

*RELATÓRIO DE EXECUÇÃO
DO PLANO TÁTICO 2018-2019*

MULTIPLICIDADE DE CADASTROS



Sumário

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS1

INTRODUÇÃO1

QUAL O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?4

QUAL A OPINIÃO DA CGU E QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?.....20

CONCLUSÃO24

ANEXO26

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP - Ação Civil Pública

APS - Agências da Previdência Social

BPC - Benefício de Prestação Continuada

BPMBI -Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade

CADJUD - Cadastramento de Ação Judicial

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

Dataprev - Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência

DIB - Data de Início de Benefício

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

GERID - Sistema de Gerenciamento de Identidade

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados

NIT - Número de Inscrição do Trabalhador

Pcal - Política de Controle de Acesso Lógico

PBF - Programa Bolsa Família

PRBI - Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

RGPS - Regime Geral de Previdência Social

SECAP - Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria

SFC - Secretaria Federal de Controle Interno

Seguro Defeso - Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal

SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SEPRT - Secretaria Especial de Previdência e Trabalho

SISOBI - Sistema de Controle de Óbitos

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

SPMF - Subsecretaria da Perícia Médica Federal

SPREV - Secretaria de Previdência

SUB - Sistema Único de Benefícios

TCU - Tribunal de Contas da União

TI - Tecnologia da Informação

INTRODUÇÃO

O tema “Multiplicidade de Cadastros”, incluído no Plano Tático da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria-Geral da União (CGU), cujas ações relacionadas foram executadas no período de janeiro/2018 a março/2020, tem por objetivo principal verificar a consistência e a qualidade dos cadastros existentes no âmbito do governo federal que suportam a concessão e o pagamento de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas, impactando na regularidade dos referidos pagamentos.

Os trabalhos desenvolvidos e relacionados a despesas previdenciárias, e que compõem esta avaliação consolidada de resultados, dizem respeito a gastos efetivados no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e representaram pagamentos em torno de R\$ 602,8 bilhões no exercício de 2019 e R\$ 569,8 bilhões no exercício de 2018¹. As ações relacionadas à execução das políticas públicas de Previdência Social são desempenhadas no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia vinculada, a partir de 2019, ao Ministério da Economia e, anteriormente, em 2018, ao Ministério do Desenvolvimento Social.

Naquilo que diz respeito ao pagamento de benefícios assistenciais, os principais benefícios dessa natureza, e cujos resultados de análises realizadas foram contemplados nos registros constantes deste Relatório, estão associados à execução de políticas sob responsabilidade do Ministério da Cidadania. Esses benefícios são o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), os quais representaram, no exercício de 2019, respectivamente, pagamentos em torno de R\$ 31 bilhões, alcançando em torno de 15 milhões de beneficiários, e de mais de R\$ 55 bilhões, atendendo 4,9 milhões de beneficiários²; e, no exercício de 2018, por sua vez, os pagamentos relacionados ao PBF representam um montante de mais de R\$ 30 bilhões, pagos a 16,9 milhões de beneficiários³, e os pagamentos referentes ao BPC, um montante de R\$ 54 bilhões, pagos a 4,7 milhões de beneficiários⁴. As ações de operacionalização do PBF estão sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal, a partir de diretrizes definidas pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), enquanto aquelas relacionadas ao BPC são operacionalizadas pelo INSS, a partir de definições da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), ambas Secretarias vinculadas ao Ministério da Cidadania.

Quanto à avaliação envolvendo despesas executadas e relacionadas a benefícios trabalhistas, as ações desenvolvidas no período e contempladas no presente Relatório referem-se ao pagamento de Seguro Desemprego e de Seguro Defeso (modalidade do Seguro Desemprego voltada ao pescador artesanal em época de defeso),

¹ Fonte: Painel de Benefícios/CGU -

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiYzYxODM5MDQtZDZiYy00NWYxLTgyODgtZGM4YmQ5Y2YyNGY4IiwidCI6IjY2NzhkOWZlTA5MjEtNDk3ZC04NDExLTVmMWMxOGRlZmJiYiJ9>, consulta realizada em 28.01.2021.

² Fonte: Portal da Transparência - <http://www.portaldatransparencia.gov.br/beneficios?ano=2019>, consulta realizada em 21.01.2021.

³ Fonte: Portal da Transparência - <http://www.portaldatransparencia.gov.br/beneficios?ano=2018>, consulta realizada em 28.01.2021.

⁴ Fonte: http://www.antigo.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/Relatorio-Avaliacao-BPC-Fasico_31_05_2019.pdf, consulta realizada em 28.01.2021.

representando, respectivamente, despesas em torno de R\$ 37 bilhões e de R\$ 2,2 bilhões, e beneficiando cerca de 7 milhões de segurados e 638 mil pescadores, no exercício de 2019⁵; e de cerca de R\$ 36 bilhões e R\$ 2,5 bilhões, beneficiando mais de 7 milhões de segurados e 686 mil pescadores no exercício de 2018⁶. A execução da política do Seguro Desemprego está sob a responsabilidade da Secretaria de Trabalho, do Ministério da Economia, enquanto as definições relacionadas à execução da política do Seguro Defeso ocorrem no âmbito da Secretaria de Aquicultura e Pesca, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com operacionalização também pelo INSS.

A realização de despesas com benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas reveste-se de significativa materialidade, conforme demonstrado anteriormente, assim como de relevância, decorrente do caráter de subsistência desses benefícios. Em relação à criticidade, diversas ações de controle realizadas pela CGU ao longo dos anos, especialmente aquelas executadas por meio de cruzamentos de dados, demonstram, sistematicamente, falhas na concessão, na manutenção e no pagamento desses benefícios, causando prejuízos à União e à adequada execução das políticas públicas, estando as causas, muitas vezes, relacionadas a fragilidades dos cadastros que dão suporte ao pagamento dos benefícios e desatualização de informações de seus respectivos beneficiários.

A fragilidade na qualidade dos cadastros que suportam a concessão, a manutenção e o pagamento de benefícios decorre de múltiplos fatores, tais como a existência de diversos sistemas e cadastros, não integrados entre si, sob a gestão de órgãos distintos, o que demandaria a construção de arranjos institucionais para viabilizar a implementação e a utilização desses dados cadastrais de forma articulada pelas diversas políticas públicas; a utilização de conceitos distintos entre os diversos cadastros, podendo comprometer a fidedignidade e a utilização dos dados dos benefícios e dos respectivos beneficiários, a exemplo dos conceitos de renda e de família utilizados no Cadastro Único (CadÚnico), para pagamentos do PBF, diferente dos conceitos dessas variáveis utilizados para a habilitação ao BPC; a inexistência de uma “chave-única” entre os diversos sistemas de cadastros que permita, por exemplo, a identificação dos beneficiários de forma clara, precisa e unificada; assim como a existência de inconsistências dos dados constantes desses sistemas de cadastros, muitas vezes com informações auto declaratórias, sem a realização de validações mínimas, e, principalmente, desatualizadas, prejudicando a fidedignidade dos registros neles inseridos.

Essa multiplicidade de cadastros, associada às inconsistências e falhas na qualidade dos dados cadastrais de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas, possui significativo impacto social e econômico, uma vez que contribui para a ocorrência de pagamentos de benefícios a pessoas não elegíveis, na ordem de bilhões de reais, bem

⁵ Fonte: Portal da Transparência - <http://www.portaldatransparencia.gov.br/beneficios?ano=2019> e Boletim das Políticas Públicas de Emprego, trabalho e Renda - <http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Boletim-PPTER-1%C2%BA-Trimestre-de-2020.pdf>, consulta realizada em 21.01.2021.

⁶ Fonte: Portal da Transparência - <http://www.portaldatransparencia.gov.br/beneficios?ano=2018> e Boletim das Políticas Públicas de Emprego, trabalho e Renda - <http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Boletim-PPTER-1%C2%BA-Trimestre-de-2020.pdf>, consulta realizada em 28.01.2021.

como relevante criticidade no que tange aos riscos associados de pagamentos irregulares de benefícios. Adicionalmente, contribui para a ausência de racionalização de processos e de custos no âmbito da Administração Pública Federal, decorrentes da necessidade de gerenciamento de cadastros diversos que poderiam estar relacionados, resultando em fragmentação de informação, divisão de esforços e ineficiências nos gastos públicos.

Dessa forma, no intuito de verificar a consistência e a qualidade dos diferentes cadastros existentes no âmbito do governo federal e que suportam a concessão e a manutenção dos benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas, impactando na regularidade dos referidos pagamentos, foram realizadas ao longo do período ações de controle cuja abordagem principal pode ser assim dividida: a) Gestão dos cadastros, cujo objetivo principal era avaliar a segurança das informações e propor melhorias para mitigar as eventuais fragilidades identificadas; b) Gestão da Tecnologia da Informação (TI) envolvida na manutenção de cadastros, com o propósito de avaliar os sistemas de informação estruturantes no âmbito da previdência e da assistência social que subsidiam os respectivos pagamentos de benefícios; e c) Auditoria de bases de dados, cujo objetivo consistia em avaliar a consistência dos cadastros e a regularidade dos pagamentos de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas por meio de cruzamento de bases de dados.

Na sequência, são apresentados os resultados dos principais trabalhos desenvolvidos no período de janeiro/2018 a março/2020, vinculados às abordagens supracitadas, resultados esses que indicam, em síntese, a ocorrência de falhas relacionadas à gestão de cadastros de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas, naquilo que diz respeito à sua segurança e à sua estrutura de manutenção; à não atualização e à fragilidade da qualidade das informações neles inseridas, sem a adoção de providências para a validação dessas informações; e o consequente pagamento de benefícios a pessoas não elegíveis.

QUAL O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

1. Gestão de cadastros e gestão de TI para manutenção de cadastros

Os resultados das ações de controle apresentadas em sequência estão diretamente relacionados com a temática de multiplicidade de cadastros, vinculados às abordagens gestão de cadastros e gestão da TI para manutenção de cadastros que subsidiam os pagamentos de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas.

1.1 Avaliação dos mecanismos de governança implementados no âmbito do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)

A ação de controle iniciada no exercício de 2019, contempla avaliação dos mecanismos de governança implementados no âmbito do CNIS, que consiste na principal fonte de informação utilizada no reconhecimento de direitos previdenciários pelo INSS. A auditoria possui repercussão no âmbito da Secretaria de Previdência (SPREV) da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPT) do Ministério da Economia, do INSS e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), considerando que o CNIS contém dados sob responsabilidade de diversos atores públicos, o que requer o estabelecimento de instâncias de governança e a articulação entre as partes interessadas de modo a promover o aperfeiçoamento desse cadastro.

