CGU
Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério da Cidadania

Secretaria Nacional do Cadastro Único

Exercício 2020

31 de março de 2021

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Ministério da Cidadania**

Unidade Examinada: **Secretaria Nacional do Cadastro Único**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **826376**

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

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

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Avaliar se os controles adotados pelo Ministério da Cidadania com base na Política de Controle de Acesso (PCA) aos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), instituída por intermédio da Portaria nº 502/2017, de 29.11.2017, são adequados para mitigar o risco de acesso indevido ao sistema e consequente concessão irregular de benefícios de programas sociais.

O trabalho foi realizado tendo em vista a relevância do Cadastro Único, que serve de base para seleção de beneficiários de mais de 20 programas sociais federais, dentre os quais destacam-se o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, com despesas de R$ 32,0 e R$ 59,2 bilhões, respectivamente, em 2019; assim como o Auxílio Emergencial e o Auxílio Emergencial Residual, com despesas de, respectivamente, R$ 146,3 Bilhões (R$ 96,6 Bilhões ao público Bolsa e R$ 49,7 Bilhões ao público CadÚnico) e R$ 81,9 Bilhões (R$ 48,2 Bilhões ao público Bolsa e R$ 33,7 Bilhões ao público CadÚnico), em 2020.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Eventuais falhas no controle de acesso ao Cadastro Único podem levar à inserção ou alteração indevida de dados, com o risco de concessão irregular de benefícios de programas sociais que o utilizam como referência para seleção de beneficiários, bem como dificultar a responsabilização pelos acessos indevidos.

Adicionalmente, este trabalho subsidiará avaliação do ciclo 2020 do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

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

Verificou-se que os controles adotados relativos aos acessos ao CadÚnico, assim como o processo de manutenção dos dados no sistema, não são aderentes à Política de Controle de Acesso, aos normativos relativos à segurança da informação, e às melhores práticas, resultando em riscos de acessos indevidos e consequente concessão irregular de benefícios.

Assim, foi recomendado o estabelecimento, em normativos, de critérios relativos ao cadastramento de usuários; o aprimoramento do sistema por meio de rotinas automáticas com vistas a evitar cadastramentos e manutenções indevidas, assim como realizar a verificação de manutenção dos acessos nos casos identificados neste trabalho; a definição de períodos e horários para utilização do sistema; a realização de análise crítica dos direitos de acesso de usuários; e a revogação de acesso após determinado período sem utilização do sistema.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
APF	Administração Pública Federal, direta e indireta
Bolsa Família	Programa de Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CMAG	Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Gastos Diretos
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CPF	Cadastro de Pessoa Física
Cidadania	Ministério da Cidadania
DECAU	Departamento do Cadastro Único
DSIC/GSIPR	Departamento de Segurança da Informação e Comunicações do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
FICUS/E	Ficha de Cadastramento de Usuário Externo
GFIP	Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social
GIGOV	Gerência Executiva e Negocial de Governo da Caixa Econômica Federal
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
NIS	Número de Identificação Social
PCA	Política de Controle de Acesso
REGOV	Representação da Gerência Executiva e Negocial de Governo da Caixa Econômica Federal
RFB	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SIBEC	Sistema de Benefícios ao Cidadão
SIPAS	Sistema de Pagamentos Sociais
SIRC	Sistema Nacional de Informações de Registro Civil
SISOBI	Sistema Informatizado de Controle de Óbitos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 7

RESULTADOS DOS EXAMES 11

1 O processo de cadastramento de Usuário Máster não assegura que os acessos concedidos guardem relação com o exercício do cargo, função, emprego ou atividade públicos. 11

2 O processo de cadastramento de Usuário Comum não assegura que os acessos concedidos guardem relação com o exercício do cargo, função, emprego ou atividade públicos. 13

3 Cadastramento/Permissionamento e manutenção de Usuários Máster e Comuns no Sistema de Cadastro Único realizado em desacordo com as diretrizes estabelecidas pela Política de Controle de Acesso, assim como pelas normas de segurança da informação aplicáveis. 14

3.1 Municípios com quantidade de Usuário Máster superior ao fixado na Política de Controle de Acesso (PCA). 14

3.2 A Inexistência de Usuário Máster ativo no Sistema de Cadastro Único fragiliza a gestão dos Usuários Comuns cadastrados no município. 15

3.3 O Sistema de Cadastro Único permite o cadastramento indevido de Usuários Comuns, tendo em vista a existência de Usuário Comum autorizado por Usuário Máster de outro município. 16

3.4 Cadastramento/Permissionamento no Sistema de Cadastro Único de usuários menores de dezoito anos, em desacordo com norma da Caixa Econômica Federal que é o agente operador do Sistema. 17

3.5 Existência de usuários ativos cujo CPF está registrado na base da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil como falecido. 18

3.6 Permissionamento de Usuário Comum do município por período além do necessário para execução de suas tarefas, em desacordo com objetivo contido na Política de Controle de Acesso e com o princípio do menor privilégio. 19

4 Ausência de análise crítica dos direitos de acesso dos usuários do Sistema de Cadastro Único, em intervalos pré-definidos, contraria a boa prática estabelecida na Norma ABNT NBR ISO/IEC nº 27002/2013. 21

5 Ausência de cancelamento/bloqueio de contas de acesso de usuários que não acessaram o Sistema de Cadastro Único por longos períodos. 22

6 O processo de manutenção de dados do Cadastro Único não assegura que este seja realizado apenas por usuário com a devida responsabilidade. 24

RECOMENDAÇÕES 28

CONCLUSÃO 30

ANEXOS 32

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA 32

INTRODUÇÃO

Os resultados desta Auditoria subsidiarão avaliação que compõe os trabalhos do ciclo 2020 de Avaliação de Políticas Públicas realizada pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), conduzida pelo seu Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Gastos Diretos (CMAG).

O CMAP – instituído pelo Decreto nº 9.834/2019, e constituído pelos secretários-executivos do Ministério da Economia, da Casa Civil e da Controladoria-Geral da União (CGU) – representa estrutura responsável pelo processo de avaliação das políticas em execução pelo governo federal e tem como objetivo promover a avaliação da efetividade dessas políticas, sejam elas financiadas por meio de subsídios ou de gastos diretos, e permitir que esse processo esteja integrado ao planejamento das mesmas.

Uma das políticas selecionadas para ser avaliada no ciclo de 2020 no âmbito do CMAG é o Programa de Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Bolsa Família), sendo que no âmbito deste trabalho buscou-se responder à seguinte questão: os controles adotados pelo Ministério da Cidadania relativos aos acessos ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) são adequados para mitigar o risco de concessão irregular de Bolsa Família?

O CadÚnico, instituído pelo Decreto nº 6.135, de 26.06.2007, consiste em instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público e que possui dados de 77.463.767 pessoas cadastradas, em 29.734.614 famílias, sendo que 14.285.634 destas famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família (referência outubro de 2020).

O mencionado Cadastro serve de base, em âmbito federal, para seleção de beneficiários de mais de 20 programas sociais, dentre os quais destacam-se: Programa Bolsa Família, com despesa de R$ 32 bilhões em 2019; Benefício de Prestação Continuada, com despesa de R$ 59,2 bilhões em 2019; e Tarifa Social de Energia Elétrica, com despesa de R$ 2,4 bilhões em 2019. Registra-se, por oportuno, que, no exercício de 2020, o CadÚnico foi utilizado pelo Ministério da Cidadania para operacionalização dos pagamentos do Auxílio Emergencial, instituído por meio da Lei nº 13.982/2020, definindo, inclusive, um dos grupos de beneficiários do mencionado Auxílio.

A operacionalização do Cadastro Único é de responsabilidade compartilhada entre o Governo Federal, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Em nível federal, o Ministério da Cidadania é o gestor responsável, e a Caixa Econômica Federal – CAIXA, é o agente operador que mantém o Sistema de Cadastro Único, a partir de contrato de prestação de serviços pactuado com o Ministério, conforme previsto nos artigos 20 e 28 da Portaria MDS nº 177/2011, que definiu procedimentos para a gestão do Cadastro Único. Os Estados têm o papel de coordenação e articulação intersetorial e apoio técnico aos Municípios, cabendo-lhes organizar os processos de capacitação e fortalecer o controle e a participação social. Aos Municípios cabe executar o processo de coleta, inclusão, exclusão e atualização sistemática

de dados do Cadastro Único. As informações constantes do Cadastro Único também podem ser utilizadas pelos Estados e Municípios para implementação de políticas públicas próprias, a depender de definições nesse sentido no âmbito das políticas implementadas a partir de iniciativas em seu âmbito.

Assim, para avaliar se os controles relativos aos acessos ao CadÚnico são adequados para a manutenção da qualidade das informações nele inseridas e, assim, mitigar o risco de concessão irregular de benefícios de programas sociais, utilizou-se a Política de Controle de Acesso (PCA) aos dados do Cadastro Único para Programas Sociais, instituída por intermédio da Portaria MDS nº 502/2017, de 29.11.2017, como referencial normativo.

É importante ressaltar que eventuais falhas no alcance dos objetivos previstos na PCA podem levar à inserção de informações indevidas no Cadastro e, em consequência, à concessão irregular de benefícios, bem como dificultar a responsabilização por inclusões e alterações de dados indevidas.

Considerando a estrutura operacional do CadÚnico, que atribui ao ente municipal as responsabilidades de inclusão e de manutenção dos dados desse cadastro, as análises enfocaram os tipos de usuários que possuem prerrogativas no sistema que permitem inclusão e alteração das bases de dados de pessoas e famílias cadastradas, quais sejam: Usuários Máster e Comum de Município[1].

Para o alcance do objetivo desta auditoria, foram estabelecidas as seguintes questões e subquestões:

1 - O gerenciamento de acesso dos usuários é aderente aos normativos que regem o Controle de Acesso do Sistema CadÚnico e melhores práticas?

1.1 - O processo de cadastramento de Usuário Máster assegura que apenas pessoas autorizadas e que guardem relação com o exercício do cargo, função, emprego ou atividade públicos tenham acesso a esse perfil?

1.2 - O processo de cadastramento de Usuário Comum assegura que apenas pessoas autorizadas e que guardem relação com o exercício do cargo, função, emprego ou atividade públicos tenham acesso a esse perfil?

1.3 - O cadastramento de Usuários Máster e Comum está de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Política de Controle de Acesso?

1.4 - Existe revalidação periódica dos acessos ao Sistema de Cadastro Único com base na função exercida e na área de atuação do usuário?

---

[1] De acordo com a PCA, o Usuário Máster de município é responsável por promover o cadastramento dos demais Usuários Comuns, gerenciar a desativação do usuário quando for necessário e realizar as ações de consulta e manutenção no Cadastro Único, enquanto que o Usuário Comum de município é cadastrado pelo Usuário Máster para realizar as ações de consulta e manutenção no Cadastro Único.

2 - A manutenção dos dados no Sistema de Cadastro Único é aderente aos normativos que regem o controle de acesso do Sistema CadÚnico e melhores práticas?

2.1 - A manutenção de dados é realizada apenas por usuário com a devida responsabilidade?

Para responder as questões de auditoria definidas, foram avaliados os normativos aplicáveis ao sistema CadÚnico, como a Política de Controle de Acesso, Instruções Operacionais emitidas pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério da Cidadania em regulamentação ao CadÚnico, e normas internas da Caixa Econômica Federal aplicáveis ao cadastramento de usuários do sistema CadÚnico. Cumpre ressaltar que estes normativos foram avaliados em relação à Norma Complementar nº 07/IN01/DSIC/GSIPR de 15.07.2014 do Departamento de Segurança da Informação e Comunicações, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (publicada no DOU nº 134, de 16.07.2014, seção 1, pág. 2), que estabelece diretrizes para implementação de controles de acesso relativos à Segurança da Informação e Comunicações nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta – APF, e, também, em relação às melhores práticas relativas à Segurança da Informação e controle de acesso, especialmente aquelas descritas na Norma Brasileira da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT NBR ISO/IEC nº 27002:2013.

Adicionalmente, foram realizadas análises sobre a base de usuários do Sistema do Cadastro Único, disponibilizada pelo Ministério da Cidadania com data base de 25.08.2020, bem como sobre os log de alterações dos dados do CadÚnico, contendo as alterações cadastrais das famílias e pessoas com identificação de quem alterou, quando e qual IP utilizado, realizadas no período entre 01.08.2019 e 25.09.2020.

A base de usuários fornecida possui 261.763 permissionamentos em diversos perfis de acesso previstos, de acordo com a PCA e com o Manual do Sistema. Considerando que cada usuário pode ter permissionamento em mais de um perfil de acesso, uma vez que o usuário Máster é permissionado em todos os perfis no momento em que é cadastrado pela CAIXA, e que o Usuário Comum tem os perfis de acesso definidos pelo Usuário Máster (podendo ser um ou mais), identificaram-se 38.715 usuários distintos no total. Dentre estes, 26.781 são usuários de município com algum perfil que permite a manutenção dos dados do cadastro (permitem inclusão e alteração das bases de dados), divididos em 4.172 Usuários Máster e 22.609 Usuários Comuns.

As informações fornecidas foram avaliadas quanto à sua adequação aos normativos e melhores práticas, efetuando-se verificação nas próprias bases de dados e cruzamento com informações de outras bases da Administração Pública Federal, para verificação acerca da conformidade entre esses dados e a ocorrência de indicativos de eventuais desconformidades.

A auditoria concentrou-se em avaliar os aspectos descritos em seu objetivo e nas questões e subquestões detalhadas anteriormente, não abrangendo outros itens não mencionados.

