geral do Estado	04/2020
BA	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais.	Tribunal de Contas do Estado	04/2020
	Servidores, pensionistas e aposentados municipais.	Tribunal de Contas dos Municípios	04/2020
CE	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	02/2020
DF	Servidores, pensionistas e aposentados distritais	Portal da Transparência do GDF	03/2020
ES	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	05/2020
GO	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais	Controladoria-Geral do Estado	04/2020
	Servidores, pensionistas e aposentados municipais	Tribunal de Contas dos Municípios	12/2019

UF	Base	Órgão que disponibilizou a base	Mês de referência
	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais	Tribunal de Contas do Estado	05/2020
MA	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	03/2020
MG	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	01/2020
MS	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais	Controladoria-Geral do Estado	04/2020
	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	04/2020
MT	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais	Controladoria-Geral do Estado	04/2020
PA	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais	Tribunal de Contas do Estado	04/2020
	Servidores, pensionistas e aposentados municipais	Tribunal de Contas dos Municípios	05/2020
PB	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	05/2020
PE	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	04/2020 05/2020
PI	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Controladoria-Geral do Estado	12/2019 03/2020
	Servidores, pensionistas e aposentados do MP/PI e do TCE/PI	Tribunal de Contas do Estado	04/2020 06/2020
PR	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais	Controladoria-Geral do Estado	04/2020
	Servidores, pensionistas e aposentados municipais	Tribunal de Contas do Estado	04/2020
RJ	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	04/2020
RN	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	03/2020
RO	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	04/2019 03/2020 04/2020 05/2020
RR	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	03/2020
RS	Servidores, pensionistas e aposentados do Poder Executivo Estadual	Contadoria e Auditoria-Geral do Estado	04/2020
SC	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais	Controladoria-Geral do Estado	04/2020 07/2020
SE	Servidores, pensionistas e aposentados	Tribunal de Contas do Estado	02/2020
SP	Servidores e aposentados do Município de São Paulo, do TCM/SP e de empresas públicas do Município	Tribunal de Contas do Município de São Paulo	06/2020
	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais do Estado de São Paulo ^[a]	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	05/2020
TO	Servidores e aposentados	Tribunal de Contas do Estado	04/2020

Fonte: Elaborado pela CGU a partir de informações disponibilizadas pelos referenciados ou extraídas de portais da transparência disponíveis na internet.

^[a]Exclusivamente em relação aos municípios de Maceió e de Palmeira dos Índios.

^[b]Informações relacionadas a servidores de 78 prefeituras do Estado de Alagoas, com referências de data diversas, a partir de abril/2020.

^[c]Excluindo o município de São Paulo.