Os resultados demonstram, acerca do componente estratégia organizacional, que não houve a edição de norma específica que instituísse o CNIS, tampouco foi realizada a revisão dos atos normativos relacionados ao cadastro que o antecedeu, fragilizando sua gestão, pois não define claramente as finalidades desse cadastro, tampouco as funções e responsabilidades das partes envolvidas. Adicionalmente, a falta de normativo específico possibilita a realização de alterações relacionadas a este cadastro sem que seja avaliada a aderência a seus objetivos primeiros ou sem que sejam apresentadas justificativas para sua modificação. Nesse contexto, identificou-se a previsão de expansão das temáticas dos dados a serem replicados no CNIS sem que fosse possível avaliar a adequação a suas finalidades, ou que restasse evidente a necessidade de utilização desses dados para a concessão de benefícios providos pelo INSS, conforme determinação legal. Cabe ressaltar que o Decreto nº 10.047/2019 prevê a concessão de acesso a entidades privadas no âmbito do Observatório de Previdência e Informações do CNIS, ocasionando o risco de acesso indevido a dados para os quais não há respaldo legal, em decorrência de sua sensibilidade ou de previsão de sigilo. Essa nova conformação do CNIS, que inclui informações cujas temáticas extrapolam as competências dos órgãos e entidades responsáveis pela governança e operacionalização desse cadastro, gera a necessidade de revisão da adequação da instância de governança proposta pelo Decreto nº 10.047/2019.

Quanto aos componentes sistema de governança e alinhamento transorganizacional, verificou-se que os normativos vigentes não previram mecanismos institucionalizados para atuação conjunta dos atores envolvidos, como era feito anteriormente por meio da criação de instâncias colegiadas. A limitada atribuição de competências às partes interessadas aumenta a probabilidade de superposição de esforços, em particular quanto à multiplicidade de cadastros existentes no âmbito da Administração Pública

Federal, assim como limita a atuação conjunta com vistas ao aprimoramento da qualidade das informações cadastrais federais. Nesse contexto, o Decreto nº 10.047/2019, ao mesmo tempo em que prevê a criação de um “super” CNIS para auxiliar na formulação e na avaliação de políticas sociais, concentra competências relacionadas a instâncias de governança interna em um órgão cuja competência não abrange todas as temáticas abordadas por esse cadastro. Além de reforçar as fragilidades apontadas, essa conformação contraria uma das diretrizes da governança pública, qual seja, a de *“articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público”*.

Com relação ao componente relacionamento com partes interessadas, verificou-se o não estabelecimento de canais de comunicação devidamente estruturados, fragilizando o relacionamento entre as mesmas. Por fim, vale citar, o “Guia da Política de Governança Pública”, o qual descreve que *“a ideia de aprimorar a governança nada mais é do que a ideia de aprimorar a instituição, de prepará-la para melhor atender ao interesse público, de criar um ambiente institucional capaz de gerar e entregar resultados”*. Dessa forma, a busca constante do aprimoramento da governança do CNIS tem o intuito de agregar valor público.

Diante dos fatos verificados, foi recomendado à SEPRT definir diretrizes de governança do CNIS, em especial no que tange à instituição de sistema de governança, ao compartilhamento de dados e ao envolvimento de partes interessadas, em alinhamento com o “Guia de Boas Práticas da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)” e com as “Regras para Compartilhamento de Dados”, assim como criar mecanismos de comunicação que aprimorem o relacionamento entre partes interessadas e, em especial, que permitam a retroalimentação tempestiva em relação aos dados em que forem identificadas inconsistências. Adicionalmente, recomendou-se à referida Secretaria que avaliasse a pertinência de propor ao Comitê Central de Governança de Dados a instituição formal do CNIS como um dos cadastros base de referência do setor público; definisse política de permissões de acesso ao CNIS quanto a seu alinhamento com os dispositivos da LGPD e do Decreto nº 10.046/2019 e que acompanhasse a implementação pelos órgãos ou entidades pertinentes; e que identificasse e avaliasse os riscos que podem gerar impacto sobre o titular dos dados pessoais, em alinhamento com o “Guia de Boas Práticas da LGPD”, dando publicidade aos resultados por meio do Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais.

Adicionalmente, foi recomendado à SEPRT que estabelecesse diretrizes acerca das questões fundamentais a serem verificadas para garantir a conformidade do tratamento de dados pessoais às disposições da LGPD; criasse catálogo de bases de dados, repositórios e sistemas disponibilizados pelo CNIS, informando nível de compartilhamento de dados em alinhamento com as “Regras para Compartilhamento de Dados” propostas pelo Comitê Central de Governança de Dados; atualizasse os atos normativos relacionados ao CNIS, prevendo a instituição desse cadastro, a descrição de sua estratégia, contemplando a definição de objetivos e mecanismos que possibilitem alinhamento entre as organizações e as partes interessadas, bem como a elucidação a respeito do conceito de “informações sociais” utilizado no âmbito do CNIS; normatizasse os critérios de acesso e utilização das informações disponíveis no CNIS; e realizasse estudo avaliando eventual sobreposição do CNIS com o Cadastro Base do Cidadão, com

proposta de envio ao Comitê Central de Governança de Dados. As referidas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

1.2. Avaliação da gestão do INSS sobre os controles para a concessão e manutenção de perfis de acesso ao sistema Portal CNIS

A ação de controle, com resultados relevantes comunicados ao INSS ainda no exercício de 2019, contempla avaliação da gestão do INSS sobre os controles para a concessão e manutenção de perfis de acesso ao sistema Portal CNIS. A auditoria foi realizada em razão de o Portal CNIS ser o sistema corporativo que permite a realização manual de consultas, inclusões, exclusões e alterações de dados registrados no CNIS, os quais, a partir do Decreto nº 6.722/2008, valem como prova de filiação à previdência social, tempo de contribuição e salários de contribuição.

A gestão dos controles de acesso ao Portal CNIS é um processo que, em grande medida, se baseia na atuação dos gestores de acesso, servidores do INSS. Seja para concessão, seja para a gestão dos perfis concedidos a cada um dos usuários, compete ao Gestor de Acesso, em cada nível, acessar o Sistema de Gerenciamento de Identidade (GERID) para alterar perfis e validade, ou revogá-los. Todavia, apesar de a gestão dos controles de acesso ao Portal CNIS apresentar diversas etapas que dependem de atuação e verificação manuais, os Gestores de Acesso não dispõem de uma ferramenta gerencial que lhes apresente alertas ou mesmo que lhes permita gerir grandes quantidades de perfis sem a necessidade de demanda específica de processamento à Dataprev. Nesse sentido, foram observadas oportunidades de automatização de controles, baseadas em batimentos de dados; de implementação de regras de validação de informações no momento da concessão dos perfis; e, periodicamente, buscando validar ou revogar perfis ativos. A automatização de controles pode contribuir para aumentar a segurança do processo e, também, para desonerar o quadro de servidores e de gestores do INSS para outras atividades.

Adicionalmente, verificou-se que as ocorrências de novas concessões de perfis de acesso indevidos, entre o primeiro e o segundo cruzamento de dados realizados no âmbito da auditoria, demonstram que o tratamento individual dos perfis (realizado pelo INSS em atendimento a recomendações emitidas pela CGU ao longo da ação de controle no sentido de revogação ou revalidação de perfis) é medida corretiva que, se não aliada a medidas preventivas (melhorias de controles), tende a continuar sendo necessária. Em síntese, os testes substantivos aplicados sobre as listagens de perfis de acesso, demonstraram a efetiva ocorrência de concessões e de manutenções de perfis de acesso indevidos, o que comprova a fragilidade dos controles existentes e sinaliza a urgência da melhoria desses controles internos.

Concluiu-se que a gestão dos controles de acesso ao Portal CNIS não se mostra adequada para assegurar que os perfis de acesso ao sistema sejam concedidos e mantidos mediante o atendimento dos critérios definidos normativamente e em nível e período de vigência necessários às atividades dos usuários.

Visando fortalecer os controles internos para mitigar os riscos identificados relacionados à gestão dos acessos ao Portal CNIS, foram emitidas recomendações estruturantes, relacionadas especialmente à revisão de normas e à automatização de controles, com

destaque para a atualização da Política de Controle de Acesso Lógico (Pcal) do INSS, para que atenda às necessidades atuais da Entidade; a edição de norma específica que regulamente a concessão de acesso para usuários externos; a adequação dos perfis de acesso do Portal CNIS às atividades desenvolvidas pelos usuários; o desenvolvimento de ferramenta para gerenciamento dos acessos ao Portal CNIS; a adequação da rotina de gerenciamento de acessos ao Portal CNIS à Política de Controle de Acesso Lógico do INSS; e a validação dos dados do usuário do Portal CNIS com os dados constantes do banco de dados de usuários do INSS. As referidas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU, com destaque para a efetiva atualização da Pcal em agosto/2020.

1.3. Avaliação da consistência dos dados constantes da base do CNIS em relação aos pagamentos realizados pelo INSS

A ação de controle, finalizada no exercício de 2018, refere-se a trabalho compartilhado entre a CGU e o Tribunal de Contas da União (TCU), sendo que coube ao referido Tribunal verificar a consistência cadastral do CNIS e à CGU verificar o impacto de diversas inconsistências em informações registradas no CNIS na folha de pagamento de benefícios previdenciários (Maciça) durante os exercícios de 2012 a 2017

Inicialmente, cabe esclarecer que quando um cidadão solicita cadastro junto ao INSS, recebe um identificador no sistema CNIS denominado Número de Inscrição do Trabalhador (NIT). Ocorre que, em análise aos dados constantes do CNIS, identificam-se casos de o mesmo NIT estar indevidamente relacionado a mais de uma pessoa. Esses casos são denominados de NIT “Faixa Crítica”, configurando-se em situação de risco.

Com base nas análises realizadas, verificou-se inconsistência do cadastro de segurados, com reflexo no pagamento de benefícios, sendo identificadas, como causas dessa impropriedade, os seguintes fatores: a) incorporação de dados ao CNIS, ao longo do tempo, sem as devidas críticas no sistema, resultando em milhões de registros incompletos ou incorretos; b) o INSS não implantou medidas para renumeração dos denominados NIT Faixa Crítica; c) os registros incorretos e incompletos, uma vez incorporados ao CNIS, não foram corrigidos; e d) os benefícios são pagos mesmo com as falhas cadastrais apontadas. Dessa forma, a partir do cruzamento de dados, concluiu-se pela existência de pagamentos, no mínimo, em montante de R\$ 34 bilhões anuais, a beneficiários do INSS cujos dados possuem inconsistências no CNIS, correspondente a mais de 1,5 milhão de casos identificados.

Diante dos fatos verificados, recomendou-se ao INSS apurar as situações de benefícios potencialmente irregulares resultantes de vínculo em faixa crítica apresentados na auditoria; implementar controles em sistema que não permitam a ocorrência de atribuição de um NIT a mais de um segurado, tampouco permitam a concessão de benefícios a segurados vinculados a empresas inexistentes, baixadas, suspensas ou que tenham iniciado suas atividades posteriormente ao início dos vínculos trabalhistas computados ao segurado; implementar plano de ação para revisão dos benefícios em manutenção originários de vínculos com empresas inexistentes, baixadas, suspensas ou que tenham iniciado suas atividades posteriormente ao início dos vínculos trabalhistas computados ao segurado, assim como para revisão dos benefícios em manutenção

originários das situações apontadas. As referidas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

2. Pagamentos de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas com base em informações disponíveis nos diversos cadastros existentes.