Não obstante, cumpre registrar, por pertinente, melhorias relacionadas ao controle de acesso decorrentes de atualizações efetuadas no sistema CadÚnico ao longo do tempo, desde sua criação, entre as quais destacam-se:

- Implementação de processo de autenticação em duas etapas a partir da versão 7.16 , conforme descrito na Instrução Operacional nº 80/SENARC/MDS, de 25.05.2016, que exige que seja utilizado um dispositivo móvel, celular smartphone ou tablet, para geração de código de autenticação, que deverá ser digitado pelo operador junto com o login e senha pessoal;
- Recadastramento de todos os usuários (Máster e Comuns) do Sistema de Cadastro Único durante implementação do processo de autenticação em duas etapas;
- Aprimoramento no processo de consulta de dados de pessoas e famílias cadastradas no Cadastro Único a partir da versão 7.20.01, conforme descrito na Instrução Operacional n° 1/2019 - SAGI/DECAU, de 30.05.2019, incluindo as funcionalidades "Buscar Família", "Histórico da Família" e "Histórico da Pessoa". A consulta ao histórico apresenta, de forma cronológica, todas as alterações realizadas no cadastro de uma família ou pessoas realizadas no Sistema de Cadastro Único Versão 7.
- Previsão de cadastramento de computadores das gestões municipais e estaduais do Cadastro Único para acesso ao Sistema de Cadastro Único (Informe nº 699 de 23.01.2020). Para a realização do cadastramento, será necessário que o computador tenha configurações mínimas exigidas para instalar o módulo de segurança, que são programas instalados para proteger os acessos ao sistema, evitando acessos por meio de dispositivos não cadastrados.

RESULTADOS DOS EXAMES

1 O processo de cadastramento de Usuário Máster não assegura que os acessos concedidos guardem relação com o exercício do cargo, função, emprego ou atividade públicos.

O cadastramento de Usuário Máster de Município é realizado pela Caixa Econômica Federal, mediante designação efetuada pela autoridade competente do órgão ou entidade autorizada a ter acesso aos dados via Sistema de Cadastro Único (PCA, item 6.3.1). O Usuário Máster é o responsável pelo cadastramento dos Usuários Comuns do município e pela concessão de permissões de acesso para realização de atividades de manutenção na base do Cadastro Único, com perfis adequados à execução das atividades que serão realizadas por eles. Por se tratar de atividade crítica, realizaram-se testes com vistas a avaliar se o processo de cadastramento de Usuário Máster está de acordo com os normativos vigentes.

A Norma Complementar nº 07/IN01/DSIC/GSIPR, estabelece como condição prévia para concessão de acesso à informação a necessidade de conhecer (item 2.2 c.c. item 7.2.5). O item 4.12, por sua vez, dispõe que a necessidade de conhecer se caracteriza como *"condição pessoal, inerente ao efetivo exercício de cargo, função, emprego ou atividade, indispensável para o usuário ter acesso à informação, especialmente se for sigilosa"*. Nesse sentido, a Instrução Operacional nº 66/SENARC/MDS/2013, de 06.09.2013, em seu item 3.1.2, orienta que a escolha do Usuário Máster *"deve ser tomada com base em critérios como: o cargo de exercício, o grau de responsabilidade e as atribuições"*, e a PCA, por sua vez, em seu item 6.3.1, determina que a *"solicitação de inclusão de Usuário Máster deve ser feita à CAIXA, mediante documentação específica por ela definida"*.

De acordo com normativos internos da Caixa Econômica Federal (norma FP nº 073 039 - CADASTRAMENTO DE USUÁRIO - SIBEC - SIPAS - CADASTRO ÚNICO), o cadastramento de Usuário Máster de Município é realizado através do preenchimento da Ficha de Cadastramento de Usuário Externo - FICUS/E.

Com objetivo de avaliar se o processo de cadastramento de Usuário Máster de Município assegura que apenas pessoas autorizadas e que guardem relação com o exercício do cargo, função, emprego ou atividade públicos tenham acesso a esse perfil, solicitou-se uma amostra de 14 fichas FICUS/E para avaliação do cumprimento dos critérios estabelecidos. Da análise desses cadastros, verificou-se que todas as 14 indicações foram realizadas por autoridade competente. Entretanto, 3 dessas fichas não estavam acompanhadas de documentos de identificação pessoal, e uma não identificava o vínculo do Usuário Máster com a administração, contrariando as orientações normativas.

De modo a aprofundar essas análises, verificou-se a existência de vínculo empregatício entre os Usuários Máster e os entes federativos por meio da realização de cruzamento de dados entre o CadÚnico e a Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e

Informações à Previdência Social - GFIP[2] referente aos meses de abril a agosto de 2020. Como resultado desse cruzamento de dados, foram identificados 52 Usuários Máster cadastrados ativos que não possuem registro de vínculo empregatício com o município ao qual se encontra associado no sistema CadÚnico. A eventual não existência de vínculo empregatício com o ente federativo, apesar de não contrariar explicitamente as normas, gera o risco de acesso indevido a um cadastro utilizado para a concessão de diversos benefícios como o Programa Bolsa Família, que envolveu recursos da ordem de R$ 30,6 Bilhões em 2018 e de R$ 32,1 Bilhões em 2019; o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), que envolveu recursos da ordem de R$ 57,4 Bilhões em 2018 e R$ 59,2 Bilhões em 2019; e, em 2020, conforme já destacado, o Auxílio Emergencial e o Auxílio Emergencial Residual, com pagamentos[3], respectivamente, em montantes de R$ 146,3 Bilhões (R$ 96,6 Bilhões ao público Bolsa e R$ 49,7 Bilhões ao público CadÚnico) e R$ 81,9 Bilhões (R$ 48,2 Bilhões ao público Bolsa e R$ 33,7 Bilhões ao público CadÚnico). Vale ressaltar que esses programas assistenciais são objetos comuns de pagamentos indevidos e de fraudes e que a qualidade das informações do CadÚnico está diretamente relacionada a seus usuários.

Verifica-se que a ausência de demonstração da necessidade de conhecer, como a realizada por meio de vínculo empregatício, se deve à não definição de critérios específicos na Política de Controle de Acesso - PCA/CIDADANIA (Portaria CIDADANIA nº 502/2017) para o cadastramento do Usuário Máster. Destaca-se que a descrição de alguns critérios para o cadastramento do Usuário Máster é feita apenas de forma exemplificativa na Instrução Operacional nº 66/SENARC/MDS/2013. Entretanto, ao não definir critérios específicos ou documentações mínimas de identificação necessárias para o cadastramento dos usuários, o Gestor Federal relega essa competência à Caixa Econômica Federal, contrariando o disposto no item 3.1.3 desta PCA que indica ser sua responsabilidade *"Estabelecer regras para acesso ao Cadastro Único para qualquer ator e por meio de qualquer uma das formas de acesso aos dados"*.

Vale ressaltar, também, que não foram identificados campos na base de usuários do sistema fornecida à CGU que permitam identificar se o usuário cadastrado atende às condicionantes prévias estabelecidas no item 4.12 da Norma Complementar nº 07/IN01/DSIC/GSIPR, como a necessidade de conhecer ou informação que demonstre que o acesso concedido guarda relação com o exercício do cargo, função, emprego ou atividade públicos.

As deficiências identificadas no processo de cadastramento do Usuário Máster de Município expõem o Sistema CadÚnico ao risco de concessão indevida de acesso, e, em consequência, fragilizando o Cadastro e aumentando a exposição de programas federais a concessões e pagamentos indevidos e a fraudes.

Após recebimento do relatório preliminar, o Gestor informou que, visando qualificar o processo de cadastramento de usuários, adotará medidas, em etapas, de: orientação das

---

[2] De acordo com a legislação previdenciária, todas as pessoas físicas ou jurídicas sujeitas ao recolhimento do FGTS, bem como às contribuições e/ou informações à Previdência Social, estão obrigadas a apresentar a Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP. Nela são informados à Previdência os dados das empresas e dos seus trabalhadores, os fatos geradores de contribuições previdenciárias e valores devidos ao INSS, bem como as remunerações dos trabalhadores e valor a ser recolhido ao FGTS, permitindo à Previdência Social a obtenção de informações sobre a vida laboral de seus segurados.

[3] Pagamentos de abril/2020 a 17.01.2021.

gestões municipais; definição de requisitos para desenvolvimento de funcionalidade que será construída para armazenar as informações de comprovação de atendimento aos critérios; e, planejamento e implantação do novo cadastramento de operadores que contemplará a coleta da informação de atendimento aos critérios estabelecidos.

2 O processo de cadastramento de Usuário Comum não assegura que os acessos concedidos guardem relação com o exercício do cargo, função, emprego ou atividade públicos.

O cadastramento de Usuário Comum do Município, bem como a concessão de permissão de acesso às funcionalidades do CadÚnico, é realizado pelo Usuário Máster do Município diretamente no sistema. O Usuário Comum pode acessar o Sistema do Cadastro Único para realizar as ações de inclusão, alteração e/ou exclusão de dados cadastrais de famílias/pessoas na base nacional do Cadastro Único. Devido à relevância das informações inseridas no CadÚnico pelos Usuários Comuns para a concessão de benefícios assistenciais, realizaram-se testes com vistas a avaliar se o processo de cadastramento desses usuários está de acordo com os normativos vigentes.

A Norma Complementar nº 07/IN01/DSIC/GSIPR, estabelece como condição prévia para concessão de acesso à informação a necessidade de conhecer (item 2.2 c.c. item 7.2.5). O item 4.12, por sua vez, dispõe que a necessidade de conhecer se caracteriza *como "condição pessoal, inerente ao efetivo exercício de cargo, função, emprego ou atividade, indispensável para o usuário ter acesso à informação, especialmente se for sigilosa"*.

Com objetivo de avaliar se o processo de cadastramento de Usuário Comum assegura que apenas pessoas autorizadas e que guardem relação com o exercício do cargo, função, emprego ou atividade públicos tenham acesso a esse perfil, efetuou-se avaliação dos Usuários Comuns constantes da Base de usuários fornecida em relação à sua vinculação, mediante cruzamento de dados entre os Usuários Comuns do CadÚnico e a GFIP base abril a agosto de 2020.

Como resultado do cruzamento de dados, foram identificados 1.405 Usuários Comuns cadastrados que estão ativos, mas que não possuem registro de vínculo empregatício com o município ao qual se encontram associados no sistema CadÚnico.

Além disso, não foram identificados campos na base de usuários do sistema fornecida à CGU que permitam identificar se o usuário cadastrado atende às condicionantes prévias estabelecidas no item 4.12 da Norma Complementar nº 07/IN01/DSIC/GSIPR, como a necessidade de conhecer ou informação que demonstre que o acesso concedido guarda relação com o exercício do cargo, função, emprego ou atividade públicos.

Verifica-se, também para os Usuários Comuns, a ausência de critérios específicos para autorização de acesso e credenciamento, assim como a inexistência de informações no cadastro de usuários no sistema que deixe clara a necessidade de conhecer, contrariando, assim, a Norma Complementar nº 07/IN01/DSIC/GSIPR. Adicionalmente, ao não definir critérios específicos para o cadastramento de Usuários Comuns, o Gestor Federal se exime de orientar o Usuário Máster quanto aos limites de sua discricionariedade no que tange à

concessão de acesso ao CadÚnico. Ou seja, em tese, qualquer pessoa poderia ser cadastrada como Usuário Comum.

Essas deficiências identificadas no processo de cadastramento do Usuário Comum, expõem o sistema CadÚnico ao risco de concessão indevida de acesso e, em consequência, sem as salvaguardas necessárias para evitar a inserção de informações incorretas neste cadastro, , fragilizando o Cadastro e aumentando a exposição de programas federais a concessões e pagamentos indevidos e a fraudes.

Assim como relatado no item anterior, após recebimento do relatório preliminar, o Gestor informou que, visando qualificar o processo de cadastramento de usuários, adotará medidas, em etapas, de: orientação das gestões municipais; definição de requisitos para desenvolvimento de funcionalidade que será construída para armazenar as informações de comprovação de atendimento aos critérios; e, planejamento e implantação do novo cadastramento de operadores que contemplará a coleta da informação de atendimento aos critérios estabelecidos.

3 Cadastramento/Permissionamento e manutenção de Usuários Máster e Comuns no Sistema de Cadastro Único realizado em desacordo com as diretrizes estabelecidas pela Política de Controle de Acesso, assim como pelas normas de segurança da informação aplicáveis.

Para avaliar o gerenciamento/monitoramento das contas de acesso dos usuários do Sistema de Cadastro Único, solicitou-se que o Ministério da Cidadania disponibilizasse a base de usuários desse Sistema e acesso ao log de alterações dos dados cadastrais das famílias e pessoas constantes do Cadastro Único.

Com base nos resultados provenientes de cruzamento dos dados dos arquivos disponibilizados[4] com dados constantes de Sistemas Corporativos do Governo Federal, identificou-se a existência de falhas no gerenciamento/monitoramento das contas de acesso ao Sistema de Cadastro Único, conforme disposto nos subitens a seguir.

3.1 Municípios com quantidade de Usuário Máster superior ao fixado na Política de Controle de Acesso (PCA).

A Política de Controle de Acesso aos dados do Cadastro Único estabeleceu, como regra, que serão concedidos dois acessos de Usuário Máster por órgão autorizado (item 5.1.1.2 da PCA). Estabeleceu, ainda, que somente poderão ser autorizados mais acessos de Usuário Máster por

[4] A extração da base de usuários do Sistema de Cadastro Único refere-se a usuários que estavam ativos em 25.08.2020; enquanto a extração da base histórica do Sistema de Cadastro Único, relativa às manutenções de dados de famílias e pessoas refere-se ao período entre 01.08.2019 e 25.09.2020.

órgão em função da capilaridade da rede de Usuários Comuns que necessitem acessar os dados (item 5.1.1.3 da PCA).

Tendo por base o arquivo disponibilizado pelo Ministério da Cidadania contendo dados de todos os usuários ativos do Sistema de Cadastro Único na data de 25.08.2020, foram identificados quinze municípios com mais de dois Usuários Máster com cadastros ativos simultaneamente. Embora essa situação não represente, de plano, uma desconformidade ou um risco em si, a existência de mais de dois Usuários Máster em um mesmo município pode revelar a não realização de análise crítica dos usuários e a ausência de cancelamento e de bloqueio de usuários, conforme apontado nos itens 4 e 5 deste Relatório, o que pode indicar a existência de acesso a pessoas cujos direitos já deveriam ter sido revogados.

A partir da análise desses resultados, verificou-se que em 10 municípios a população é menor que 50 mil habitantes e a quantidade de usuários do sistema em cada um é menor que 11, indicando que esses municípios não possuem porte populacional nem capilaridade da rede de usuários que justifique a existência de mais de dois Usuários Máster.

A partir de entrevista realizada com gestores da Caixa Econômica Federal, informou-se que não há procedimentos sistêmicos que verifiquem a adequação da quantidade de Usuários Máster por município aos normativos, cabendo ao cadastrador realizar essa análise manualmente. Como responsável pelo cadastramento do Usuário Máster no Sistema de Cadastro Único, conforme estabelecido no item 6.3.1 da PCA e no item 3.3.3.1.3 da norma da Caixa Econômica Federal nº FP 073 039, verifica-se que a Caixa Econômica Federal não está adotando as medidas necessárias para que sejam concedidos no máximo dois acessos de Usuário Máster por órgão.

Essa deficiência no processo de cadastramento do Usuário Máster expõe o sistema CadÚnico ao risco de acesso indevido, tendo em vista a possibilidade de existência de perfil de Usuário Máster ativo em desacordo com a política de acesso, e o risco da permanência de Usuários Máster ativos cuja autorização de acesso deveria ter sido revogada, o que pode ensejar a concessão de acessos indevidos a terceiros e a consequente inserção de informações incorretas no cadastro, fragilizando o Cadastro e aumentando a exposição de programas federais a concessões e pagamentos indevidos e a fraudes. Além disso, essa situação torna mais complexa a gestão e o controle de usuários por parte dos municípios.

Após o recebimento do relatório preliminar, o Gestor indicou que teria iniciado procedimentos para a adequação do sistema aos normativos vigentes, com ações visando: adequar a quantidade de Usuários Master a esses normativos, mediante comunicação prévia; melhorar o sistema para automatização do procedimento; efetuar alterações e atualizações nos normativos; e elaborar código de conduta e manual de boas práticas no Cadastro Único.

3.2 A Inexistência de Usuário Máster ativo no Sistema de Cadastro Único fragiliza a gestão dos Usuários Comuns cadastrados no município.

Um dos objetivos dispostos pela PCA é o de *"estabelecer uma cadeia de responsabilização na qual Usuários Másters serão responsáveis pela concessão, monitoramento e revogação de*

acessos aos dados" (item 3.1.7). Essa responsabilidade seria limitada por sua área de atuação, conforme definido no item 5.1.1 dessa norma.

Nesse contexto, com base no arquivo disponibilizado pelo Ministério da Cidadania, identificaram-se 1.481 municípios sem Usuário Máster ativos, mas com Usuários Comuns. Esta quantidade representa 26,5% dos municípios brasileiros.

Tal circunstância, faz com que o alcance do objetivo estabelecido no item 3.1.7 da PCA fique prejudicado, pois, durante o período em que o Município ficar sem Usuário Máster para realizar as responsabilidades constantes do item 5.1.1.1 da PCA, não haverá no Sistema de Cadastro Único responsável pela gestão dos Usuários Comuns do Município.

A consequência da ausência de Usuário Máster no município é o aumento do risco de Usuários Comuns acessarem indevidamente o Sistema de Cadastro Único. No caso de um Usuário Comum perder o vínculo com a administração pública, não há responsável por sua exclusão, o que permitiria que esse usuário continuasse com acesso ativo, acarretando riscos de utilização indevida do Sistema. Do mesmo modo, durante períodos de transição política, em que ocorre alternância da administração, há risco da permanência de Usuários Comuns ativos cuja autorização de acesso deveria ter sido revogada, e sem que haja o correspondente responsável pela realização desta tarefa, também gerando risco de utilização indevida do acesso ao sistema.

Após o recebimento do relatório preliminar, o Gestor indicou que teria iniciado procedimentos para a adequação do sistema aos normativos vigentes com ações visando: efetuar comunicação com as gestões municipais informando a inexistência do perfil de usuário master no município e suspensão dos usuários comuns caso não ocorra regularização; oficiar Prefeito e Secretário de Assistência Social informando sobre a necessidade de solucionar situações pontuadas neste relatório; desenvolver melhorias no sistema com o intuito de garantir a existência de pelo menos um usuário Máster ativo por município; desenvolver rotinas sistêmicas para verificação automatizada da consistência da cadeia de responsabilização; e, criar painel gerencial que possibilite à gestão municipal ter ciência dos acessos inativos e da necessidade de indicação de novo usuário Máster tempestivamente.

3.3 O Sistema de Cadastro Único permite o cadastramento indevido de Usuários Comuns, tendo em vista a existência de Usuário Comum autorizado por Usuário Máster de outro município.

Conforme previsto na Política de Controle de Acesso aos dados do Cadastro Único para Programas Sociais, o Usuário Máster do Sistema de Cadastro Único é o responsável pelo cadastramento de Usuários Comuns em sua área e/ou órgão de atuação, bem como pela concessão de acessos e de permissões a esses usuários.

Com base no arquivo disponibilizado pelo Ministério da Cidadania, identificaram-se 61 Usuários Comuns que foram cadastrados e/ou permissionados por Usuários Máster para atuar em município que não pertencia à sua área de atuação. Além disso, foram identificados 507 Usuários Comuns de municípios que foram cadastrados/permissionados por Usuários da Caixa Econômica Federal sem previsão normativa para esse procedimento.

A ocorrência de Usuário Comum cadastrado em área não circunscrita à área de gestão do Usuário Máster que o cadastrou expõe o sistema CadÚnico ao risco de acesso indevido, haja vista que não foi autorizado pelo Usuário Máster responsável pela área municipal do Usuário Comum; essa situação aumenta a probabilidade de inserção de informações incorretas no sistema, e de cadastramentos e alterações indevidos, fragilizando o Cadastro e aumentando a exposição de programas federais a concessões e pagamentos indevidos e a fraudes. Além disso, torna mais complexa a gestão e o controle dos usuários por parte dos municípios. Esta situação é decorrente da falta de aderência do Sistema de Cadastro Único ao estabelecido na PCA e poderia ser evitada, automaticamente, se, no momento do cadastramento e/ou permissionamento do Usuário Comum pelo Usuário Máster, o Sistema de Cadastro Único verificasse a correspondência ou não entre a área de atuação do Usuário Máster e a área de atuação do Usuário Comum que está sendo cadastrado.

Cabe salientar que a Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador do Sistema de Cadastro Único, deve certificar-se de que o sistema é aderente às regras da Política de Controle de Acesso, conforme previsto no art. 4º da Portaria nº 502, de 29.11.2017, que instituiu a PCA.

Após recebimento do relatório preliminar, o Gestor informou que o sistema permite, por necessidade operacional, o cadastramento de uma pessoa como Usuário, Máster ou Comum, em diferentes municípios ao mesmo tempo. Acrescenta que, por questões de segurança, existem regras sistêmicas que impedem que um Usuário, Máster ou Comum, ao ser autenticado no sistema e vinculado a um determinado CNPJ, consiga realizar operações em outro CNPJ mesmo que possua autorização em ambos. As equipes técnicas do Ministério da Cidadania e da CAIXA entendem que esses achados estão relacionados à fotografia da base utilizada pela CGU.

De fato, os dados fornecidos exprimem uma fotografia do cadastro na data a que se refere. Na data da extração, foram identificados Usuários Comuns autorizados por Usuários de outro Município sendo que, nesta data, estes usuários não possuíam permissão para efetuar tal autorização, de forma que a mesma poderia ter ocorrido em momento pretérito, em que ambos, autorizador e autorizado, estivessem vinculados a um mesmo CNPJ. O Gestor informou que os apontamentos efetuados serão verificados.

3.4 Cadastramento/Permissionamento no Sistema de Cadastro Único de usuários menores de dezoito anos, em desacordo com norma da Caixa Econômica Federal que é o agente operador do Sistema.

Conforme previsto nos artigos 20 e 28 da Portaria MDS nº 177/2011, que definiu procedimentos para a gestão do Cadastro Único, e também na Política de Controle de Acesso, a Caixa Econômica Federal é o agente operador do Sistema de Cadastro Único, cabendo a ela o desenvolvimento desse sistema, a partir de contrato de prestação de serviços pactuado com o Ministério.

Nesse contexto, a Caixa Econômica Federal expediu a Norma nº FP 073 039 (versão consultada com vigência a partir de 30.08.2019), estabelecendo que não é permitido o cadastramento de menores de dezoito anos para acesso aos recursos computacionais da Caixa Econômica Federal, entre os quais está incluso o Sistema de Cadastro Único.

Não obstante a vedação citada, no arquivo disponibilizado pelo Ministério da Cidadania, foram identificados 107 usuários do Sistema de Cadastro Único menores de idade, tendo como referência o mês de agosto/2020, o que contraria a vedação expressa no normativo interno da Caixa Econômica Federal. Dos 107 usuários menores de idade, 69 têm perfil de manutenção de dados, e 38 usuários têm perfil de consulta.

Importante registrar que no arquivo disponibilizado pelo Ministério da Cidadania não consta a data de nascimento do usuário do sistema. Dessa forma, para a identificação do usuário menor de idade, buscou-se a data de nascimento que consta no Cadastro de Pessoa Física – CPF na base da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, tendo como parâmetro o número do CPF do usuário informado no arquivo disponibilizado pelo Ministério da Cidadania.

A consequência de cadastramento/permissionamento de usuários com menos de dezoito anos no Sistema de Cadastro Único (inclusive com perfis de manutenção) é a dificuldade de se estabelecer responsabilidade civil e/ou penal a estes usuários, no caso de utilização indevida do acesso ao sistema, uma vez que, conforme previsto na Constituição da República, são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, estando sujeitos às normas de legislação especial.

A ocorrência de cadastramento/permissionamento de usuário menor de idade no Sistema de Cadastro Único decorre da ausência de controle sistêmico no momento desse cadastramento/permissionamento.

Após recebimento do relatório preliminar, o Gestor informou que irá estabelecer nova diretriz de cadastramento de Usuários, Master e Comum, obrigatoriamente com idade igual ou superior a 18 anos, por meio de um Plano de Transição que minimize os impactos operacionais do novo paradigma.

3.5 Existência de usuários ativos cujo CPF está registrado na base da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil como falecido.

Um dos objetivos previstos na PCA é o de instituir processos de descredenciamento de acessos não mais autorizados e prevenção de acessos indevidos, conforme item 3.1.2.

Nesse contexto, a PCA definiu também que o Usuário Máster do Sistema de Cadastro Único é responsável pela gestão de Usuários Comuns em sua área e/ou órgão de atuação, incluindo conceder acessos e permissões aos Usuários Comuns, bem como monitorar o uso e revogar os acessos desses usuários, conforme definido no item 5.1.1.

Nesse sentido, buscou-se verificar a existência de usuários ativos cujos registros constantes do Cadastro de Pessoa Física – CPF na base da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - RFB possuam indicação de óbito do seu titular.

Mediante cruzamento do número de CPF de todos os usuários ativos do Sistema de Cadastro Único com as informações constantes na base da RFB , foram identificados dez usuários ativos no Sistema e com indicação de óbito na base da Receita Federal, sendo oito usuários com perfil de manutenção de dados, e dois usuários com perfil de consulta. Destaca-se que não foram identificados acessos ao sistema em anos posteriores ao ano do óbito.

O fato de existirem contas de acesso ativas no Sistema de Cadastro Único vinculadas a Usuários Comuns com indicação de óbito na base da Receita Federal, assinala a deficiência nos controles do sistema, decorrente da ausência de rotina interna automatizada que realize cruzamento do número de CPF de usuários do Sistema de Cadastro Único com as informações constantes do Cadastro de Pessoa Física – CPF na base da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e/ou com as informações do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), e sinaliza que os Usuários Máster não estariam realizando adequadamente a gestão dos Usuários Comuns de seu Município, considerando a constatação de não revogação do acesso em situação de óbito, ou seja, estão descumprindo o disposto no item 5.1.1.1 da PCA. Há também o risco de criação e/ou utilização indevida do perfil de usuário com indicativo de óbito, o que aumenta a probabilidade de inserção de informações incorretas no sistema, e de cadastramentos e alterações indevidos, fragilizando o cadastro e aumentando a exposição de programas federais a concessões e pagamentos indevidos e a fraudes.

Cabe mencionar que, a partir da versão 7.15.05, o Sistema de Cadastro Único passou a exibir o indicativo de óbito somente de pessoas cadastradas no sistema, não contemplando os Usuários Máster e Comuns, que são os operadores do Sistema. Conforme a Instrução Operacional nº 80/SENARC/MDS, de 25.05.2016, reeditada em 24.09.2018, o indicativo de óbito das pessoas cadastradas se dá a partir do envio de dados do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) - substituído pelo Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc) - ao Cadastro NIS (Número de Identificação Social) da Caixa Econômica Federal. Uma das características do Sistema de Cadastro Único é sua integração com o Cadastro NIS, sistema da Caixa Econômica Federal no qual são cadastrados os trabalhadores ou cidadãos que sejam público alvo de políticas públicas e contribuintes individuais. É por meio do Cadastro NIS que ocorre o processo de atribuição e validação do Número de Identificação Social (NIS) para os indivíduos cadastrados no CadÚnico, a partir das informações inseridas.