Os resultados das ações de controle relacionadas na sequência estão diretamente relacionados com a temática de multiplicidade de cadastros, vinculados à abordagem de avaliar a consistência dos cadastros e a regularidade dos pagamentos de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas, por meio de cruzamento de bases de dados, considerando que essas informações encontram-se dispersas em diferentes sistemas ou bases de dados.

2.1. Avaliação do processo de reconhecimento automático de direito, operacionalizado pelo INSS

A ação de controle, iniciada no exercício de 2019 e que permitiu a promoção de discussões relevantes acerca do processo, contempla avaliação do processo de reconhecimento automático de direitos (de benefícios) pelo INSS. Este método de análise passou a ser utilizado pelo INSS desde setembro de 2017 e foi aplicado para as espécies de aposentadoria por idade urbana, salário-maternidade urbano e aposentadoria por tempo de contribuição, resultando em uma evolução, até o final de 2019, da quantidade percentual de benefícios concedidos de forma automática em relação à totalidade de benefícios concedidos pela Autarquia. A automatização ocorre em todo o processo de concessão, desde o requerimento, que é feito de forma eletrônica pelo segurado, até a concessão do benefício, sendo que o processo de reconhecimento automático de direito engloba a análise do requerimento e a concessão, ocorrendo especificamente em casos cujas informações necessárias relacionadas ao segurado e ao seu período contributivo estão disponíveis no CNIS.

Verificou-se que a utilização dos dados constantes do CNIS para análise de requerimentos de benefícios e os aprimoramentos feitos nos cadastros dos segurados possibilitaram a implementação do reconhecimento automático de direito. No entanto, não ocorreu o planejamento formal e a identificação prévia de riscos relacionados ao novo método. Ao analisar os normativos que implementaram o reconhecimento automático de direito e estabeleceram o seu fluxo, bem como a estrutura regimental do INSS, verificou-se que não existe formalização das responsabilidades das unidades em nível operacional. Identificou-se, também, de acordo com o INSS, que o aumento do percentual de benefícios concedidos de forma automática e/ou a expansão desse método para outras espécies de benefícios depende da disponibilização de bases de dados que estão sob a responsabilidade de outros órgãos e posteriores novos aprimoramentos em relação ao uso dos dados dos segurados, processo que se encontraria em curso, segundo a Autarquia. Adicionalmente, não se identificou que nos processos de benefícios constasse documento contendo decisão administrativa acerca da concessão, relacionando a espécie do benefício ao fundamento da aprovação, o que contraria a legislação. Por fim, identificou-se oportunidade de melhoria na interação do INSS com os segurados.

Houve recomendações ao INSS relacionadas à implantação de indicadores e de metas qualitativos e quantitativos com o propósito de identificar e medir as iniciativas a serem realizadas e que contribuam para a evolução do reconhecimento automático de direito; à formalização de ações que eventualmente venham a ser realizadas para o aprimoramento do cadastro de informações dos segurados e que contribuam para a evolução do reconhecimento automático de direito, a exemplo de estudos relacionados à utilização de informações de bases de dados sob gestão de outros órgãos e disponibilizadas ao INSS; e à avaliação da conveniência de, na ocasião de realização de estudos relativos ao aprimoramento de normativos relacionados à estrutura regimental do INSS, serem definidas atribuições às unidades da Autarquia no que tange especificamente à gestão do reconhecimento automático de direito em nível operacional.

Adicionalmente, recomendou-se ao INSS a instituição de mecanismos, no âmbito das análises que resultam no reconhecimento automático de direito, mediante parametrizações em sistema, para que conste no processo de requerimento de benefício a decisão administrativa de forma fundamentada, com a indicação de documentos e dos elementos que levaram à concessão do benefício; e a avaliação da possibilidade e da conveniência de, na ocasião da implantação de futuras versões da Central de Serviços Meu INSS, ser incluída mensagem em tela que destaque ao segurado a importância de conferir no Sistema cada um de seus vínculos e respectivos períodos contributivos e de realizar simulação de seu benefício antes de fazer o requerimento, assim como um passo a passo que o segurado deva seguir caso necessite requerer a averbação de período de contribuição que eventualmente não conste no CNIS. As referidas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

2.2. Avaliação da concessão judicial de benefícios pelo INSS

A auditoria, iniciada no exercício de 2019 e concluída no primeiro trimestre do exercício de 2020, contempla avaliação acerca da concessão judicial de benefícios pelo INSS, em virtude do grande volume e da representatividade desse tipo de concessão. Buscou-se verificar, a partir do cruzamento de dados da Maciça (folha de pagamentos do INSS) com aqueles do Cadastramento de Ação Judicial (CADJUD), a existência de benefício previdenciário concedido mediante motivação “decisão judicial” onde não existe registro de decisão judicial favorável no CADJUD. Complementarmente, buscou-se identificar a existência de benefícios que foram concedidos com registro de embasamento a partir de Ação Civil Pública (ACP) para residentes fora da área de abrangência ou em período fora da vigência da ACP. Ambas situações representariam pagamentos indevidos, comprometendo a qualidade da execução das despesas relacionadas. Ainda, a concessão de benefícios pela via judicial, conforme apurado no trabalho em questão, acarreta custos relevantes em todo o fluxo do processo, onerando-o de forma significativa. Identificou-se, também, que iniciativas conjuntas envolvendo o Poder Executivo e o Poder Judiciário teriam o potencial de melhoria nos serviços prestados ao cidadão, com diminuição das despesas vinculadas, em especial aquelas relacionadas a acréscimos nos valores devidos aos segurados, por inobservância de prazos para concessão de benefícios, e a despesas administrativas.

Com base na folha de pagamento do INSS de maio de 2019, foram identificados 39.908 benefícios concedidos, a partir de 2008, cujo número do processo judicial que determinou a concessão não constava no CADJUD do INSS, representando 1,43% do total de benefícios com registro de concessão a partir de decisão judicial e um pagamento mensal de cerca de R\$ 43 milhões. Em análise às doze ACP com o maior quantitativo de benefícios listados no CADJUD, em número de 537 mil, foram identificados 606 (0,11%) casos de benefícios concedidos com alguma inconsistência com relação à área de abrangência ou ao período de vigência da respectiva ACP, representando pagamento mensal de R\$ 707.897,48.

Em decorrência dos resultados obtidos a partir das análises realizadas, recomendou-se ao INSS a apuração dos casos relacionados a benefícios pagos onde não foi identificado registro de processo judicial que embasasse a concessão desses benefícios, bem como o aprimoramento dos controles quanto à concessão de benefícios a partir de decisão judicial, a revisão dos casos em que há previsão de concessão provisória de benefícios e o aprimoramento do processo de manutenção de benefícios concedidos por meio de decisão judicial. Ainda, recomendou-se a revisão dos casos em que há previsão de concessão provisória de benefícios e o aprimoramento do processo de manutenção de benefícios concedidos por meio de decisão judicial, de forma que a mudança da situação da decisão judicial reflita em mudança correspondente no benefício respectivo. As referidas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

2.3. Verificação da ocorrência de pagamentos de benefícios previdenciários e assistenciais com acúmulos indevidos em relação a outros benefícios

A ação de controle, finalizada no exercício de 2019, contempla avaliação da regularidade da manutenção de benefícios constantes da Maciça de março de 2017, no que se refere a pagamentos incompatíveis entre as diversas espécies de benefícios concedidos no âmbito do INSS.

Com base no cruzamento de bases de dados da Previdência Social, verificou-se que no mês de março de 2017 foi gerado pagamento a 31.055 benefícios previdenciários e assistenciais em que existem indicações de irregularidade devido a acúmulos indevidos de benefícios, representando um prejuízo potencial de mais de R\$ 25 milhões ao mês e de cerca de R\$ 336 milhões ao ano. Destaca-se que o fato já havia sido objeto de constatações em outros trabalhos realizados pela CGU desde 2002, de forma que, mesmo diante de recomendações pontuais e estruturantes, não vinham sendo adotadas providências necessárias para minimizar esse tipo de ocorrência.

Como a principal causa para esses pagamentos identificados como potencialmente irregulares tem-se a ausência de um instrumento de controle que sinalize ocorrências com indícios de pagamentos indevidos, o que dificulta a adoção de medidas preventivas e o tratamento tempestivo das inconsistências existentes.

Diante dos fatos expostos, recomendou-se ao INSS adotar providências para a cessação dos benefícios considerados irregulares por acumulação indevida, assim como procedimentos para cobrança e restituição dos valores pagos indevidamente. Adicionalmente, recomendou-se à Autarquia implementar controles que evitem

acumulação indevida de benefícios. As referenciadas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

Em outra auditoria realizada no exercício de 2019, contemplando nova verificação acerca da ocorrência de pagamentos ao mesmo segurado de benefícios em que a legislação não permite o acúmulo, utilizando como base para o cruzamento de dados a folha de pagamento do INSS de janeiro de 2019, verificou-se a existência de 22.134 benefícios pagos em acúmulo não permitido pela legislação, totalizando um pagamento mensal de cerca de R\$ 27 milhões e de R\$ 355 milhões anuais. Destaca-se que cerca de 55% desses benefícios foram concedidos mediante registro de decisão judicial.

Conforme os resultados apresentados, verificou-se continuidade dos problemas identificados no trabalho anteriormente realizado, com falhas na concessão, na manutenção, no processamento, na conferência do pagamento, bem como na cessação dos benefícios.

A partir das situações identificadas, recomendou-se ao INSS a implementação de controles e de rotinas de trabalho que permitam evitar a concessão de benefícios com acumulação indevida, bem como a atuação tempestiva nas avaliações e eventuais correções e cessações de benefícios, encontrando-se tal recomendação implementada pelo INSS. Adicionalmente, recomendou-se apuração dos casos apontados como benefícios em acúmulo potencialmente irregulares e, conforme a análise, proceder a cessação e a solicitação de devolução dos valores dos benefícios indevidos ou realização de ajustes eventualmente pertinentes nos cadastros para aqueles casos em que se identifica a adequação da concessão do benefício. Essa recomendação encontra-se em monitoramento no âmbito da CGU.

2.4. Verificação da ocorrência de pagamento de pensões por morte onde há indicação de que o instituidor da pensão estaria vivo

A auditoria realizada no exercício de 2019 contempla verificação da ocorrência de pagamento de pensões por morte em situações em que há indicação de que o instituidor da pensão estaria vivo. A ação de controle foi realizada em decorrência de resultados de trabalhos realizados anteriormente pela CGU, nos quais foram identificados pagamentos de benefícios após o óbito do segurado.

Com base na folha de pagamento de benefícios de julho de 2018, verificou-se a existência de 16.998 pensões por morte que são pagas em situações em que existia a possibilidade de que o instituidor da pensão estivesse vivo. O pagamento desses benefícios, potencialmente indevidos, representou um dispêndio mensal de mais de R\$ 24 milhões, com projeção de pagamento anual indevido de cerca de R\$ 323 milhões.