Após recebimento do relatório preliminar, o Gestor informou que iniciou procedimentos para a adequação do cadastro, e do sistema, com ações visando: verificação de óbitos para usuários novos e para os já cadastrados; verificação de CPF cancelado para usuários novos e para os já cadastrados; e, estabelecimento de regras sistêmicas que impeçam cadastramento/permissionamento de Usuário (Máster e Comum) que tenha indicativo de óbito (com base nos dados dos sistemas SISOBI e/ou SIRC) ou CPF cancelado (com base nos dados da Receita Federal).

3.6 Permissionamento de Usuário Comum do município por período além do necessário para execução de suas tarefas, em desacordo com objetivo contido na Política de Controle de Acesso e com o princípio do menor privilégio.

Um dos objetivos da PCA é conceder autorização de acesso ao Sistema de Cadastro Único somente pelo período necessário para execução das tarefas especificadas, conforme item 3.1.6 da PCA.

Esse objetivo está aderente à diretriz estabelecida no item 6.3.2 da Norma Complementar nº 07/IN01/DSIC/GSIPR, de 15.07.2014, no sentido de que se deve *"respeitar o princípio do menor privilégio para configurar as credenciais ou contas de acesso dos usuários aos ativos de informação*". De acordo com o princípio do menor privilégio, o acesso deveria ser concedido apenas dentro do horário do expediente e em período definido, para ser alterado em caso de necessidade de acesso além dos limites iniciais.

De acordo com o Informe nº 655, de 25.04.2019, o sistema responsável pelo permissionamento dos usuários para acesso ao Sistema de Cadastro Único (SISGR) possui uma funcionalidade que permite ao Usuário Máster estabelecer o período e horário que cada operador pode utilizar o sistema. Por padrão, o campo data é preenchido automaticamente com data início 01.01.0001, data fim 31.12.9999, enquanto o campo horário com hora início 00:00:00, e hora fim: 23:59:00. Isso significa que por ocasião do cadastramento de usuários, efetivamente, não há limitação do período em que o servidor poderá ter acesso ao CadÚnico, tampouco em relação aos horários em que esses acessos serão permitidos, o que contraria o princípio do menor privilégio.

Quanto ao assunto verificou-se que existem divergências nas orientações expedidas pelo Ministério da Cidadania.

No Manual do Sistema de Cadastro Único (versão 7.20.01, de junho de 2019), principal documento de consulta do Usuário do Sistema de Cadastro Único, a orientação relativa ao Permissionamento de Usuário Comum (item 16.4.1 do manual), é de que o Usuário Máster não deve alterar os campos referentes à data e hora de início e fim do perfil que está sendo concedido ao Usuário Comum.

Já no Informe nº 655, de 25.04.2019, o Ministério da Cidadania divulgou para os municípios que no Sistema de Cadastro Único foi disponibilizada a funcionalidade que permite ao Usuário Máster estabelecer o período e o horário que cada Usuário Comum pode utilizar o sistema, de modo a evitar que o acesso ao sistema ocorra fora da hora de expediente do Usuário Comum, proporcionando, assim, mais segurança para a gestão do Cadastro Único.

Posteriormente, por meio do Informe nº 674, de 30.08.2019, o Ministério da Cidadania reforçou que era imprescindível que a gestão municipal do Cadastro Único utilizasse a funcionalidade de restrição de horário de uso do sistema.

Com base no arquivo disponibilizado pelo Ministério da Cidadania contendo dados de todos os usuários ativos do Sistema de Cadastro Único, verificou-se que, de um total de 142.104 permissionamentos concedidos a Usuários Comuns de município com perfil de manutenção, em 82.662 (58,2%) permissionamentos o Usuário Máster de município não havia incluído restrições de data nem de horário.

Considerando somente a configuração da hora de início e fim do permissionamento, verificou-se que em 99.710 (70,2%) o Usuário Máster de município não fez o uso da funcionalidade de restrição de horário de uso do Sistema de Cadastro Único, ou seja, esses Usuários Comuns não tiveram o acesso ao Sistema de Cadastro Único limitado ao seu período de expediente na prefeitura.

A disponibilização de acesso fora do horário necessário para execução das tarefas relacionadas dificulta o controle dos acessos, assim como aumenta o risco de utilização indevida do Sistema, o que pode ocorrer, eventualmente, até por terceiros, caso haja comprometimento do sigilo da senha de acesso. Já a ausência de restrição referente ao período permite que usuários que tenham perdido a condição que autoriza o acesso ao sistema continuem com acessos vigentes, risco esse que é aumentado devido à falta de análise crítica das concessões e da ausência de cancelamento e bloqueio de senhas, conforme apontados nos itens 4 e 5 deste Relatório.

A principal causa dessa fragilidade é o fato de o Sistema de Cadastro Único não ter, como padrão, na prática, data e hora para o acesso de usuários restrito a um período pré-estabelecido e durante o horário de expediente. Ao não impor essas restrições, o sistema inobserva o princípio do menor privilégio, concedendo acesso ilimitado aos usuários sem que haja necessidade. Nesse sentido, a alteração dessas permissões deveria ser exceção, e não a regra. Cumpre registrar que as divergências identificadas nas orientações expedidas pelo Ministério da Cidadania contribuem para a situação identificada.

Após recebimento do relatório preliminar, o Gestor informou que, atualmente, o sistema tem sua disponibilidade de acesso fixada entre às 7 e 21h e que iniciou procedimentos para a adequação do sistema, com ações visando: obrigar o uso da funcionalidade de restrição de horário no ato do cadastramento ou atualização cadastral dos usuários; prever autorização superior para uso excepcional do sistema fora do horário estabelecido, com registro de motivação e prazo determinado; e, restringir automaticamente o uso pelos usuários até as 18h, com possibilidade de alteração pela gestão municipal em caso de necessidade.

4 Ausência de análise crítica dos direitos de acesso dos usuários do Sistema de Cadastro Único, em intervalos pré-definidos, contraria a boa prática estabelecida na Norma ABNT NBR ISO/IEC nº 27002/2013.

A Norma ABNT NBR ISO/IEC nº 27002/2013 recomenda a realização de análise crítica dos direitos de acesso dos usuários a intervalos regulares. Essa análise tem por objetivo verificar se os usuários com acesso aos ativos de uma organização permanecem, ao longo do tempo, com os requisitos necessários para as permissões que foram concedidas. A referida norma destaca que a realização dessa análise a intervalos regulares compensa possíveis vulnerabilidades na execução dos controles referentes ao registro e cancelamento de usuário, ao provisionamento para acesso de usuário, e à retirada ou ajuste dos direitos de acesso.

Em que pesem as considerações iniciais da Portaria nº 502, de 22.11.2017, que instituiu a Política de Controle de Acesso aos dados do Cadastro Único para Programas Sociais (PCA), fazer menção à necessidade de estabelecer análise periódica de acesso aos dados do Cadastro Único, não se identificou, nos normativos do Sistema de Cadastro Único, a definição de um limite de tempo para revalidação dos Usuários (Máster ou Comum) que acessam o sistema regularmente e, em consequência, tampouco há definição em sistema de prazos de acesso pré-definidos, findos os quais a revalidação do acesso seria compulsória.

A partir da análise de arquivo disponibilizado pelo Ministério da Cidadania, verificou-se que o tempo de permissionamento dos usuários variavam da seguinte forma:

Tabela 1: Tempo de permissionamento x Quantidade de Usuários do Sistema de Cadastro Único na data de 25.08.2020.

Tempo de Permissionamento	Quantidade de Usuários	% de Usuários
Menos de 6 meses	7.849	29,37%
Entre 6 e 12 meses	6.738	25,21%
Entre 12 e 18 meses	5.110	19,12%
Entre 18 e 24 meses	3.246	12,15%
Acima de 24 meses	3.780	14,15%
Total	**26.723**	**100%**

Fonte: Arquivo disponibilizado pelo Ministério da Cidadania, contendo dados de todos os usuários ativos do Sistema de Cadastro Único, na data de 25.08.2020. O tempo de permissionamento é o tempo contado entre a data constante do campo "DT_AUTORIZACAO" constante do arquivo disponibilizado e a data de referência dos dados.

Conforme tabela anterior, verifica-se que 26,3% dos usuários possui permissionamento há mais de dezoito meses. Devido ao fato de que muitos vínculos municipais decorrem de cargos em comissão e não possuem estabilidade, é necessário que exista uma análise periódica com vistas a evitar acessos indevidos e, em consequência, resguardar as informações inseridas no Sistema, que subsidiarão a concessão de benefícios. Nesse sentido, remete-se à mencionada norma ISO, que aponta risco que poderia alcançar servidores exonerados ou afastados de suas funções, que poderiam *"deliberadamente corromper a informação ou sabotar os recursos de processamento da informação"*, assim como *"ser tentadas a coletar informações para uso futuro"* no caso de permanecerem com acesso aos sistemas de informação.

Importante registrar que o estabelecimento de procedimento formal para a realização de análise crítica dos direitos de acesso a intervalos regulares poderia ter corrigido as situações indevidas apontadas nos subitens 3.3, 3.4, 3.5 e 3.6, ajustando eventuais falhas cometidas pelo Usuário Máster no momento da concessão inicial e/ou relacionadas à manutenção do permissionamento do Usuário Comum.

Após recebimento do relatório preliminar, o Gestor informou que irá definir requisitos para a qualificação cadastral dos usuários do sistema de Cadastro Único, implantando acesso com vigência de 1 ano e revalidação cadastral para o Usuário Máster. Informou, também, que irá avaliar a atualização da Política, com a elaboração de um código de conduta e manual de boas práticas no Cadastro Único, além de avaliar a viabilidade de implantação de processo automatizado para bloqueio de usuários que não acessarem o sistema por longo período.

5 Ausência de cancelamento/bloqueio de contas de acesso de usuários que não acessaram o Sistema de Cadastro Único por longos períodos.

A Instrução Operacional nº 80/SENARC/MDS/2016, reeditada em 24.09.2018, teve por objeto divulgar as melhorias implantadas no Sistema de Cadastro Único e os procedimentos para sua

operação. Essa instrução operacional define que, por questões de segurança, a senha de acesso ao Sistema de Cadastro Único expira a cada 59 dias, podendo ser recuperada pelo operador utilizando as opções “Troca de Senha” e “Esqueci minha Senha”.

Com base no arquivo disponibilizado pelo Ministério da Cidadania, verificou-se que de um total de 26.723 Usuários de município (Máster ou Comum) com algum perfil de manutenção, 6.398 usuários (23,9%) haviam realizado o último acesso ao Sistema de Cadastro Único há mais de 59 dias. Destes, 2.929 (10,9%) realizaram seu último acesso em anos anteriores a 2020, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 2: Quantidade de Usuários de município com perfil de manutenção (Máster ou Comum) que estavam há mais de 59 dias sem acessar o Sistema de Cadastro Único na data de 25.08.2020

Ano do último acesso ao Sistema de Cadastro Único	Tempo decorrido entre o último acesso e a data de 25.08.2020	Quantidade de Usuário (Máster ou Comum)	Percentual
2017	Acima de 968 dias	1	10,9 %
2018	Entre 603 e 967 dias	51	
2019	Entre 238 e 602 dias	2.877	
2020	Entre 59 e 237 dias	3.469	13,0 %
2020	Até 59 dias	20.325	76,1 %
Total		**26.723**	**100 %**

Fonte: Arquivo disponibilizado pelo Ministério da Cidadania, contendo dados de todos os usuários ativos do Sistema de Cadastro Único, na data de 25.08.2020.

Diante do exposto, fica evidenciado que Usuários de município (Máster ou Comum) permanecem com contas de acesso ativas no Sistema de Cadastro Único por longos períodos, ainda que o último acesso ao sistema tenha ocorrido há muito mais que os 59 dias após os quais deve ocorrer o bloqueio da senha.

Em decorrência deste fato, verifica-se que os usuários permanecem com acesso ativo ao sistema, podendo ocorrer a recuperação de sua senha após eventual bloqueio, mesmo que o usuário não tenha mais a necessidade de conhecer. Uma das consequências é possibilidade de acesso indevido ao Sistema de Cadastro Único por usuário que não deveria estar mais autorizado, o que possibilitaria a inserção de informações indevidas no sistema, e a realização de cadastramentos e de alterações igualmente indevidos, comprometendo severamente o Cadastro e aumentando a exposição de programas federais a concessões e a pagamentos indevidos, bem como a fraudes. Adicionalmente, a inexistência de procedimentos mais restritivos de manutenção das senhas de acesso ao Sistema e, em consequência, de controles sistêmicos refletindo esses procedimentos, torna mais complexa a gestão e a manutenção dos Usuários Comuns por parte dos Usuários Master, nos municípios, e dos Usuários Máster pelos cadastradores de acesso da CAIXA. Cita-se, como exemplo de situação decorrente, usuários que deixaram de atuar e/ou não possuem mais vínculo com a gestão municipal do Cadastro Único e, no entanto, não tiveram o acesso ao sistema revogado, situação inadequada

conforme disposto no item 9.2.1 (letra b) da Norma ABNT NBR ISO/IEC nº 27002/2013, referente ao registro e cancelamento de usuário.

Após recebimento do relatório preliminar, o Gestor informou que o sistema de permissões da CAIXA atualmente impede a entrada de usuários que não acessam o Cadastro Único por mais de cem dias. Porém, esse usuário permanece nos relatórios, haja vista que a permissão só é efetivamente retirada quando o usuário tenta um novo acesso após os cem dias de inatividade. O Ministério informou, também, que irá avaliar a incorporação das regras do SSO às regras de controle de acesso ao Cadastro Único assim como à PCA.

6 O processo de manutenção de dados do Cadastro Único não assegura que este seja realizado apenas por usuário com a devida responsabilidade.

Conforme disposto na PCA (item 1.4.1.4) *"as gestões municipais do Cadastro Único, presentes em todos os Municípios brasileiros, são as responsáveis por atender as famílias, realizar as entrevistas e incluir ou atualizar as informações no Sistema de Cadastro Único, conforme as responsabilidades definidas na legislação"*.

Além disso, estabelece que, *"o processo de manutenção cadastral das famílias se dá por meio do Sistema de Cadastro Único provido pela CAIXA e refere-se às operações de inclusão, alteração e exclusão de dados"* (item 6.2.1).

Assim, *"a inserção e atualização de informações no Sistema de Cadastro Único é realizada pelos Municípios"* (item 6.2.2) e *"a manutenção de dados das famílias e pessoas deve ser realizada apenas por Usuários autorizados, Másters ou Comuns, por necessidade de serviço compatível com a responsabilidade atribuída ao usuário"* (item 6.2.3), cabendo à CAIXA *"estabelecer mecanismos e procedimentos que permitam identificar quem realizou manutenções nos dados de famílias e pessoas e se a manutenção estava devidamente autorizada"* (item 6.2.4).

Acrescenta-se, também, o disposto no Manual do Sistema CadÚnico (versão 7.20.01, de junho de 2019), item 4, que ao definir o conceito de Base do Cadastro Único registra que *"a prefeitura pode consultar os dados em toda a base nacional, mas pode efetuar alterações apenas nos cadastros vinculados ao seu município"*.

Desse modo, foram realizados os testes com o objetivo de avaliar a adequação dessas manutenções aos normativos vigentes, contemplando avaliação: quanto a eventual conflito de interesse; quanto à possibilidade de alteração de dados de famílias de outros municípios; e quanto à possibilidade de alteração de dados por usuários com perfil de consulta ao sistema.

a) Quanto a possível conflito de interesse[5]

Devido ao fato de o CadÚnico ser utilizado para a concessão de diversos benefícios sociais, conforme anteriormente exposto, permissões de manutenção deste cadastro podem expor os usuários a um possível conflito de interesse, pois eles podem ser beneficiários dos programas cujos registros podem ser alterados por eles, ou mesmo pessoas com algum grau de parentesco com esses usuários.

Nesse contexto, a partir de análise dos registros de manutenção de dados, foram identificados na base do CadÚnico 4.370 usuários com perfil de manutenção que também estão cadastrados no sistema CadÚnico (16,4% dos 26.723 usuários com perfil de manutenção), sendo, assim, passíveis de recebimento de benefícios associados a este cadastro. Cabe ressaltar que esta situação por si só não constitui nenhuma desconformidade, pois se o usuário se enquadrar nas regras que disciplinam o CadÚnico ele estará apto a efetuar o seu cadastro, sendo necessário, no entanto, que existam salvaguardas quanto à possibilidade de alteração de cadastro pelo próprio usuário. Não obstante, há evidência de utilização indevida do CadÚnico, como no caso apontado no relatório de auditoria nº 201902256. Neste trabalho, verificou-se a existência de indícios de omissão de renda de familiares e de adulteração da composição familiar, gerando benefícios indevidos. Cumpre registrar que a alteração desses dados foi realizada de forma cruzada ou recíproca por outro usuário do CadÚnico, ou seja, o beneficiário de um cadastro foi o entrevistador do outro cadastro, e vice-versa.

Destaca-se, entretanto, que foram identificados registros de 1.114 usuários que efetuaram alterações no próprio cadastro. Esta situação aponta para um possível conflito de interesse, tendo em vista que as alterações podem ter sido realizadas em proveito próprio, o que contraria o princípio da Impessoalidade previsto na Constituição da República.

Após recebimento do relatório preliminar, o Gestor informou que está avaliando a normatização desse cadastramento, com a criação de regras sistêmicas que impeçam a inclusão ou alteração do próprio cadastro pelo operador/entrevistador, assim como aqueles de integrantes de sua família.

b) Quanto à manutenção de família de outros municípios

Outro aspecto avaliado refere-se à previsão de que o cadastramento no CadÚnico seja limitado às famílias vinculadas ao mesmo município do usuário, conforme disposto na PCA (itens 1.4.1.4, 6.2.2 e 6.2.3) e no Manual do Sistema CadÚnico (item 4).

Com relação ao cadastramento de famílias, a partir da análise dos dados encaminhados, não se identificou inclusão efetuada por usuário de município diferente daquele do usuário. Entretanto, analisando o log de alterações, foram identificadas 40.807 ocorrências de

[5] A Lei nº 12.813/2013, que dispõe sobre conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal, caracteriza conflito de interesse como *"situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública"* e estende essas disposições a *"ocupantes de cargos ou empregos cujo exercício proporcione acesso a informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro"*.

alterações efetuadas por usuários de município diferente do município de cadastro da família[6], no período entre agosto de 2019 e setembro de 2020.

As alterações efetuadas por usuário vinculado a município diferente do município da família estão em desacordo com os normativos, uma vez que não está previsto na PCA a possibilidade de alteração, atualização e gestão em cadastros de pessoas e famílias de municípios diferentes do município de vinculação do usuário.

A realização de manutenção de cadastros vinculados a município diferente daquele de acesso do usuário aumenta a probabilidade de inserção de informações incorretas no sistema, e de cadastramentos e alterações indevidos, fragilizando o Cadastro e aumentando a exposição de programas federais a concessões e pagamentos indevidos e a fraudes. Adicionalmente, essa situação torna mais complexa a gestão e o controle do próprio cadastro por parte dos municípios.

Após o recebimento do relatório preliminar o Gestor informou que as operações relacionadas ficam registradas, sendo passíveis de posterior identificação, bem como que os apontamentos efetuados serão verificados. Destaca-se que a análise a ser realizada deve contemplar verificação se os casos identificados estariam restritos exclusivamente à hipótese de transferência de pessoa entre municípios.

c) Quanto à manutenção de dados realizada por usuários com perfil de consulta

A PCA estabelece que *"a manutenção de dados das famílias e pessoas deve ser realizada apenas por usuários autorizados"*, atribuindo à CAIXA o estabelecimento de *"mecanismos e procedimentos que permitam identificar se a manutenção estava devidamente autorizada"*.

Nesse contexto, avaliou-se a eventual existência de manutenções efetuadas por usuários cujo perfil se limitava a consulta de informações.

Os resultados demonstraram que 346 usuários com perfil de consulta efetuaram alterações nos registros do CadÚnico no período entre agosto de 2019 e setembro de 2020.

Este fato evidencia a realização de operação no Sistema de Cadastro Único em desconformidade com o perfil atribuído ao usuário, haja vista que não deveria estar autorizado a efetuar manutenção nos dados, o que configura deficiência nos controles do sistema e aumenta a probabilidade e o risco da ocorrência de inserção de informações incorretas no sistema, e de cadastramentos e alterações indevidos, fragilizando o cadastro e aumentando a exposição de programas federais a concessões e pagamentos indevidos, bem como a fraudes. Além disso, essas ocorrências tornam mais complexa a gestão e o controle do próprio cadastro por parte dos municípios.

As fragilidades retratadas, como o possível risco de conflito de interesse, a existência de alterações efetuadas por usuários de município diferente do município em que a família está cadastrada, e a existência de alterações efetuadas por usuários com perfil de consulta, decorrem da ausência de controles sistêmicos apropriados e prejudicam o alcance dos

[6] No caso de famílias ou de membros de famílias que mudem de município, a orientação é que seja realizada a transferência de município diretamente no Sistema de Cadastro Único para que se possa realizar a atualização das informações, o que deve ser feito pela gestão do município de destino.

objetivos estabelecidos na PCA, bem como expõe o órgão a riscos de inserções indevidas no CadÚnico, comprometendo sua consistência e a qualidade das informações nele inseridas.

Após recebimento do relatório preliminar, o Gestor informou que em alguns casos havia autorização de alteração para os usuários relacionados no momento da alteração, e que, para os demais casos, verificou que o registro de alteração está relacionado exclusivamente ao processo de emissão do comprovante de situação cadastral da família, situação em que o sistema registra a informação de emissão desse comprovante como uma alteração no cadastro da família e por esse motivo seria possível inferir que um usuário com perfil de consulta realizou uma manutenção cadastral.

O Gestor informou que já iniciou as tratativas para o desenvolvimento de melhorias necessárias no sistema, retirando a impressão de comprovantes do rol de atividades que é marcada como alteração cadastral.

RECOMENDAÇÕES

1 - Definir critérios e documentações necessários para a identificação e o cadastramento de todos os tipos de usuários, com o efetivo registro no sistema destes documentos e de informações que permitam identificar se o usuário cadastrado atende às condicionantes previstas em normativos de segurança da informação.

Achados nº 1, 2 e 3 (item 3.4)

2 – Em decorrência do objetivo definido na PCA, de "*estabelecer uma cadeia de responsabilização na qual Usuários Másters serão responsáveis pela concessão, monitoramento e revogação de acessos aos dados*" (item 3.1.7), adequar o sistema de modo a garantir a existência de pelo menos um Usuário Máster ativo por município, incluindo a possibilidade de ocorrer a suspensão de acesso dos Usuários Comuns caso não ocorra regularização.

Achado nº 3 (item 3.2)

3 – Efetuar verificação dos casos já existentes de: i) Municípios com Usuários Comuns ativos, mas sem Usuários Máster Ativos; ii) Usuários Comuns autorizados por Usuário Máster fora da sua área/órgão de atuação; iii) Usuários menores de idade; iv) Usuários com indicação de falecimento; v) inserção e manutenção dos dados efetuadas por Usuário em seu próprio cadastro, com validação pelo município; vi) inserção e manutenção dos dados efetuados por Usuário de município diferente do município vinculado ao cadastro; e vii) manutenção de dados realizada por usuários com perfil de consulta, bloqueando os acessos ou validando as alterações nos casos pertinentes, assim como realizando os devidos ajustes no sistema.

Achados nº 3 (itens 3.2, 3.3, 3.4 e 3.5) e 6 (itens 6.a, 6.b e 6.c)

4 - Definir o período e o horário padrão (*default* do sistema) de concessão de acesso com aplicação do princípio do menor privilégio.

Achado nº 3 (item 3.6)

5 –Instituir a análise crítica dos direitos de acesso de todos os usuários do Sistema de Cadastro Único, em intervalos pré-definidos, independentemente da utilização do sistema pelos usuários, incluindo a análise da quantidade de usuários master, de indicativo de óbito, de ausência de vínculo, bem como o bloqueio automático nos casos pertinentes.

Achados nº 1,2, 3 (itens 3.1 e 3.5) e 4

6 - Implantar processo automatizado para revogação do acesso de usuários que não utilizarem o Sistema de Cadastro Único por períodos a serem definidos em norma.

Achado nº 5

7 - Instituir controles sistêmicos que limitem a possibilidade de alterações no cadastro realizadas por usuários com indicativos de conflito de interesse, normatizando essa situação.

Achado nº 6 (item 6.a)

CONCLUSÃO

Os resultados do trabalho realizado revelaram que os processos de cadastramento no Sistema CadÚnico de Usuário Máster, responsável pelo cadastramento dos demais usuários, e de Usuário Comum não asseguram que apenas pessoas autorizadas e que guardem relação com o exercício do cargo, função, emprego ou atividade públicos tenham acesso a esses perfis. A partir de consultas em bases de dados governamentais, foram identificados 52 Usuários Máster e 1.405 Usuários Comuns ativos que não possuem registro de vínculo empregatício com o município ao qual se encontram associados no Sistema de Cadastro Único.

A partir de cruzamento dos dados do CadÚnico com dados constantes de Sistemas Corporativos do Governo Federal, verificou-se que o cadastramento/permissionamento de Usuários Máster e Comum não está aderente às diretrizes estabelecidas pela PCA, assim como pelas normas de segurança da informação aplicáveis, apresentando as seguintes fragilidades:

- existência injustificada de quantidade de Usuário Máster superior ao limite fixado em 10 municípios;
- ausência de Usuário Máster ativo em 1.481 municípios nos quais há registro de Usuários Comuns ativos (26,5% dos municípios brasileiros), caracterizando falha na cadeia de responsabilização, pois os Usuários Máster são responsáveis pelo monitoramento e por eventual revogação dos acessos de Usuários Comuns;
- cadastramento indevido de Usuários Comuns, tendo em vista a existência de 61 Usuários Comuns que foram cadastrados e/ou permissionados por Usuários Máster de outro município, fora de sua área de atuação; 507 Usuários Comuns cadastrados/permissionados por Usuários da Caixa Econômica Federal, situação para a qual não há previsão normativa; 107 usuários menores de dezoito anos de idade (69 com perfil de manutenção de dados e 38 com perfil de consulta); e 10 usuários com indicação de óbito, decorrente do cruzamento com a base da Receita Federal do Brasil;
- permissionamento de acesso de Usuários além do período necessário para execução de suas tarefas, contrariando o princípio do menor privilégio. Dentre 142.104 permissionamentos concedidos, em 99.710 deles (70,2%) o Usuário Máster não fez o uso da funcionalidade de restrição de horário de uso do Sistema ao período de expediente na prefeitura, situação possivelmente decorrente da existência de informações contraditórias em orientações do Ministério da Cidadania e de falhas em definições padrão iniciais, pelo Ministério, a serem implementadas em sistema.

Ainda quanto ao controle de acessos, verificou-se que não existe revalidação periódica dos acessos ao Sistema de Cadastro Único com base na função exercida e na área de atuação do usuário, e que não é efetuado o cancelamento/bloqueio de contas de acessos de usuários que não acessaram o Sistema de Cadastro Único por longos períodos.