O principal fator ensejador dessa situação era a não verificação informatizada e periódica, por parte do INSS, da folha de pagamento com as atualizações cadastrais realizadas no âmbito da Autarquia. Esse tipo de verificação periódica dos dados da Administração Pública poderia mitigar tal situação. Destaca-se que, não obstante parte das informações utilizadas nos cruzamentos de dados realizados pela CGU ser de responsabilidade de outros órgãos, os benefícios de pensão por morte, que se encontram no âmbito de governança do INSS, devem ser verificados quanto à consistência da informação do óbito.

Dessa forma, no intuito de evitar a ocorrência de pagamento indevido de benefícios decorrentes de pensão por morte, recomendou-se ao INSS validar as informações quanto à adequação do pagamento dos benefícios identificados por ocasião desta auditoria como potencialmente irregulares e implementar sistemáticas de controle que permitam identificar se o instituidor da pensão informado está de fato falecido. As referenciadas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

2.5. Avaliação da legalidade de pagamento de benefícios previdenciários após o falecimento do beneficiário

O pagamento de benefício após o óbito do segurado vem sendo objeto de apontamentos pela CGU desde 2005. Dessa forma, o trabalho realizado no exercício de 2019 contempla avaliação acerca do aprimoramento dos controles mantidos pelo INSS a fim de evitar que continuem sendo pagos benefícios a segurados que, segundo informações registradas no Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI), faleceram. A verificação foi realizada por meio de cruzamento dos dados inseridos na folha de pagamento do INSS (Maciça) e dos dados constantes do SISOBI.

A partir dos levantamentos realizados, com base na folha de pagamentos do INSS do mês de janeiro de 2019, identificaram-se situações em que 20.104 benefícios são pagos mensalmente a pessoas que constam do SISOBI como falecidas, quando deveriam estar com o benefício cancelado após o óbito. Tal fato representa um prejuízo potencial de R\$ 323 milhões à Previdência Social ao ano.

Observa-se como causa para tal situação a não implementação de controles sistêmicos a fim de sanar ou mitigar as ocorrências de pagamento de benefícios pós óbito. Destaca-se que desde 2005 foram realizados reiterados registros do problema, sem que tivessem sido adotadas soluções estruturantes pelo INSS para a sua solução. Adicionalmente, acrescenta-se que as situações identificadas utilizaram dados aos quais o INSS possui acesso e que estão sob sua governança, de forma que não existiria impedimento à implementação de tais controles ou mesmo de demandar à Dataprev implementação nesse sentido.

Assim, considerando os resultados mencionados, foi recomendado ao INSS a implementação de controles automatizados para evitar a continuidade de pagamento de benefícios após o óbito do segurado, o que permitiria a melhoria do gasto público, com economia de recursos e aprimoramento da execução da política pública. Ressalta-se que, conforme manifestação do INSS, dos 20.104 benefícios apontados no relatório preliminar, 9.996 benefícios foram cessados, confirmando o indicativo de óbito apontado. Esses benefícios que foram cancelados corresponderiam ao pagamento mensal de cerca de R\$ 12 milhões. Destaca-se que, por meio de implementações iniciadas na metade do exercício de 2019, o INSS adotou iniciativa de realização de cruzamentos de informações previamente ao pagamento de benefícios, buscando, dessa forma, evitar a realização de pagamentos indevidos, entre os quais a usuários falecidos.

2.6. Verificação da ocorrência de pagamento de benefícios por incapacidade a beneficiários que retornaram à atividade laboral

Ações de controle realizadas anteriormente pela CGU identificaram a existência de benefícios por incapacidade sem a realização de perícias de revisão por períodos superiores a dois anos, o que possibilitaria a existência de pagamentos indevidos. Em decorrência dessa situação, em auditoria realizada no exercício de 2018, buscou-se verificar a ocorrência de beneficiários de aposentadoria por invalidez que receberam o benefício previdenciário (com base na folha de pagamento de benefícios de janeiro de 2018), mas que haviam retornado ao serviço voluntariamente, sem a correspondente cessação do benefício.

Como resultado, foi verificada a existência de mais de 24 mil benefícios de aposentadoria por invalidez em manutenção, pagas mensalmente a beneficiários que não faziam jus ao benefício, pois haviam retornado à atividade laboral, com impacto anual de cerca de R\$ 507 milhões.

Como fatores que influenciaram no resultado apurado têm-se a não realização de perícias médicas de revisão, assim como a ausência de sistemática de verificação periódica dos dados dos destinatários desses benefícios a partir de informações disponíveis em bases de dados da Administração Pública, como o CNIS.

No intuito de evitar a permanência de pagamento de benefícios indevidos, recomendou-se ao INSS apurar os benefícios identificados como potencialmente irregulares e implementar sistemáticas de controle que sinalizem o retorno ao trabalho de beneficiários de aposentadoria por invalidez, o que indicaria a possibilidade de cessação do benefício. As referenciadas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

2.7. Avaliação da legalidade de pagamentos a beneficiários aposentados por idade, por meio de cruzamento de dados, bem como por meio de análise de processos de Agências da Previdência Social (APS) localizadas no Distrito Federal

As ações de controle, realizadas no exercício de 2019, contemplam avaliação da legalidade de pagamentos em favor de beneficiários da previdência social aposentados por idade. Assim, buscou-se identificar situações em que os beneficiários tiveram suas aposentadorias concedidas sem que os mesmos atendessem aos requisitos de idade mínima exigidos em lei, quais sejam: 65 anos para homens e 60 anos para mulheres, em caso de trabalhadores urbanos; e 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, em caso de trabalhadores rurais. A verificação foi realizada por meio do cruzamento dos dados inseridos na folha de pagamento do INSS (Maciça) e dos dados constantes do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da Receita Federal.

A partir dos levantamentos realizados, foram identificadas situações que indicam que 9.918 benefícios de aposentadoria por idade teriam sido concedidos indevidamente, sem que o beneficiário tivesse a idade mínima necessária. Tal fato resultou em um prejuízo potencial de R\$ 344 milhões à previdência social. Destaca-se, que a maior parte desse prejuízo, considerando os períodos em que foram efetuados os pagamentos, estava prescrito; entretanto, ainda havia R\$ 85 milhões passíveis de cobrança e recuperação pelo INSS. Identificou-se como principal causa para os problemas

apontados a falta de automatização de controles específicos para a confirmação da idade do segurado, utilizando-se, para tanto, a base de dados do CPF da Receita Federal, que é fonte de informação confiável para essa finalidade e à qual o INSS tem acesso.

Ademais, foram identificadas 6.022 aposentadorias por idade concedidas em atendimento a determinações judiciais sem, contudo, o beneficiário possuir a idade mínima para fazer jus a esse benefício. Nesse caso, foi identificada como causa principal uma possível lacuna de atuação do INSS, no sentido de buscar demonstrar junto ao Poder Judiciário que esses segurados não atenderiam ao requisito básico para a obtenção da aposentadoria por idade, demandando assim, eventual aprimoramento da atuação do Instituto.

Isto posto, foi recomendada ao INSS a implementação de controles automatizados para evitar a ocorrência de concessão e de pagamento de aposentadorias por idade a beneficiários que não tenham a idade mínima requerida para a percepção desse benefício. Recomendou-se, também, a apuração dos casos apontados como irregulares na auditoria, com a devida cessação do benefício e reparação do prejuízo, quando aplicável. As referenciadas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

Em etapa posterior, ainda no exercício de 2019, foi realizada ação de controle contemplando a análise de processos, objetivando aprofundar os resultados decorrentes do cruzamento de dados e identificar quais foram as motivações para as concessões de aposentadoria por idade sem que o segurado tivesse completado a idade mínima estabelecida em lei. A verificação foi realizada a partir de processos de concessão de aposentadoria disponibilizados pelo INSS, relativos a concessões ocorridas a partir de 2008, em APS localizadas no Distrito Federal.

Como resultado da análise, verificou-se que, em 84% dos casos analisados, a motivação para a aposentadoria por idade decorreu do fato de o INSS ter reconhecido que se tratava de pessoa com deficiência, situação em que a idade mínima para aposentadoria tem diminuição em cinco anos. Houve um caso em que não foi possível identificar justificativa para concessão de aposentadoria antes de o segurado completar a idade mínima exigida em lei. Adicionalmente, em análise a processos cuja concessão de aposentadoria por idade ocorreu a partir de decisão judicial, em 83% dos casos, identificou-se que houve reconhecimento de período de atividade rural ao segurado, reduzindo os limites de idade de aposentadoria. Em outros casos, identificou-se que a Data de Início de Benefício (DIB) foi anterior à data em que o segurado atingiria a idade mínima para aposentadoria, mesmo considerando a atividade rural. Houve, ainda, um caso de aposentadoria urbana, concedida por via judicial, em que não se identificou a justificativa para essa concessão.

Diante dos fatos evidenciados, foram emitidas recomendações no sentido de que o INSS identificasse as causas para a concessão de benefícios de aposentadoria por idade sem que o segurado tivesse atingido a idade mínima exigida em lei, bem como providenciasse eventuais ressarcimentos. No caso dos benefícios concedidos judicialmente, foi recomendado que seja verificada a motivação de decisões judiciais terem concedido aposentadoria por idade em parte dos casos para segurados que não haviam atingido a idade mínima (mesmo considerando a redução de 5 anos prevista em

lei para quem exerceu atividade rural). As referenciadas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

2.8. Avaliação da legalidade dos pagamentos realizados a produtores rurais enquadrados como segurados especiais

A auditoria, realizada no exercício de 2018, contempla avaliação da legalidade dos pagamentos realizados a produtores rurais enquadrados como segurados especiais na folha de pagamento de benefícios previdenciários de setembro de 2017, tendo sido identificados benefícios pagos a segurados especiais que não se enquadram nessa condição. Esses casos somam 97.255 pagamentos indevidos, representando valor mensal de cerca de R\$ 90 milhões e valor anual de mais de R\$ 1,17 bilhão.

Foram expedidas recomendações ao INSS para realização de gestão junto à Dataprev com o intuito de implementar controles prévios no sistema de benefícios, a fim de evitar a concessão na condição de segurado especial a pessoas que não se enquadrariam nessa condição; validação das informações relacionadas a benefícios potencialmente irregulares identificados, providenciando a suspensão do benefício quando pertinente; apuração de responsabilidades por concessões de benefícios inadequadas; e adoção de providências para o ressarcimento dos valores pagos indevidamente. Ademais, também foi recomendada a elaboração de um plano de ação para a revisão dos benefícios em manutenção originários de segurados especiais a fim de verificar a manutenção dessa qualidade. As referenciadas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

2.9. Avaliação da ocorrência de pagamentos de Seguro Desemprego com sinalização de impropriedades

A ação de controle, realizada no exercício de 2019, contempla avaliação dos controles aplicados ao Seguro Desemprego, na modalidade de trabalhador formal, considerando a possibilidade de ocorrência de pagamentos em desconformidade com a legislação. Para execução da auditoria, foi realizado cruzamento de dados, considerando benefícios pagos no ano de 2018, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, cuja gestão, no exercício em questão, estava sob a responsabilidade do extinto Ministério do Trabalho e, atualmente, está sob a responsabilidade da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, do Ministério da Economia.