No que tange especificamente ao processo de manutenção de dados de beneficiários no Sistema de Cadastro Único, foram identificadas as seguintes situações: 1.114 usuários que efetuaram alterações no próprio cadastro, caracterizando possível conflito de interesses; 40.807 ocorrências de manutenção em dados de beneficiários/famílias efetuadas por usuário de município diverso daquele de cadastro da família; e manutenção de dados realizada por 346 usuários com perfil de consulta.

Ante o exposto, verifica-se que a Política de Controle de Acesso - PCA/CIDADANIA (Portaria CIDADANIA nº 502/2017) carece de critérios específicos para credenciamento de Usuários Máster e Comum que demonstrem a necessidade de conhecer do usuário. Além disso, os controles associados à gestão dos usuários revelaram-se frágeis ou inexistentes, como é o caso da não verificação automatizada pelo sistema que assegure que os cadastros realizados estejam aderentes com as bases de dados governamentais, bem como pela ausência de definição de procedimento formal para a realização da análise crítica dos direitos de acesso a intervalos regulares pré-definidos, e de critérios para revogação total do acesso após período de tempo pré-definido sem uso do sistema. As fragilidades identificadas representam risco de concessões indevidas de acesso ao Sistema de Cadastro Único, o que, consequentemente, pode acarretar na inserção de informações incorretas nesse Sistema, fragilizando o CadÚnico devido à redução da fidedignidade dos dados nele constantes, e aumentando o risco de concessões e de pagamentos indevidos, bem como de fraudes, relacionados aos programas governamentais que dele se utilizam.

Assim, são necessários o estabelecimento, em normativos, de critérios relativos ao cadastramento de usuários; o aprimoramento do sistema por meio de rotinas automáticas com vistas a evitar cadastramentos e manutenções indevidas, assim como realizar a verificação dos casos identificados neste trabalho; a definição de períodos e horários para utilização do sistema; a realização de análise crítica dos direitos de acesso de usuários; e a revogação de acesso após determinado período sem utilização do sistema.

ANEXOS

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

Por meio do Ofício nº 223/2021/AECI/CGCDE/MC, de 17.03.2021, foi apresentada a manifestação da Secretaria Nacional do Cadastro Único (SECAD), consignada na Nota Técnica nº 33/2021, que apresenta a análise realizada pelo Departamento do Cadastro Único, Secretaria Nacional do Cadastro Único e CAIXA, agente operador.

Achados nº 1 e 2

Manifestação da unidade examinada

"A Política de Controle de Acesso (PCA) aos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) estabelece as regras de controle de acesso, direitos e deveres para cada usuário ou grupos de usuários no que tange aos dados do Cadastro Único.

Entretanto, não foram estabelecidas na legislação do Cadastro Único regras que definam o tipo de vínculo que um operador do Sistema de Cadastro Único, seja ele master ou comum, deva ter com a gestão municipal. Ou seja, os municípios têm autonomia para realizar a contratação da equipe que irá operacionalizar o Cadastro Único.

A equipe ministerial está analisando possíveis medidas no sentido de aperfeiçoar a guarda e acesso aos dados, porém entende que tipificar essa relação poderá limitar as diferentes formas de contratação das equipes técnicas pelas respectivas gestões municipais, que possuem formas de arranjos institucionais na implementação do Cadastro Único muito diferenciadas.

De toda forma, com o objetivo de qualificar o processo de cadastramento de usuários serão adotadas as seguintes medidas:

– 1ª etapa: Orientação das gestões municipais quanto à necessidade de coleta da informação e consequentemente atualização do cadastro dos operadores municipais no Sistema de Cadastro Único;

– 2ª etapa: Definição de requisitos de sistema pelo Departamento do Cadastro Único, desenvolvimento tecnológico desses requisitos pela CAIXA e homologação conjunta, Ministério e CAIXA, da funcionalidade que será construída com o objetivo de armazenar a informação de tipo de vínculo empregatício;

– 3ª etapa: Planejamento e implantação do novo cadastramento de operadores que contemplará a coleta da informação de tipo de vínculo empregatício."

[...]

“Ações a serem adotadas pelo MINISTÉRIO:

1. Construção de Instrução Operacional geral para dar conhecimento às gestões municipais;

2. Reunião com municípios afetados(online);

3. Oficiar prefeituras sobre os achados e reforçar importância da PCA, e solicitar manifestação antes de ação de suspensão;

4. Reforço na capacitação sobre gestão de acessos;

5. Elaboração de regulamento, discutido com municípios, sobre parâmetros mínimos para concessão de acesso;

6. Atualização do normativo PCA e elaboração de código de conduta e manual de boas práticas no Cadastro Único.”

Análise da equipe de auditoria

O Gestor pondera que não foram estabelecidas na legislação do Cadastro Único regras que definam o tipo de vínculo que um operador do Sistema de Cadastro Único, seja ele master ou comum, deva ter com a gestão municipal, e que os municípios têm autonomia para realizar a contratação da equipe que irá operacionalizar o Cadastro Único.

Entretanto, a Norma Complementar nº 07/IN01/DSIC/GSIPR (que definiu diretrizes para implementação de controles de acesso relativos à Segurança da Informação e Comunicações nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta), estabelece como condição prévia para concessão de acesso à informação a necessidade de conhecer (conforme previsto no item 2.2) e também que devem ser definidas regras específicas para autorização de acesso e credenciamento de usuários (conforme previsto no item 7.2.5).

O item 4.12 da mesma norma, por sua vez, dispõe que a necessidade de conhecer se caracteriza como “condição pessoal, inerente ao efetivo exercício de cargo, função, emprego ou atividade, indispensável para o usuário ter acesso à informação, especialmente se for sigilosa”.

Verifica-se, tanto para os Usuários Master quanto para os Usuários Comuns, a ausência de critérios específicos para autorização de acesso e credenciamento na legislação do Cadastro Único.

Verifica-se, também, a inexistência de informações no sistema que permitam identificar se o usuário cadastrado atende às condicionantes prévias estabelecidas no item 2.2 c.c. item 7.2.5 da Norma Complementar nº 07/IN01/DSIC/GSIPR, ou seja, informação que demonstre que o

acesso concedido guarda relação com o exercício de cargo, função, emprego ou atividade públicos, demonstrando o tipo de vínculo que o usuário tem com a administração municipal, qualquer que seja o vínculo, e que o acesso concedido guarda relação com o exercício deste vínculo, caracterizando a necessidade de conhecer.

A previsão de necessidade de atendimento do item 2.2 da Norma Complementar nº 07/IN01/DSIC/GSIPR como critério específico para acesso ao sistema, em atendimento ao item 7.2.5 da mesma norma, assim como a inclusão de informações no sistema que permitam identificar se o usuário cadastrado atende às condicionantes prévias previstas no item 2.2, são necessários para adequar o sistema às diretrizes de segurança da informação estabelecidas para a Administração Pública Federal.

O Gestor informa que, visando qualificar o processo de cadastramento de usuários, adotará medidas, em etapas, de: orientação das gestões municipais; definição de requisitos para desenvolvimento de funcionalidade que será construída para armazenar as informações de comprovação de atendimento aos critérios; e, planejamento e implantação do novo cadastramento de operadores que contemplará a coleta da informação de atendimento aos critérios estabelecidos.

O Gestor indica ter iniciado procedimentos para a adequação do sistema aos normativos vigentes, conforme descrito na Nota Técnica nº 33/2021 (SEI nº 9815702, Processo nº 71000.030086/2020-03), com ações visando: oficiar prefeituras sobre os achados e reforçar importância da PCA, solicitando manifestação antes de ação de suspensão; reforçar capacitação sobre gestão de acessos; elaborar regulamento, discutido com os municípios, sobre parâmetros mínimos para concessão de acesso; e, atualizar o normativo PCA e elaborar código de conduta e manual de boas práticas no Cadastro Único.

Achado nº 3.1

Manifestação da unidade examinada

“O perfil de usuário master é caracterizado pela atribuição dos perfis PDUN006 e de Gestor para o operador.

Operacionalmente a CAIXA irá avaliar a viabilidade de implantação de uma trava sistêmica que impeça o cadastramento dos usuários master, assim como irá verificar na base analítica ocorrência de mais de dois usuários master por município.

Entretanto, destaca-se aqui que, embora a PCA estabeleça no item 5 - Dos Tipos de Usuários que serão concedidos dois acessos de usuário master por órgão autorizado, seu subitem 5.1.1.3. esclarece que, para o Sistema de Cadastro Único, o Ministério poderá autorizar mais de dois acessos de usuário master por órgão.

Essa condição foi estabelecida para atender às diferentes características que envolvem as gestões municipais do Cadastro Único, principalmente em relação às suas estruturas organizacionais."

[...]

"Ações a serem adotadas pelo MINISTÉRIO:

1. Atualização do normativo PCA deixando claro no texto da PCA qual a definição de órgão;

2. Atualizar a PCA com equipe de referência do Cadastro, podendo ser alterada a quantidade de master após esse estudo;

3. Mediante comunicação prévia com as respectivas gestões municipais informar a respeito do processo de exclusão de usuários master nos municípios que possuem mais de 2 usuários cadastrados e que não tem autorização do Ministério;

4. Melhoria no Sistema de permissionamento da CAIXA para que esse processo seja automatizado e não manual; (CAIXA)

5. Possibilidade de evoluir para painel gerencial, que permita inclusive ao gestor no Cidadania

acompanhar; (CAIXA)

6. Avaliar necessidade de atualização do normativo PCA e elaboração de código de conduta e manual de boas práticas no Cadastro Único (com apoio da CGU)."

[...]

"Ações a serem adotadas pela CAIXA:

1. CAIXA avaliou o relatório analítico e verificou que a maioria dos municípios listados já corrigiu a inconformidade;

2. A CAIXA, por meio de suas filiais de Governo (GIGOV) tem feito o trabalho de manutenção da quantidade excedente de usuários master nos municípios, sempre realizando contatos prévios com o município para executar a ação;

3. Realizar a exclusão de usuários master em município com número superior a 2;

4. Solução que implantará trava sistêmica já foi demandada para a área de tecnologia."

[...]

"A Secretaria Nacional do Cadastro Único, buscando celeridade ao processo de qualificação dos processos de cadastramento e controle de usuários do sistema de Cadastro Único solicitou formalmente à CAIXA, no dia 12 de março de 2021, por meio do SIRCA 15481 os seguintes desenvolvimentos:

1. Atender ao limite de 2 Usuários Master por município (achado 3.1):

a. Realizar a exclusão de usuários master em município com número superior a 2: Apresentar proposta de estratégia de exclusão antes da execução do processo;

b. Desenvolver trava sistêmica que impeça o cadastramento de usuário master quando houver 2 usuários já cadastrados para o município. Caso a gestão queira cadastrar um novo usuário master, deverá primeiramente excluir um dos usuários já cadastrados; Entretanto essa trava poderá ser desmarcada permitindo o cadastramento de um número superior de usuários master caso haja prévia autorização do Ministério."

Análise da equipe de auditoria

A Política de Controle de Acesso aos dados do Cadastro Único estabeleceu, como regra, que serão concedidos dois acessos de Usuário Máster por órgão autorizado (item 5.1.1.2 da PCA). Estabeleceu, ainda, que somente poderão ser autorizados mais acessos de Usuário Máster por órgão em função da capilaridade da rede de Usuários Comuns que necessitem acessar os dados (item 5.1.1.3 da PCA).

Entretanto, com os dados fornecidos não é possível identificar se houve esta autorização para os casos identificados. A partir de entrevista realizada com gestores da Caixa Econômica Federal, informou-se que não há procedimentos sistêmicos que verifiquem a adequação da quantidade de Usuários Máster por município aos normativos, cabendo ao cadastrador realizar essa análise manualmente.

Como responsável pelo cadastramento do Usuário Máster no Sistema de Cadastro Único, conforme estabelecido no item 6.3.1 da PCA e no item 3.3.3.1.3 da norma da Caixa Econômica Federal nº FP 073 039, verifica-se que a CAIXA não está adotando as medidas necessárias para que sejam concedidos no máximo dois acessos de Usuário Máster por órgão.

O Gestor indica ter iniciado procedimentos para a adequação do sistema aos normativos vigentes, conforme descrito na Nota Técnica nº 33/2021 (SEI nº 9815702, Processo nº 71000.030086/2020-03), com ações visando: adequar a quantidade de Usuários Master aos normativos vigentes mediante comunicação prévia; melhorar o sistema para automatização do procedimento; efetuar alterações e atualizações nos normativos; e, elaborar código de conduta e manual de boas práticas no Cadastro Único.

Achado nº 3.2

Manifestação da unidade examinada

"Não há na legislação nenhuma regra que condicione a operação dos usuários comuns a um usuário master cadastrado e ativo.

O perfil de usuário master é caracterizado na prática por ser um perfil gerencial e diretamente relacionado à gestão municipal. Portanto, quando ocorre a troca dos gestores municipais do Cadastro Único em grande parte dos municípios haverá a troca de seus respectivos usuários master.

Criar uma regra que impeça as operações dos usuários comuns quando houver a exclusão do respectivo usuário master provocará automaticamente a suspensão das atividades municipais de atendimento às famílias até que essa nova gestão municipal indique novo usuário master.

Houve ainda dois marcos que provocaram a exclusão automática dos usuários master do Sistema de Cadastro Único. Esses marcos foram motivados pelas seguintes atualizações tecnológicos:

– Reset do Usuário Master – a SECAD, com o objetivo de qualificar o modelo de acesso dos usuários master ao Sistema de Cadastro Único retirou os acessos de todos os usuários master. Essa operação foi realizada de forma planejada e todas as gestões municipais foram informadas e orientadas quanto a suspensão dos acessos e a necessidade de recadastramento desses usuários após a implantação da tecnologia de autenticação em 2 etapas.;

– Migração para SSO – com uma nova versão do sistema de cadastramento de usuários visava aumentar a segurança de acesso ao sistema, fez-se necessária a exclusão de todos os usuários (master e comum).

Por entender a relevância do usuário master para a gestão dos usuários do Cadastro Único no município, independentemente da alta gestão municipal, o Ministério está avaliando a adoção de ações que obriguem o cadastramento do usuário master pelas prefeituras que estejam atualmente sem esse perfil. Essas ações serão capitaneadas primeiramente pela comunicação com as gestões municipais dando conhecimento da falta desse perfil de usuário, assim como a possível suspensão de seus usuários municipais até que a situação seja regularizada.

Ademais é importante esclarecer que a análise preliminar da CAIXA ante os achados mostrou que parte do universo de municípios que não tinham usuários master cadastrados já foi corrigida, ou seja, já foram cadastrados seus respectivos usuários master. A SECAD já solicitou à CAIXA os dados quantitativos relativos a esses usuários."

[...]

"Ações a serem adotadas pelo MINISTÉRIO:

1. Comunicação via IO com lista no SIGPBF informando a inexistência do perfil de usuário master no município e suspensão dos usuários comuns caso não ocorra regularização;

2. Oficiar prefeito e Secretário de Assistência Social sobre a necessidade de solucionar os apontamentos."

[...]

“Ações a serem adotadas pela CAIXA:

1. Na análise da lista enviada, a CAIXA verificou que a maioria dos municípios já possui usuários master cadastrados;

2. CAIXA/GIGOV deverá mapear razões dessa ocorrência (municípios sem usuário master ativo);

3. Avaliar o risco de se criar uma regra automatização de “derrubada” o acesso ao Sistema de Cadastro Único de todos os Usuários Comuns quando não houver um Usuário Master cadastrado no município; (CAIXA)

4. Estabelecer fluxo de trabalho com rotina automatizada e mensal que verifique a obrigatoriedade do cadastramento do usuário master; (CAIXA)

5. Disponibilizar no Painel Gerencial a informação de inconsistência para as gestões municipais de forma que estejam cientes dos acessos inativos e necessidade de indicação de novo Usuário Master tempestivamente. (CAIXA)”

[...]

“A Secretaria Nacional do Cadastro Único, buscando celeridade ao processo de qualificação dos processos de cadastramento e controle de usuários do sistema de Cadastro Único solicitou formalmente à CAIXA, no dia 12 de março de 2021, por meio do SIRCA 15481 os seguintes desenvolvimentos: [...]

2. Obrigar o cadastramento de ao menos um Usuário Master ativo no município (Achado 3.2):

a. Apresentar proposta de estratégia de suspensão de usuários comuns para os municípios em que não houver ao menos um usuário master ativo: – Risco de se criar uma regra automatização de “derrubada” o acesso ao Sistema de Cadastro Único de todos os Usuários Comuns

a. (sic) Desenvolver trava sistêmica que impeça a exclusão do usuário master quando houver apenas 1 usuário cadastrado no município.

b. Desenvolver fluxo automatizado que verifique a obrigatoriedade do cadastramento de ao menos 1 usuário master para o município;

c. Desenvolver no Painel Gerencial a informação de inconsistência para as gestões municipais de forma que estejam cientes dos acessos inativos e necessidade de indicação de novo Usuário master tempestivamente.”

Análise da equipe de auditoria

O Gestor pondera que não há na legislação regra que condicione a operação dos usuários comuns a um usuário master cadastrado e ativo.

Entretanto, um dos objetivos dispostos pela PCA é o de "*estabelecer uma cadeia de responsabilização na qual Usuários Másters serão responsáveis pela concessão, monitoramento e revogação de acessos aos dados*" (item 3.1.7). Essa responsabilidade seria limitada por sua área de atuação, conforme definido no item 5.1.1 da mesma norma.

Caso não exista um Usuário Máster cadastrado e ativo em um município que possua usuários Comuns cadastrados e ativos, o objetivo da PCA será frustrado, pois não haverá responsável pelo monitoramento e revogação dos acessos naquela localidade.

O Gestor indica ter iniciado procedimentos para a adequação do sistema aos normativos vigentes, conforme descrito na Nota Técnica nº 33/2021 (SEI nº 9815702, Processo nº 71000.030086/2020-03), com ações visando: efetuar comunicação com as gestões municipais informando a inexistência do perfil de usuário master no município e suspensão dos usuários comuns caso não ocorra regularização; oficiar Prefeito e Secretário de Assistência Social sobre a necessidade de solucionar os apontamentos; e, desenvolvimento, por parte da CAIXA, de melhorias no sistema, visando garantir a existência de pelo menos um usuário Máster ativo por município, desenvolver rotinas sistêmicas para verificação automatizada da consistência da cadeia de responsabilização e painel gerencial que possibilite à gestão municipal ter ciência dos acessos inativos e da necessidade de indicação de novo usuário Máster tempestivamente.

Achado nº 3.3

Manifestação da unidade examinada

"As regras de negócio do Cadastro Único, assim como as do sistema operacional que o suporta, permitem o cadastramento de uma pessoa como usuária master, ou comum, em diferentes municípios. Essa regra foi estabelecida de forma a atender aos municípios limítrofes que normalmente compartilham a mesma equipe técnica, porém em horários distintos.

Entretanto, por questões de segurança, foram criadas também regras sistêmicas que impedem que um usuário, master ou comum, ao ser autenticado no sistema a vinculado um determinado CNPJ, não consiga realizar operações em outro CNPJ mesmo que possua o cadastro. Assim, um usuário master, após realizar seu login no sistema, não consegue gerir usuários comuns que não estejam obrigatoriamente vinculados ao mesmo CNPJ que ele.

As equipes técnicas ministerial e da CAIXA entendem que esses achados estão relacionados à fotografia da base utilizada pela CGU. De toda forma, foi solicitado à CAIXA, agente operador do Cadastro Único, que realize análise detalhada dos achados."

[...]

“Ações a serem adotadas pela CAIXA:

61 Usuários Comuns que foram cadastrados e/ou permissionados por Usuários Master de outro município:

1. Faz-se necessária a verificação do histórico de permissões desses usuários master, no intuito de confirmar se já tiveram esse perfil nos municípios dos usuários autorizados. A CAIXA já solicitou esse histórico à área de tecnologia.”

[...]

“Ações a serem adotadas pela CAIXA:

507 Usuários Comuns cadastrados/permissionados por Usuários da Caixa Econômica Federal, sem previsão normativa:

1. Foi solicitada ainda a extração da tabela de usuários atualizada para a verificação dos usuários comuns que receberam permissão de usuários CAIXA;

2. Com essa extração, as GIGOV serão demandadas para que entrem em contato com as prefeituras e informem que as permissões serão removidas e deverão ser reinseridas pelo usuário master da prefeitura.”

[...]

“A Secretaria Nacional do Cadastro Único, buscando celeridade ao processo de qualificação dos processos de cadastramento e controle de usuários do sistema de Cadastro Único solicitou formalmente à CAIXA, no dia 12 de março de 2021, por meio do SIRCA 15481 os seguintes desenvolvimentos: [...]

6. Usuários Comuns cadastrados/permissionados por Usuários da Caixa Econômica Federal, sem previsão normativa:

a. Identificar quais foram os usuários que foram cadastrados/permissionados por usuários CAIXA;

b. Apresentar proposta de estratégia para remoção desses usuários mediante prévia comunicação com as gestões municipais.”

Análise da equipe de auditoria

O Gestor informa que o sistema permite, por necessidade operacional, o cadastramento de uma pessoa como Usuário, Máster ou Comum, em diferentes municípios ao mesmo tempo. Acrescenta que, por questões de segurança, existem regras sistêmicas que impedem que um Usuário, Máster ou Comum, ao ser autenticado no sistema e vinculado a um determinado

CNPJ, consiga realizar operações em outro CNPJ mesmo que possua autorização em ambos. As equipes técnicas do Ministério da Cidadania e da CAIXA entendem que as situações identificadas estão relacionadas à fotografia da base utilizada pela CGU.

De fato, os dados fornecidos exprimem uma fotografia do cadastro na data a que se refere. Na data da extração, foram identificados Usuários Comuns que foram autorizados por Usuários de outro Município sendo que, nesta data, estes usuários não possuíam permissão para efetuar tal autorização. Assim, torna-se necessário que a CAIXA efetue uma análise do histórico do usuário autorizador, para verificar se na data em que a autorização foi efetuada ele possuía permissão para fazê-lo. O Gestor indica já ter solicitado à CAIXA, agente operador do Cadastro Único, que realize análise detalhada das situações identificadas.

Quanto aos Usuários Comuns cadastrados/permissionados por Usuários da Caixa Econômica Federal, sem previsão normativa, o Gestor indica ter solicitado à CAIXA a identificação destes usuários e a apresentação de proposta de estratégia para sua remoção, mediante prévia comunicação com as gestões municipais.

Achado nº 3.4

Manifestação da unidade examinada

"As regras de negócio do Cadastro Único, assim como as do sistema operacional que o suporta, não impedem o cadastramento de usuários menores de 18 anos. Inclusive, normalmente as gestões municipais realizam a contratação de estagiários e jovens aprendizes (público normalmente com idade inferior a 18 anos) para operacionalização do Cadastro Único.

Entretanto, considerando-se o argumento apresentado pela CGU "quanto à dificuldade de se estabelecer responsabilidade civil e/ou penal a estes usuários, no caso de utilização indevida do acesso ao sistema, uma vez que, conforme previsto na Constituição da República, são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, estando sujeitos às normas de legislação especial", a SECAD entende a insegurança dessa relação e irá estabelecer nova diretriz de cadastramento de usuários, master e comum, obrigatoriamente com idade igual ou superior a 18 anos.

De forma a minimizar os impactos operacionais da adoção desse novo paradigma, pretende-se estabelecer um Plano de Transição de forma que as gestões municipais do Cadastro Único se adequem gradativamente, envolvendo ainda as principais tarefas:

– Avaliar sistemicamente o impacto de se estabelecer restrição de idade para exercício dessas funções, e propor o aprimoramento dos atuais controles.

– Caso resulte impacto na restrição de idade, avaliar a forma de regulamentar na PCA a operação do Sistema de Cadastro Único por esses usuários;

– Enquanto não seja implementada medida normativa, estabelecer forma de submeter as operações realizadas por esses usuários a validações frequentes por um supervisor e implantação de mecanismos de controle sistêmicos para esses usuários.”

[...]

“Ações a serem adotadas pelo MINISTÉRIO:

Estabelecer em regulamento para esse tipo de contratação:

1. Submeter as operações realizadas por esses usuários a validações frequentes por um supervisor;

2. Regulamentar na PCA a operação do sistema de Cadastro Único por esses usuários;

3. Oficiar as prefeituras quanto aos impactos da remoção destes usuários”

[...]

“Ações a serem adotadas pela CAIXA:

1. Criar trava para submeter as operações realizadas por menores de 18 à validação de um supervisor;

2. Implantação de mecanismos de controle sistêmicos para esses usuários.”

[...]

“A Secretaria Nacional do Cadastro Único, buscando celeridade ao processo de qualificação dos processos de cadastramento e controle de usuários do sistema de Cadastro Único solicitou formalmente à CAIXA, no dia 12 de março de 2021, por meio do SIRCA 15481 os seguintes desenvolvimentos: [...]

3. Controlar operações cadastrais realizadas por usuários com idade igual ou inferior a 18 anos (Achado 3.4):

a. Desenvolver regras e funcionalidades que submetam as operações realizadas por menores de 18 à validação de um supervisor;”

Análise da equipe de auditoria

O Gestor registra que irá estabelecer nova diretriz de cadastramento de Usuários, Master e Comum, obrigatoriamente com idade igual ou superior a 18 anos, por meio de um Plano de Transição que minimize os impactos operacionais do novo paradigma, conforme descrito na Nota Técnica nº 33/2021 (SEI nº 9815702, Processo nº 71000.030086/2020-03).

Achado nº 3.5

Manifestação da unidade examinada

“Embora essa verificação seja atualmente realizada para pessoas cadastradas na base nacional do Cadastro Único, a mesma regra não foi aplicada ao cadastramento de usuários, master e comum.

Com o objetivo de qualificar o cadastro desses usuários e atender à ressalva feita pela CGU, o Ministério irá definir os requisitos sistêmicos que impeçam a inclusão de novos usuários com números de CPF que estejam cancelados e com indicativo de óbito. Ressalta-se que o indicativo de óbito é realizado em relação à base do SISOB.

Em relação aos usuários já cadastrados, por se tratar de operadores que se encontram atualmente trabalhando, o Ministério estabelecerá comunicação com as gestões municipais dando conhecimento desses cadastramentos inconsistentes e informando os prazos para regularização.”

[...]

“Ações a serem adotadas pelo MINISTÉRIO:

1. Estabelecer em regulamento o impedimento de cadastramento de usuário (master e comum) que tenha indicativo de óbito nas bases de dados; (MC)

2. Comunicação com as gestões municipais dando conhecimento das inconsistências verificadas e comunicando o processo de exclusão automática desses usuários;

3. Avaliar a possibilidade de uso da base do SIRC para DATAPREV.”

[...]

“Ações a serem adotadas pela CAIXA:

1. Atualmente o sistema impede o cadastramento de usuários com CPF cancelado, contudo, os usuários já cadastrados não passam por processo de reavaliação;

2. Estabelecer regras sistêmicas que impeçam cadastramento/permissionamento e manutenção de usuário (master e comum) que tenha indicativo de óbito;”

[...]