A partir dos levantamentos realizados, verificou-se a existência de 165 mil parcelas pagas em situação de potencial inadequação, totalizando um valor aproximado de R\$ 149 milhões. As situações identificadas mostram parcelas de Seguro Desemprego pagas a CPF que não existe ou que não está regular perante a Receita Federal, pagamento a beneficiários falecidos, pagamento a beneficiários que possuíam outra fonte de renda, pagamento a beneficiários sem vínculo na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), pagamento em quantidade de parcelas ou valores acima do limite legalmente definido, pagamento a beneficiários que foram demitidos por justa causa e pagamento sem observância à carência legal entre uma requisição e outra.

Como uma das causas para os pagamentos identificados como potencialmente indevidos tem-se a não verificação informatizada e periódica, por parte da unidade

responsável pela operacionalização do Seguro Desemprego no Ministério da Economia, dos dados constantes do requerimento do benefício com outras bases de dados disponíveis em âmbito federal.

Em consequência das situações de pagamentos inconsistentes ou indevidos, foram expedidas recomendações à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho visando implementar ou aprimorar os controles sistêmicos existentes e voltadas a garantir a qualidade cadastral dos dados do Seguro Desemprego, e evitar o pagamento de parcelas indevidas (a pessoa cujo CPF consta como sendo de pessoa falecida, que possui outra fonte de renda, cujo vínculo trabalhista seria com empresa em situação baixada junto à Receita Federal, ou demitida com registro de que tenha sido por “justa causa”), mediante o estabelecimento de plano de ação. As referenciadas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

2.10. Apuração de indicativos de irregularidades na concessão do Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal (Seguro Defeso)

A ação de controle, finalizada no exercício de 2019, contempla, por meio de cruzamento de dados, levantamento de situações com indicativos de irregularidades na concessão do Seguro Defeso, de forma a subsidiar o acompanhamento da execução da política pública, com destaque para as seguintes situações: saques longe do local de residência declarado; saques únicos em oposição a saques mensais; pagamentos não sacados; pagamentos decorrentes de requerimentos fora do prazo; e pagamentos indevidos. Essas situações poderiam ser evitadas a partir da utilização de informações disponíveis em diversos sistemas utilizados no âmbito do governo federal.

A partir dos levantamentos realizados, verificou-se a ocorrência de saques do Seguro Defeso em distância superior a 1.000 km do local de residência, o que demonstra o indicativo de cessação da condição de beneficiário. Além disso, 60% dos requerimentos de pagamento de Seguro Defeso de 2016 e de 2017 foram sacados de uma única vez, o que indicou ineficácia da política pública pela não substituição da renda da pesca no período de defeso. Outrossim, houve pagamento de aproximadamente R\$ 6 milhões nos exercícios de 2016 e de 2017 referente a benefício de Seguro Defeso solicitado fora do período legal, contrariando o art. 4º do Decreto nº 8.424/2015. Ainda, destaca-se que fiscalizações em 15 municípios, realizadas em 2018, apontaram que 59% dos beneficiários entrevistados receberam o benefício de forma indevida.

Isto posto, concluiu-se pela necessidade de revisão de casos possivelmente irregulares, assim como de regras da política pública, visando o melhor alcance de seus objetivos. Dessa forma, foram emitidas recomendações à Secretaria de Aquicultura e Pesca para que realizasse recadastramento dos beneficiários identificados no relatório, para fins de verificação do cumprimento dos requisitos legais para manutenção do benefício, assim como para apuração dos fatos e responsabilidades relacionados às concessões identificadas como tendo sido realizadas fora do prazo legalmente previsto, o que deu causa ao prejuízo potencial identificado. As referenciadas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

2.11. Avaliação da ocorrência de pagamentos concomitantes entre o Programa Bolsa Família e o Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal (Seguro Defeso)

A ação de controle realizada nos exercícios de 2018 e 2019 contempla avaliação do cumprimento da norma que veda o pagamento dos benefícios do PBF em concomitância com o recebimento do Seguro Defeso.

Em consequência de cruzamento de dados realizado e de informações apresentadas pela SENARC, inicialmente vinculada ao extinto Ministério do Desenvolvimento Social, e atualmente vinculada ao Ministério da Cidadania, constatou-se que não está sendo cumprida adequadamente a norma que determina a suspensão do pagamento do Bolsa Família em concomitância com o Seguro Defeso, considerando que foram identificados pagamentos desses benefícios realizados de forma concomitante durante os exercícios de 2016 e 2017. Embora o Ministério da Cidadania demonstrasse conhecimento da legislação e informasse sobre a existência de diretriz para suspensão do pagamento do Bolsa Família, não se identificou a existência de rotina implantada voltada à adequada suspensão dos benefícios. Dessa forma, foram identificados pagamentos indevidos, e consequente prejuízo, de cerca de R\$ 25 milhões referentes ao somatório dos benefícios pagos no exercício de 2016, e de prejuízo potencial projetado de R\$ 90 milhões no exercício de 2017, relativos a recebimento de parcelas do Bolsa Família concomitante com o Seguro Defeso, de forma contrária ao previsto na legislação.

Diante dos fatos identificados, recomendou-se à SENARC adotar providências para aplicação imediata do disposto no Decreto nº 8.424/2015, definindo rotinas operacionais para viabilizar a suspensão do pagamento do benefício do Bolsa Família em quantidade de parcelas equivalente ao quantitativo de parcelas do Seguro Defeso que foram pagas a membros do núcleo familiar do beneficiário do PBF.

Cabe consignar que o Ministério da Cidadania informou, em atenção às recomendações expedidas, que, desde abril de 2019, foram adotadas medidas para o aperfeiçoamento da metodologia de suspensão do benefício do PBF por recebimento concomitante do Seguro Defeso. A CGU vem acompanhando a implementação da metodologia definida pelo Ministério da Cidadania para dar cumprimento à norma que veda o pagamento do benefício do Programa Bolsa Família em concomitância com o Seguro Defeso, com avanços identificados, mas ainda com aprimoramentos a serem implementados.

2.12. Avaliação da ocorrência de eventual migração de pescador de atividade caracterizada como industrial, após a implantação da política de Seguro Defeso, para atividades que caracterizem sua atuação como pescador artesanal.

A ação de controle, realizada no exercício de 2019, teve por objetivo aferir se, conforme os pagamentos do Seguro Defeso foram evoluindo ao longo dos anos, o que seria consequência do incremento da atividade de pescador artesanal, é possível perceber uma tendência de diminuição da atividade de pescador industrial.

A partir dos cruzamentos realizados entre os pagamentos de Seguro Defeso e os dados constantes da RAIS, verificou-se a diminuição do número de trabalhadores empregados formalmente como pescadores de 2006 a 2017, enquanto o número de pescadores beneficiados com o Seguro Defeso aumentou no mesmo período.

Considerando que a auditoria foi realizada a partir de solicitação da Subsecretaria de Avaliação de Gasto Direto, da Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), do Ministério da Economia, com o intuito de subsidiar análise sobre modificações no perfil de atividades relacionadas à pesca, a partir de identificação de migração do pescador industrial para situação em que se enquadre como pescador artesanal, não foram expedidas recomendações pela CGU.

2.13. Avaliação do Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI)

A ação de controle, concluída no exercício de 2018, com foco na atuação do INSS, contempla análise da efetividade da execução do PRBI, no período de julho/2016 a agosto/2017. O objetivo principal da auditoria foi verificar a existência de benefícios por incapacidade concedidos a titulares de benefícios cessados no âmbito do PRBI, sendo, dessa forma, realizado cruzamento de dados entre a base do Sistema Único de Benefícios (SUB) e a folha de pagamentos de benefícios previdenciários (Maciça).

Em face dos exames realizados, identificaram-se impropriedades relacionadas ao processo de seleção de benefícios passíveis de revisões, à incapacidade de execução das perícias constituintes do escopo do Programa dentro do período normatizado, à intempestividade do registro dos resultados das perícias nos sistemas de gestão de benefícios, ao acúmulo indevido de benefícios anterior e posterior à perícia revisional e à dificuldade da Autarquia de apresentar dados plenos sobre a execução do referido Programa, com potencial impacto na transparência das informações sobre o PRBI à sociedade. As impropriedades identificadas acarretaram prejuízo superior a R\$ 109 milhões, além da manutenção de pagamentos mensais indevidos no montante de R\$ 25 milhões, enquanto não saneadas as inconsistências apuradas. Ainda, o montante pago aos beneficiários não selecionados para a realização das perícias revisionais do PRBI, mas que atendem aos critérios de enquadramento no programa, representam potencial pagamento indevido mensal de R\$ 5,6 milhões, caso não confirmada a manutenção de suas condições incapacitantes.

Nesse contexto, foram realizadas recomendações ao INSS para adoção de medidas corretivas, tanto no que se refere à reposição de valores pagos indevidamente, quanto a providências estruturantes visando a execução plena e tempestiva do PRBI e o fortalecimento de seus mecanismos de controle. Essas recomendações se encontram em monitoramento no âmbito da CGU.

Em virtude da relevância do PRBI em termos sociais e financeiros, das fragilidades identificadas quando da implementação das fases anteriores do PRBI, entre 2016 e 2018, conforme relatado, e da existência de riscos decorrentes das mudanças de estrutura ocorridas no âmbito da atividade de perícia médica, foi realizada nova ação de controle, iniciada no exercício de 2019, no âmbito da SPREV do Ministério da Economia e do INSS, considerando as competências dos órgãos na gestão e operacionalização do Programa.

Com base nas análises efetuadas, não foi possível evidenciar a realização de estudos avaliativos para a definição dos benefícios a serem prioritariamente revisados, o que permitiria o dimensionamento da tarefa de revisão a ser conduzida. No entanto, as análises indicaram que essa falha de planejamento não deve constituir óbice à

realização do Programa de Revisão, especialmente em virtude da capacidade operacional ordinária à época disponível para atendimento às demandas de revisão de benefícios. Verificou-se, também, a existência de providências em implementação, e em desenvolvimento, visando sanar ou mitigar falhas ocorridas na operacionalização do PRBI em suas fases anteriores. Não obstante, verifica-se que as providências relacionadas ao desenvolvimento de sistemas (sendo consideradas como as mais relevantes para o bom andamento do PRBI) ainda não se encontravam integralmente implementadas no período de realização do trabalho, motivo informado pela Subsecretaria da Perícia Médica Federal (SPMF), da SPREV, para que o referido Programa não estivesse operacional.

Quanto aos instrumentos de gestão para organização e distribuição das tarefas da Perícia Médica Federal, os mesmos não eram suficientes para quantificar as demandas e monitorar a distribuição e realização das tarefas, em especial considerando que as novas ferramentas de gestão propostas pelos gestores não se encontravam disponíveis. Nesse contexto, não existiam controles, nos sistemas à época disponíveis, e que vinculassem a execução de tarefas extraordinárias ao atingimento das metas de realização de tarefas ordinárias, o que representaria risco de realização de pagamentos indevidos de bônus. Por outro lado, verificou-se, por ocasião da realização dos trabalhos, que a SPMF/SPREV disporia de capacidade de atendimento suficiente para realização das demandas ordinárias, havendo indicativo de que a capacidade operacional da Perícia Médica Federal permitiria a realização de tarefas em quantidade superior ao observado no período avaliado, o que reduziria a necessidade de realização de tarefas de forma extraordinária, situação essa que pode ter se alterado em decorrência dos desdobramentos da pandemia de Covid 19. Tal percepção decorre das informações disponibilizadas pelos gestores, devendo ser feita ressalva quanto às limitações existentes nos cálculos realizados. Ademais, mesmo havendo indicativo de capacidade operacional suficiente, é provável que, em determinados municípios, os segurados apresentem maior dificuldade para agendamento de perícias em virtude da insuficiência ou da ausência de peritos médicos federais – a grande capilaridade observada na rede de atendimento acaba gerando distorções na distribuição do quadro funcional da SPMF/SPREV.

Ainda nesse contexto, foi avaliada, também, a realização de mutirões em localidades em que o quadro de servidores é insuficiente. Nas análises realizadas, não restou comprovado que, em fases anteriores do PRBI, a realização dos mutirões tenha sido definida com base em estudos e critérios objetivos. Por fim, cumpre destacar que até o final do exercício de 2020 o PRBI, definido pela Lei nº 13.846/2019, ainda não se encontrava em operacionalização, haja vista a decisão dos gestores de não iniciar a execução do Programa até que os novos sistemas de gestão propostos estivessem disponíveis. Houve significativo atraso no desenvolvimento e na disponibilização dos referidos sistemas, o que, de acordo com informações apresentadas pelos gestores, decorreria de atrasos por parte da Dataprev.

No âmbito do trabalho, foram realizadas recomendações à SPREV para que propusesse a criação de Grupo de Trabalho, com o objetivo de apresentar plano de ação para viabilizar a revisão do BPC (um dos tipos de benefícios que demanda a realização de perícias revisionais periódicas), contendo mapeamento da situação, e dos riscos e entraves existentes; ainda, que se utilizasse, quando possível, a capacidade de

atendimento ordinária para a realização de perícias de revisão selecionadas (sem sua inclusão no âmbito do PRBI); que vinculasse o início do pagamento do Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BPMBI) à implantação dos instrumentos de gestão necessários para aferição da produtividade dos Peritos Médicos Federais ; que elaborasse estudo avaliativo da distribuição da capacidade operacional da SPMF e que implementasse medidas, observando o arcabouço legal vigente, para a redução das disparidades detectadas; e, ainda, que desenvolvesse novos indicadores e metas a serem alcançadas, em substituição aos anteriormente utilizados pelo INSS para avaliar a atividade de Perícia Médica Federal, considerando o uso dos novos instrumentos de gestão implementados no âmbito da SPMF. As referenciadas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

Destaca-se que os resultados dessa ação de controle estão relacionados com a temática de cadastros e de existência de informações dispersas em diferentes bases de dados/sistemas e que acarretaram problemas de execução e de pagamentos indevidos no âmbito da implementação anterior do PRBI, somando-se ao fato de que o PRBI atualmente vigente, definido por lei em 2019, ainda não se encontra em operacionalização devido à inexistência de sistemas de gestão, em decorrência de significativo atraso no desenvolvimento e na disponibilização desses sistemas.

QUAL A OPINIÃO DA CGU E QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?

A partir dos trabalhos realizados, relacionados à temática de cadastros e de falta de utilização de informações disponíveis nesses cadastros, de forma rotineira e estruturada, identificam-se ocorrências de concessão e de pagamentos indevidos de benefícios (previdenciários, assistenciais e trabalhistas) a pessoas que não fariam jus aos mesmos, ou não fariam jus aos pagamentos na forma e nos montantes em que se processam. Os resultados apresentados denotam a importância de qualificação das informações cadastrais, de sua utilização para o aprimoramento dos processos de trabalho relacionados, sejam eles de concessão, manutenção ou de pagamento de benefícios, bem como da adequada manipulação e guarda dessas informações, considerando sua utilização estrita para a operacionalização e o acompanhamento das políticas públicas relacionadas e considerando definições decorrentes da LGPD.

Especificamente em relação à avaliação dos **mecanismos de governança implementados no âmbito do CNIS**, o fato de o referido Cadastro não ter sido instituído por norma específica ocasiona imprecisões quanto à sua finalidade e à sua composição e impossibilita avaliar a adequação e a necessidade de acesso aos dados nele disponíveis. Ainda, o Decreto que dispõe sobre a governança do CNIS não estabeleceu instâncias que favoreçam a atuação conjunta dos órgãos e entidades envolvidos em sua operacionalização. Ainda, o envolvimento das partes interessadas é prejudicado pela ausência de canais de comunicação estruturados. Considerando o exposto, identificou-se a necessidade de atualização dos normativos relacionados ao CNIS, contemplando a definição de sua estratégia e o estabelecimento de mecanismos que assegurem o alinhamento entre as partes interessadas, refletidos em diretrizes de governança do

CNIS, contemplando a avaliação de riscos que podem gerar impactos sobre os titulares de dados pessoais. Adicionalmente, propôs-se a instituição de mecanismos de avaliação, de controle e de comunicação, no âmbito do CNIS, relacionados aos dispositivos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e do Decreto que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da Administração Pública Federal.

Considerando a importância do CNIS para a operação do INSS, realizou-se avaliação acerca da gestão da Autarquia sobre os controles para a **concessão e manutenção de perfis de acesso ao sistema Portal CNIS**, a qual, concluiu-se, não se mostra adequada para assegurar que os perfis de acesso ao sistema sejam concedidos e mantidos mediante o atendimento dos critérios definidos normativamente e em nível e período de vigência necessários às atividades dos usuários. Foram identificadas oportunidades de melhoria relacionadas, especialmente, à revisão de normas e à automatização de controles, com destaque para a atualização da Política de Controle de Acesso Lógico do INSS, o que veio a ser materializado em agosto/2020; e à necessidade de regulamentação de concessão de acesso ao Sistema e de adequação dos perfis de acesso do Portal CNIS às atividades desenvolvidas pelos usuários.

Naquilo que diz respeito à **qualidade dos dados constantes da base do CNIS**, destacam-se dois trabalhos anteriormente detalhados e que demonstram as implicações decorrentes da fragilidade desses dados: pagamento em montante superior a R\$ 34 bilhões anuais, correspondendo a mais de 1,5 milhão de casos identificados, para beneficiários cujo NIT é atribuído em multiplicidade a mais de uma pessoa (denominado NIT “faixa crítica”); e implementação limitada do reconhecimento automático de direitos em decorrência da qualidade de dados constantes do CNIS e de divergências entre esses dados e aqueles disponíveis em outras bases de dados. Verifica-se, assim, a necessidade de qualificação das informações disponíveis em bases cadastrais governamentais, aqui, especificamente, referenciando-se o CNIS.

Quanto à não utilização plena de informações disponíveis no âmbito de órgãos governamentais e de não consideração conjunta dessas informações, e de forma sistemática, remete-se a trabalhos relacionados ao pagamento de benefícios previdenciários: (a) aquele que trata de **concessão judicial de benefícios** pelo INSS, com a identificação de benefícios concedidos com inconsistências em relação à área de abrangência ou ao período de vigência da respectiva Ação Civil Pública, bem como sem o devido registro da ação judicial correspondente no sistema de concessão de benefícios ou mantidos a partir de registro de decisões em caráter liminar, sem a posterior atualização, o que poderia ser evitado, ou mitigado, mediante parametrizações em sistema; e (b) **cruzamentos de bases de dados, voltados a avaliar a consistência dos cadastros e a regularidade dos pagamentos de benefícios previdenciários**, considerando que essas informações se encontram dispersas em diferentes sistemas ou bases de dados, destacando-se os seguintes temas: acúmulo indevido entre benefícios concedidos; pagamento de benefícios após o falecimento do beneficiário; pagamento de benefícios por incapacidade a beneficiários que retornaram à atividade laboral; pagamentos em favor de beneficiários aposentados por idade, sem que os mesmos atendessem aos requisitos de idade mínima exigidos em lei; e pagamentos a segurados especiais que não se enquadravam nessa condição.

Especificamente naquilo que diz respeito aos trabalhos realizados envolvendo o **Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade**, verificou-se, dentre outras

fragilidades referentes ao planejamento e aos mecanismos de controle e instrumentos de gestão do Programa, que o mesmo ainda não se encontrava em operacionalização, em sua nova etapa, instituída em 2019, devido, principalmente, à não disponibilização tempestiva dos sistemas de gestão, o que considera situações anteriormente identificadas de falhas significativas na operacionalização do PRBI e que poderiam ter sido mitigadas a partir da utilização, de forma coordenada, de informações disponíveis em diferentes sistemas utilizados pelo INSS para a sua operacionalização. Verifica-se, assim, que essa não integração e não utilização de informações disponíveis em diferentes bases de dados têm reflexos importantes também naquilo que diz respeito ao programa de revisão de benefícios.

Da mesma forma como registrado em relação aos benefícios previdenciários, também foram realizados trabalhos, em especial envolvendo o cruzamento de informações disponíveis em bases de dados governamentais, e que indicam a realização de concessões e de pagamentos de outros benefícios de forma indevida, que poderiam ser evitados ou mitigados a partir da consideração, de forma estruturada, dessas informações.

Em relação ao pagamento de benefícios trabalhistas, realizados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em cruzamento de dados envolvendo o **Seguro Desemprego**, na modalidade de trabalhador formal, foram identificadas 165 mil parcelas pagas com possíveis impropriedades, com a expedição de recomendações relacionadas à melhoria ou à implementação de controles sistêmicos voltados a garantir a qualidade cadastral dos dados do Seguro Desemprego, proporcionando melhoria dos procedimentos relacionados ao seu pagamento e evitando, assim, o pagamento de parcelas indevidas. Quanto ao **Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal (Seguro Defeso)**, as situações identificadas explicitam que a utilização, de forma estruturada, de informações disponíveis em sistema, permitiria a redução significativa de concessões e de pagamentos irregulares do benefício. Assim, em que pese o fato de as informações não estarem disponíveis de forma estruturada, em plataforma única, a sua consideração na operacionalização e no acompanhamento das políticas públicas qualifica de forma relevante os controles relacionados.

Quanto à ocorrência de **pagamentos concomitantes entre o Programa Bolsa Família e o Seguro Defeso**, os resultados dos trabalhos e dos acompanhamentos realizados evidenciam, de forma contundente, os reflexos da falta de utilização integrada de informações disponíveis em bases de dados governamentais, em âmbito federal. A utilização de verificações sistêmicas, entre as folhas de pagamento de ambos benefícios, evitaria a ocorrência de pagamentos em duplicidade em uma mesma competência.

A maior parte das recomendações expedidas no âmbito das ações de controle supracitadas encontram-se em monitoramento pela área técnica da CGU, algumas com providências apresentadas pelos respectivos gestores, as quais, no entanto, permanecem em acompanhamento até a sua implementação completa, visando melhorias nos sistemas e na consistência e na qualidade dos cadastros existentes no âmbito do governo federal que suportam a concessão e o pagamento de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas, e, conseqüentemente, impactam na regularidade dos referidos pagamentos.

Considerando a relevância do tema, em que pese a existência de monitoramento em relação às recomendações anteriormente expedidas, o assunto permanece sob acompanhamento no âmbito da CGU, eventualmente com a realização de outros trabalhos e aprofundamentos relacionados.

CONCLUSÃO

O Plano Tático 2018/2019 da SFC contempla o tema denominado “Multiplicidade de Cadastros”, cujo objetivo principal consistiu em verificar a consistência e a qualidade dos cadastros existentes no âmbito do governo federal que suportam a concessão e o pagamento de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas, o que impacta diretamente na regularidade dos referidos pagamentos, sendo estabelecidas abordagens relativas à gestão desses cadastros e à gestão da tecnologia da informação (sistemas) envolvida na manutenção desses cadastros e na regularidade dos pagamentos de benefícios.

Dessa forma, ao longo do período, foram realizadas avaliações em relação ao CNIS, cujas informações suportam a concessão de benefícios previdenciários, especialmente quanto aos seus mecanismos de governança, aos controles para concessão e manutenção de perfis de acesso ao sistema Portal CNIS e à consistência dos dados desse cadastro, sendo identificadas, dentre outras, oportunidades de melhorias normativas, de governança, de avaliação de riscos, dos mecanismos de avaliação e de controle, de validação dos dados cadastrais e de apuração de benefícios potencialmente irregulares.

Também foi realizada auditoria no processo de reconhecimento automático de direito pelo INSS, sendo verificado que para a sua expansão seria necessário o aprimoramento do cadastro de informações dos segurados, bem como foram identificadas oportunidades de melhorias relacionadas à atribuição de responsabilidades operacionais referentes ao reconhecimento de direitos nessa modalidade (automática) no âmbito do INSS e à melhoria na transparência e na divulgação de orientações aos segurados.

Adicionalmente, foram realizados diversos trabalhos envolvendo o cruzamento de informações disponíveis em bases de dados, vinculados à abordagem de avaliação da consistência dos cadastros e da regularidade dos pagamentos de benefícios previdenciários, considerando que essas informações estão dispersas em diferentes sistemas ou bases de dados, inexistindo, até o primeiro semestre de 2019, iniciativas implantadas para a consideração dessas informações, de forma coordenada, para a concessão ou o pagamento de benefícios, sejam eles previdenciários, assistenciais ou trabalhistas.

As diferentes ações de controle realizadas sinalizam a existência de oportunidades de melhorias relevantes a partir da adoção de iniciativas que não possuem complexidades envolvidas em sua implantação, vez que exclusivamente relacionadas ao desenvolvimento e à aplicação de trilhas que evitem a concessão e a realização de pagamentos indevidos ou a beneficiários inelegíveis; no entanto, as dificuldades relacionadas dizem respeito à articulação de sua implantação, a partir do compartilhamento de informações disponíveis em diferentes bases de dados. Esse panorama relaciona-se aos benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas.

Destaque-se como iniciativa relevante a implementação, pelo INSS, em relação a benefícios previdenciários, a partir do final do primeiro semestre de 2019, de cruzamento de informações de diferentes bases de dados, mediante trilhas, prévia ao pagamento de benefícios. As trilhas vêm sendo, desde então, desenvolvidas e

implantadas de forma gradual pela Autarquia, a partir de situações identificadas pela CGU, pelo TCU e pela Auditoria-Geral do INSS em trabalhos de auditoria.

Em síntese, os trabalhos realizados, descritos e sintetizados nesta consolidação de resultados, identificaram a ocorrência de falhas relacionadas à gestão de cadastros de benefícios, sejam eles previdenciários, assistenciais ou trabalhistas, em especial naquilo que diz respeito à sua segurança e à sua estrutura de manutenção; à não atualização e à fragilidade da qualidade das informações neles inseridas, sem a adoção de providências para a validação sistêmica e estruturada dessas informações; e ao consequente pagamento de benefícios a pessoas não elegíveis.

A maior parte das recomendações expedidas no âmbito das ações de controle mencionadas encontram-se em monitoramento pela área técnica da CGU, algumas com providências já apresentadas pelos respectivos gestores, no entanto com implementações com resultados ainda parciais. Essas recomendações permanecem em acompanhamento até a sua implementação plena, visando melhorias nos sistemas e na consistência e qualidade dos cadastros existentes no âmbito do governo federal e que suportam a concessão e o pagamento de benefícios previdenciários, e dos benefícios assistenciais e trabalhistas acompanhados nos trabalhos mencionados neste documento, e, consequentemente, na regularidade dos pagamentos a eles relacionados.

ANEXO

1.1. Avaliação dos mecanismos de governança implementados no âmbito do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)

<https://eaud.cgu.gov.br/api/auth/tarefa/878910/arquivo/244350>

1.2. Avaliação da gestão do INSS sobre os controles para a concessão e manutenção de perfis de acesso ao sistema Portal CNIS

<https://eaud.cgu.gov.br/api/auth/tarefa/875801/arquivo/234182>

1.3. Avaliação da consistência dos dados constantes da base do CNIS em relação aos pagamentos realizados pelo INSS

<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11087.pdf>

2.1. Avaliação do processo de reconhecimento automático de direito, operacionalizado pelo INSS

<https://eaud.cgu.gov.br/api/auth/tarefa/898097/arquivo/293693>

2.2. Avaliação da concessão judicial de benefícios pelo INSS

<https://auditoria.cgu.gov.br/download/14060.pdf>

2.3. Verificação da ocorrência de pagamentos de benefícios previdenciários e assistenciais com acúmulos indevidos em relação a outros benefícios

<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10505.pdf>

<https://auditoria.cgu.gov.br/download/13251.pdf>

2.4. Verificação da ocorrência de pagamento de pensões por morte onde há indicação de que o instituidor da pensão estaria vivo

<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12673.pdf>

2.5. Avaliação da legalidade de pagamento de benefícios previdenciários após o falecimento do beneficiário

<https://auditoria.cgu.gov.br/download/13013.pdf>

2.6. Verificação da ocorrência de pagamento de benefícios por incapacidade a beneficiários que retornaram à atividade laboral

<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12210.pdf>

2.7. Avaliação da legalidade de pagamentos a beneficiários aposentados por idade, por meio de cruzamento de dados, bem como por meio de análise de processos de Agências da Previdência Social (APS) localizadas no Distrito Federal

<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12719.pdf>

<https://auditoria.cgu.gov.br/download/13539.pdf>

2.8. Avaliação da legalidade dos pagamentos realizados a produtores rurais enquadrados como segurados especiais

<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10911.pdf>

2.9. Avaliação da ocorrência de pagamentos de Seguro Desemprego com sinalização de impropriedades

<https://auditoria.cgu.gov.br/download/13835.pdf>

2.10. Apuração de indicativos de irregularidades na concessão do Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal (Seguro Defeso)

<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12934.pdf>

2.11. Avaliação da ocorrência de pagamentos concomitantes entre o Programa Bolsa Família e o Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal (Seguro Defeso)

<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12657.pdf>

2.12. Avaliação da ocorrência de eventual migração de pescador de atividade caracterizada como industrial, após a implantação da política de Seguro Defeso, para atividades que caracterizem sua atuação como pescador artesanal.

<https://auditoria.cgu.gov.br/download/13244.pdf>

2.13. Avaliação do Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI)

<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11001.pdf>

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/873686>



CONTEXTO

Tratam-se de resultados relacionados à verificação de questões envolvendo cadastros utilizados no âmbito do governo federal para a concessão de benefícios, as quais dizem respeito ao acesso a esses cadastros, à qualidade das informações neles inseridas e à governança relacionada.

Os resultados aqui consolidados dizem respeito a ações de controle com realização nos exercícios de 2018 e de 2019, que alcançam especialmente políticas públicas sob a responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), da Secretaria de Previdência, da Secretaria de Trabalho, da Secretaria de Aquicultura e Pesca e do Ministério da Cidadania.

As avaliações realizadas se desenvolveram em 3 eixos:

- Gestão de cadastros
- Gestão de Tecnologia da Informação (TI) relacionada à manutenção de cadastros
- Verificação de adequação de pagamentos considerando as informações inseridas nos cadastros

A partir dos trabalhos realizados, relacionados à temática de cadastros, identificaram-se ocorrências de concessão e de pagamentos indevidos de benefícios (previdenciários, assistenciais e trabalhistas) a pessoas não elegíveis ou que não fariam jus aos pagamentos na forma e nos montantes em que são processados, situações impactadas pela não utilização plena, e de forma rotineira e estruturada, das informações disponíveis em cadastros.

Os resultados apresentados denotam a importância de qualificação das informações cadastrais, de sua utilização para o aprimoramento dos processos de trabalho relacionados, sejam eles de concessão, de manutenção ou de pagamento de benefícios, bem como da adequada manipulação e guarda dessas informações, considerando sua utilização estrita para a operacionalização e o acompanhamento das políticas públicas relacionadas e as definições decorrentes da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

MULTIPLICIDADE DE CADASTROS

Os trabalhos realizados inserem-se em um contexto de relevância social e de materialidade dos benefícios concedidos: previdenciários (aposentadorias e pensões), sociais (Benefício de Prestação Continuada e Bolsa Família) e trabalhistas (Seguro Desemprego e Seguro Defeso). Os pagamentos anuais realizados alcançam R\$ 700 bilhões.

OBJETIVO DA AVALIAÇÃO

Verificar a consistência e a qualidade dos cadastros existentes no âmbito do governo federal que suportam a concessão e o pagamento de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas, impactando na regularidade dos referidos pagamentos

ESCOPO DA AVALIAÇÃO

2018 - 2019

ABORDAGENS

GESTÃO DE CADASTROS

Avaliar a segurança das informações dos cadastros e propor melhorias pertinentes

GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

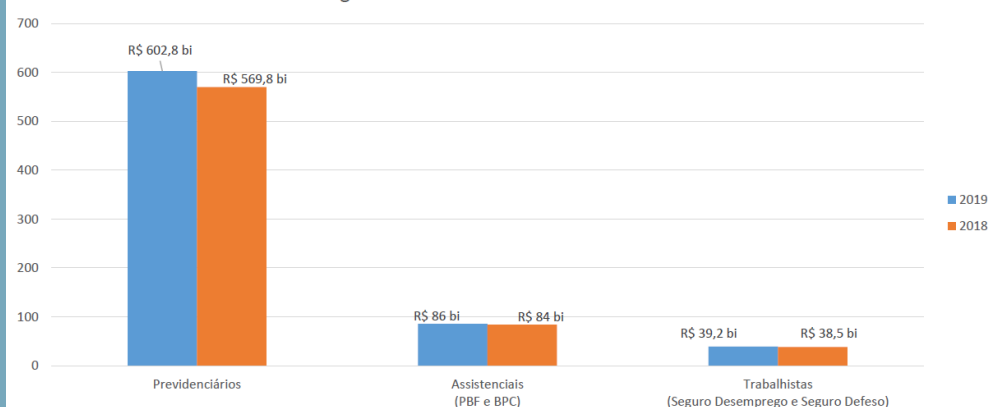
Avaliar a manutenção de cadastros/sistemas estruturantes que subsidiam os pagamentos de benefícios

AUDITORIA DE BASE DE DADOS

Avaliar a consistência dos cadastros e a regularidade dos pagamentos de benefícios por meio de cruzamento de bases de dados

DIAGNÓSTICO NUMÉRICO

Pagamento de benefícios em 2018 e 2019



AVALIAÇÃO

PRINCIPAIS AÇÕES DE CONTROLE

- Avaliações em relação ao CNIS
- Processo de reconhecimento automático de direito pelo INSS
- Concessão judicial de benefícios pelo INSS
- Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade
- Cruzamento de informações disponíveis em bases de dados e com impacto no pagamento de benefícios previdenciários
- Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal (Seguro Defeso)
- Pagamentos concomitantes entre o Programa Bolsa Família e o Seguro Defeso

PRINCIPAIS ACHADOS



● Avaliação dos mecanismos de governança implementados no âmbito do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)

Especificamente em relação à avaliação dos mecanismos de governança implementados no âmbito do CNIS, o fato de o referido Cadastro não ter sido instituído por norma específica ocasiona imprecisões quanto à sua finalidade e à sua composição e impossibilita avaliar a adequação e a necessidade de acesso aos dados nele disponíveis.

O Decreto que dispõe sobre a governança do CNIS não estabeleceu instâncias que favoreçam a atuação conjunta dos órgãos e entidades envolvidos em sua operacionalização, o que prejudica o envolvimento das partes interessadas em virtude da ausência de canais de comunicação estruturados.

Identificou-se a necessidade de atualização dos normativos relacionados ao CNIS, contemplando a definição de sua estratégia e o estabelecimento de mecanismos que assegurem o alinhamento entre as partes interessadas, bem como que estejam refletidos em diretrizes de governança do Cadastro com base na avaliação de riscos que possam gerar impactos sobre os titulares de dados pessoais.

Assim, propôs-se a instituição de mecanismos de avaliação, de controle e de comunicação, no âmbito do CNIS, relacionados aos dispositivos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e do Decreto que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da Administração Pública Federal.

● Avaliação da gestão do INSS sobre os controles para a concessão e manutenção de perfis de acesso ao sistema Portal CNIS

Considerando a importância do CNIS para a operação do INSS, realizou-se avaliação acerca da gestão da Autarquia sobre os controles para a concessão e manutenção de perfis de acesso ao sistema Portal CNIS, a qual, concluiu-se, não se mostra adequada para assegurar que os perfis de acesso ao sistema sejam concedidos e mantidos mediante o atendimento dos critérios definidos normativamente e em nível e período de vigência necessários às atividades dos usuários. Foram identificadas oportunidades de melhoria relacionadas, especialmente, à revisão de normas e à automatização de controles, com destaque para a atualização da Política de Controle de Acesso Lógico do INSS, o que veio a ser materializado em agosto/2020; e à necessidade de regulamentação de concessão de acesso ao Sistema e de adequação dos perfis de acesso do Portal CNIS às atividades desenvolvidas pelos usuários.

● Avaliação da consistência dos dados constantes da base do CNIS em relação aos pagamentos realizados pelo INSS

Naquilo que diz respeito à qualidade dos dados constantes da base do CNIS, destaca-se o impacto na implementação limitada do reconhecimento automático de direitos em decorrência da qualidade de dados constantes do CNIS e de divergências entre esses dados e aqueles disponíveis em outras bases de dados. Ressalta-se, assim, a importância de qualificação das informações disponíveis em bases cadastrais governamentais.

● Avaliação do processo de reconhecimento automático de direito, operacionalizado pelo INSS

Verificou-se que a utilização dos dados constantes do CNIS para análise de requerimentos de benefícios e os aprimoramentos feitos nos cadastros dos segurados possibilitaram a implementação do reconhecimento automático de direito.

No entanto, o aumento do percentual de benefícios concedidos de forma automática e/ou a expansão dessa forma de concessão para outras espécies de benefícios depende da disponibilização de bases de dados que estão sob a responsabilidade de outros órgãos, bem como de posteriores novos aprimoramentos em relação ao uso dos dados dos segurados, sem que exista cronograma definido para novas implementações.

● Avaliação da concessão judicial de benefícios pelo INSS

Identificação de benefícios concedidos por decisão judicial com inconsistências em relação à área de abrangência ou ao período de vigência da respectiva Ação Civil Pública, por exemplo, bem como sem o devido registro da ação judicial correspondente no sistema de concessão de benefícios ou mantidos a partir de registro de decisões em caráter liminar, sem a posterior atualização, o que poderia ser evitado, ou mitigado, mediante parametrizações em sistema.

● Avaliação do Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade

Verificaram-se fragilidades referentes ao planejamento, aos mecanismos de controle e aos instrumentos de gestão do Programa, cuja etapa instituída em 2019 não se encontrava em operacionalização em virtude da não disponibilização tempestiva dos sistemas de gestão, o que permitiria a utilização, de forma coordenada, de informações disponíveis em diferentes sistemas adotados pelo INSS.

● Avaliação do pagamento de benefícios

Foram realizadas avaliações com o objetivo de verificar a consistência dos cadastros e a regularidade dos pagamentos de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas, o que demonstrou que as informações se encontram dispersas em diferentes sistemas ou base de dados, ocasionando as seguintes situações:

- Ocorrência de pagamentos de benefícios previdenciários e assistenciais com acúmulos indevidos em relação a outros benefícios
- Pagamento de pensões por morte onde há indicação de que o instituidor da pensão estaria vivo
- Pagamento de benefícios previdenciários após o falecimento do beneficiário
- Avaliação da legalidade dos pagamentos realizados a produtores rurais enquadrados como segurados especiais
- Pagamentos de Seguro Desemprego com sinalização de impropriedades
- Indicativos de irregularidades na concessão do Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal (Seguro Defeso)
- Realização de pagamentos concomitantes, de forma indevida, de Bolsa Família e de Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal (Seguro Defeso)

CONCLUSÕES:

- Oportunidades de melhorias relevantes a partir da adoção de iniciativas relacionadas ao desenvolvimento e à aplicação de trilhas que evitem a concessão e a realização de pagamentos indevidos ou a beneficiários inelegíveis. As dificuldades relacionadas à implementação dessas trilhas dizem respeito à articulação de sua implantação, a partir do compartilhamento de informações disponíveis em diferentes bases de dados.
- Ocorrência de falhas relacionadas à gestão de cadastros de benefícios, sejam eles previdenciários, assistenciais ou trabalhistas, em especial naquilo que diz respeito à sua segurança e à sua estrutura de manutenção; à não atualização e à fragilidade da qualidade das informações neles inseridas, sem a adoção de providências para a validação sistêmica e estruturada dessas informações; e o consequente pagamento de benefícios a pessoas não elegíveis.

MELHORIAS IMPLEMENTADAS:

Realização pelo INSS, em relação a benefícios previdenciários, a partir do final do primeiro semestre de 2019 de cruzamento de informações de diferentes bases de dados, mediante trilhas, previamente ao pagamento de benefícios. As trilhas vêm sendo, desde então, desenvolvidas e implantadas de forma gradual pela Autarquia, a partir de situações identificadas pela CGU, pelo TCU e pela Auditoria Geral do INSS em trabalhos de auditoria.

TRABALHOS CONSOLIDADOS:

1. Avaliação dos mecanismos de governança implementados no âmbito do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)
2. Avaliação da gestão do INSS sobre os controles para a concessão e manutenção de perfis de acesso ao sistema Portal CNIS
3. Avaliação da consistência dos dados constantes da base do CNIS em relação aos pagamentos realizados pelo INSS
4. Avaliação do processo de reconhecimento automático de direito, operacionalizado pelo INSS
5. Avaliação da concessão judicial de benefícios pelo INSS
6. Verificação da ocorrência de pagamentos de benefícios previdenciários e assistenciais com acúmulos indevidos em relação a outros benefícios (Relatório de Auditoria nº 201701785 e Relatório de Avaliação nº 201900173)
7. Verificação da ocorrência de pagamento de pensões por morte onde há indicação de que o instituidor da pensão estaria vivo
8. Avaliação da legalidade de pagamento de benefícios previdenciários após o falecimento do beneficiário
9. Verificação da ocorrência de pagamento de benefícios por incapacidade a beneficiários que retornaram à atividade laboral
10. Avaliação da legalidade de pagamentos a beneficiários aposentados por idade, por meio de cruzamento de dados, bem como por meio de análise de processos de Agências da Previdência Social (APS) localizadas no Distrito Federal (Relatórios de Avaliação nºs 201802074 e 201900619)
11. Avaliação da legalidade dos pagamentos realizados a produtores rurais enquadrados como segurados especiais
12. Avaliação da ocorrência de pagamentos de Seguro Desemprego com sinalização de impropriedades
13. Apuração de indicativos de irregularidades na concessão do Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal (Seguro Defeso)
14. Avaliação da ocorrência de pagamentos concomitantes entre o Programa Bolsa Família e o Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal (Seguro Defeso)
15. Avaliação da ocorrência de eventual migração de pescador de atividade caracterizada como industrial, após a implantação da política de Seguro Defeso, para atividades que caracterizem sua atuação como pescador artesanal
16. Avaliação do Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI) - (Relatório de Auditoria nº 201701715 e Relatório de Avaliação nº 201902574)

PROGNÓSTICO DA CGU

O trabalho tem como conclusão geral a ocorrência de falhas relacionadas à gestão de cadastros de benefícios, sejam eles previdenciários, assistenciais ou trabalhistas. Dentre as falhas identificadas, destacam-se, em especial, aquelas relacionadas à sua segurança, estrutura de manutenção, não atualização e fragilidade da qualidade das informações neles inseridas, sem a adoção de providências para a validação sistêmica e estruturada dessas informações e o consequente pagamento de benefícios a pessoas não elegíveis.

A maior parte das recomendações expedidas no âmbito das ações de controle encontra-se em monitoramento pela área técnica da CGU, algumas com providências apresentadas pelos respectivos gestores, as quais, no entanto, permanecem em acompanhamento até a sua implementação completa. Tais recomendações visam a melhorias nos sistemas, na consistência e na qualidade dos cadastros existentes no âmbito do governo federal que suportam a concessão e o pagamento de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas, que, consequentemente, impactam na regularidade dos referidos pagamentos.

Considerando a relevância do tema, e a existência de monitoramento em relação às recomendações anteriormente expedidas, o assunto permanece sob acompanhamento no âmbito da CGU, eventualmente com a realização de outros trabalhos e aprofundamentos relacionados.