“A Secretaria Nacional do Cadastro Único, buscando celeridade ao processo de qualificação dos processos de cadastramento e controle de usuários do sistema de Cadastro Único solicitou

formalmente à CAIXA, no dia 12 de março de 2021, por meio do SIRCA 15481 os seguintes desenvolvimentos: [...]

4. Verificação de óbito para usuários master e comum, novos usuários e para aqueles já cadastrados (Achado 3.5):

a. Atualmente o sistema impede o cadastramento de usuários com CPF cancelado, contudo, os usuários já cadastrados não passam por processo de reavaliação;

b. Estabelecer regras sistêmicas que impeçam cadastramento/permissionamento de usuário (master e comum) que tenha indicativo de óbito;"

Análise da equipe de auditoria

O Gestor indica ter iniciado procedimentos para a adequação do cadastro e do sistema conforme descrito na Nota Técnica nº 33/2021 (SEI nº 9815702, Processo nº 71000.030086/2020-03), com ações visando: verificação de óbitos para usuários novos e para os já cadastrados; verificação de CPF cancelado para usuários novos e para os já cadastrados; e, estabelecimento de regras sistêmicas que impeçam cadastramento/permissionamento de Usuário (Máster e Comum) que tenha indicativo de óbito (com base nos dados dos sistemas SISOBI e/ou SIRC) ou CPF cancelado (com base nos dados da Receita Federal).

Achado nº 3.6

Manifestação da unidade examinada

"O uso dessa funcionalidade não é obrigatório. Trata-se de uma opção disponibilizada para que as gestões municipais possam realizar a gestão e o controle de seus usuários.

Destaca-se ainda que atualmente o sistema de Cadastro Único tem sua disponibilidade fixada das 07h às 21h.

De toda forma, o Ministério solicitará à CAIXA que sejam implantados os seguintes requisitos relacionados à funcionalidade de restrição de horário:

– Obrigar o uso da funcionalidade de restrição de horário no ato do cadastramento ou atualização cadastral do usuário, master ou comum;

– Prever autorização para uso excepcional do sistema fora do horário estabelecido. Essa autorização deverá ser concedida por um servidor superior e registrada no sistema juntamente com outras informações, por exemplo, motivo e prazo determinado;

– Restringir automaticamente o uso pelo usuário até as 18h, por exemplo, e a gestão municipal seria responsável por alterar manualmente de acordo suas necessidades.”

[...]

“Ações a serem adotadas pelo MINISTÉRIO:

1. Sistema de Cadastro Único Versão 7 tem disponibilidade fixada entre as 7 e 21 horas, h, pois o sistema é fechado para a realização de rotinas diárias;

2. É possível também definir o período de acesso ao sistema no momento da concessão da permissão para a abrangência que o usuário Master definir, limitando ainda mais o período de acesso ao sistema;

3. Estabelecer na PCA obrigatoriedade de definição do horário de trabalho;”

[...]

“Ações a serem adotadas pela CAIXA:

1. Obrigar o uso da funcionalidade de restrição de horário no ato do cadastramento ou atualização cadastral do usuário, master ou comum;

2. Prever autorização para uso excepcional sistema fora do horário estabelecido;

3. Essa autorização deverá ser concedida por um servidor superior e registrada no sistema juntamente com outras informações, por exemplo, motivo e prazo determinado;

4. Restringir automaticamente o uso pelo usuário até as 18h, por exemplo, e a gestão municipal seria responsável por alterar manualmente de acordo suas necessidades.”

[...]

“A Secretaria Nacional do Cadastro Único, buscando celeridade ao processo de qualificação dos processos de cadastramento e controle de usuários do sistema de Cadastro Único solicitou formalmente à CAIXA, no dia 12 de março de 2021, por meio do SIRCA 15481 os seguintes desenvolvimentos: [...]

5. Obrigatoriedade da funcionalidade Restrição de Horário (Achado 3.6):

a. Obrigar o uso da funcionalidade de restrição de horário no ato do cadastramento ou atualização cadastral do usuário, master ou comum;

b. Prever autorização para uso excepcional sistema fora do horário estabelecido;

c. Essa autorização deverá ser concedida por um servidor superior e registrada no sistema juntamente com outras informações, por exemplo, motivo e prazo determinado;

d. Restringir automaticamente o uso pelo usuário até as 18h, e a gestão será responsável por alterar esse horário quando necessário."

Análise da equipe de auditoria

O Gestor pondera que o uso da funcionalidade de restrição de datas e horários para uso do sistema não é obrigatório, e informa que atualmente o sistema tem sua disponibilidade de acesso fixada entre às 7 e 21h.

Entretanto, um dos objetivos da PCA é conceder autorização de acesso ao Sistema de Cadastro Único somente pelo período necessário para execução das tarefas especificadas, conforme item 3.1.6 da PCA.

Esse objetivo está aderente à diretriz estabelecida no item 6.3.2 da Norma Complementar nº 07/IN01/DSIC/GSIPR, de 15.07.2014, no sentido de que se deve "respeitar o princípio do menor privilégio para configurar as credenciais ou contas de acesso dos usuários aos ativos de informação". De acordo com o princípio do menor privilégio, o acesso deveria ser concedido apenas dentro do horário do expediente e em período definido, para ser alterado em caso de necessidade de acesso além dos limites iniciais.

A previsão de restrição de acesso dos Usuários Comuns ao horário de expediente e em período definido, podendo ser alterado pelo Usuário Máster apenas em caso de necessidade de acesso além dos limites iniciais, é necessária para adequar o sistema às diretrizes de segurança da informação estabelecidas para a Administração Pública Federal.

O Gestor indica ter iniciado procedimentos para a adequação do sistema conforme descrito na Nota Técnica nº 33/2021 (SEI nº 9815702, Processo nº 71000.030086/2020-03), com ações visando: obrigar o uso da funcionalidade de restrição de horário no ato do cadastramento ou atualização cadastral dos usuários; prever autorização superior para uso excepcional do sistema fora do horário estabelecido, com registro de motivação e prazo determinado; restringir automaticamente o uso pelos usuários até 18h, com possibilidade de alteração pela gestão municipal em caso de necessidade.

Achado nº 4

Manifestação da unidade examinada

"O Ministério irá definir os requisitos para a qualificação cadastral dos usuários do sistema de Cadastro Único de acordo com as regras já estabelecidas para o cadastramento de entrevistadores:

– Acesso com vigência de 1 ano; e

– Revalidação cadastral do usuário master.

No que se refere à PCA, o Ministério irá avaliar a atualização da Política com a elaboração de um código de conduta e manual de boas práticas no Cadastro Único.

Ademais, será avaliada junto à CAIXA a viabilidade de implantação de processo automatizado para “derrubada” de usuários que não acessarem o sistema por longo período.”

[...]

“Ações a serem adotadas pelo MINISTÉRIO:

1. Atualização da Política com a elaboração de um código de conduta e manual de boas práticas no Cadastro Único.”

[...]

“Ações a serem adotadas pela CAIXA:

1. Implantação das regras de vigências estabelecidas para o cadastramento de entrevistadores;

2. Acesso com vigência de 1 ano;

3. Revalidação cadastral do usuário master;

4. Análise de implantação de processo automatizado para “derrubada” de usuários que não acessarem o sistema por longo período.”

[...]

“A Secretaria Nacional do Cadastro Único, buscando celeridade ao processo de qualificação dos processos de cadastramento e controle de usuários do sistema de Cadastro Único solicitou formalmente à CAIXA, no dia 12 de março de 2021, por meio do SIRCA 15481 os seguintes desenvolvimentos: [...]

7. Regras de Vigência para usuários master e comum (Achado 4):

a. Aplicar as regras de vigências, já estabelecidas para o cadastramento de entrevistadores, aos usuários master e comum:

– Acesso com vigência de 1 ano; e

– Revalidação cadastral do usuário master.

a. (sic) Desenvolvimento de rotina automatizada para “derrubada” de usuários que não acessarem o sistema por longo período.”

Análise da equipe de auditoria

O Gestor registra que irá definir requisitos para a qualificação cadastral dos usuários do sistema de Cadastro Único, implantando acesso com vigência de 1 ano e revalidação cadastral para o Usuário Máster. Informa, também, que irá avaliar a atualização da Política de Controle de Acesso com a elaboração de código de conduta e manual de boas práticas no Cadastro Único, além de avaliar a viabilidade de implantação de processo automatizado para "derrubada" de usuários que não acessarem o sistema por longo período.

Achado nº 5

Manifestação da unidade examinada

"O sistema SSO, responsável por controlar o acesso de usuários ao sistema de Cadastro Único, possui regra de segurança que estabelece em 100 dias o período limite para inatividade do usuário.

Quando determinado usuário, master ou comum, ao longo desse período não realizar qualquer operação no sistema, seu acesso será automaticamente bloqueado. Essa medida, entretanto, não excluirá seu cadastro da base de usuários."

[...]

"Ações a serem adotadas pelo MINISTÉRIO:

1. O sistema de permissões da CAIXA atualmente impede a entrada de usuários que não acessam o Cadastro Único por mais de cem dias. Porém esse usuário permanece nos relatórios, pois a permissão só é efetivamente retirada quando esse usuário tenta um novo acesso após os cem dias de inatividade;

2. Ministério vai analisar os impactos para incorporação das regras do SSO às regras de controle de acesso ao Cadastro Único assim como à PCA."

[...]

"Ações a serem adotadas pela CAIXA:

1. Apresentar regras detalhadas do SSO para controle de acesso os usuários."

[...]

"A Secretaria Nacional do Cadastro Único, buscando celeridade ao processo de qualificação dos processos de cadastramento e controle de usuários do sistema de Cadastro Único solicitou

formalmente à CAIXA, no dia 12 de março de 2021, por meio do SIRCA 15481 os seguintes desenvolvimentos: [...]

8. Ausência de regras na PCA cancelamento/bloqueio de contas de acesso de usuários que não acessaram o Sistema de Cadastro Único por longos períodos (Achado 5):

a. Apresentar regras detalhadas do SSO para controle de acesso dos usuários para que após análise essas regras possam ser incorporadas à PCA."

Análise da equipe de auditoria

O Gestor pondera que o sistema de permissões da CAIXA, atualmente, impede a entrada de usuários que não acessam o Cadastro Único por mais de cem dias. Porém, esse usuário permanece nos relatórios, haja vista que a permissão só é efetivamente retirada quando esse usuário tenta um novo acesso após os cem dias de inatividade. O Ministério informa que irá avaliar a incorporação das regras do SSO àquelas de controle de acesso ao Cadastro Único, assim como à PCA.

A incorporação à PCA de regras de cancelamento/bloqueio de contas de acesso de usuários que não acessaram o Sistema de Cadastro Único por longos períodos é necessária para prevenir acesso indevido ao Sistema por usuário que não mais deveria estar autorizado.

Achado nº 6.a

Manifestação da unidade examinada

"**Quanto a possível conflito de interesse**

Não há regras sistêmicas ou na legislação que impeçam esse tipo de operação cadastral.

Não seria viável restringir o cadastramento de um determinado usuário ou entrevistador uma vez que esses funcionários muitas vezes se enquadram no perfil de baixa renda. Entretanto, o Ministério recomenda às gestões municipais que, quando houver em sua localidade a necessidade de cadastramento de uma pessoa que seja funcionário da própria gestão, este seja realizado tanto por outro entrevistador quanto por outro operador, e com chancela de órgão supervisor.

Assim, de forma a qualificar e controlar o processo de cadastramento de pessoas na base nacional do Cadastro Único e buscando assim evitar o conflito de interesse, o Ministério está avaliando a normatização desse cadastramento, por exemplo, com a criação de regras sistêmicas que impeçam a inclusão ou alteração do próprio cadastro pelo operador/entrevistador assim como os de integrantes de sua família."

[...]

“Ações a serem adotadas pelo MINISTÉRIO:

1. Estabelecer em regulamento o impedimento de alteração cadastral de uma família na qual o usuário (master ou comum) seja um de seus integrantes (melhoria);

2. Acionar as prefeituras que tenham usuários que se auto cadastraram para que eles façam uma nova entrevista por outro entrevistador autorizado ou master.”

[...]

“Ações a serem adotadas pela CAIXA:

1. Através dos casos apontados no relatório, a CAIXA verificou que se trata de transferências cadastrais, nas quais o operador do município de origem fica registrado no histórico da família, pois, ao remover um membro, alterou a quantidade de pessoas naquela família e, por consequência, a renda per capita;

2. Estabelecer regras sistêmicas que impeçam alteração cadastral de uma família na qual o usuário (master ou comum) seja um de seus integrantes; (CAIXA)”

[...]

“A Secretaria Nacional do Cadastro Único, buscando celeridade ao processo de qualificação dos processos de cadastramento e controle de usuários do sistema de Cadastro Único solicitou formalmente à CAIXA, no dia 12 de março de 2021, por meio do SIRCA 15481 os seguintes desenvolvimentos: [...]

9. Conflito de Interesse (Achado 6.a):

a. Desenvolver regras de negócio que impeçam a alteração cadastral de uma família na qual o usuário (master ou comum) seja um de seus integrantes (CAIXA);

Análise da equipe de auditoria

O Gestor pondera que não há regras sistêmicas, ou na legislação, que impeçam esse tipo de operação cadastral. Informa, também, que está avaliando a normatização desse cadastramento, com a criação de regras sistêmicas que impeçam a inclusão ou alteração do próprio cadastro pelo operador/entrevistador assim como os de integrantes de sua família.

A atualização da PCA, com a elaboração de código de conduta e manual de boas práticas, que estabeleçam situações que configurem conflito de interesses, e a criação de regras sistêmicas que impeçam a inclusão ou alteração do próprio cadastro pelo operador/entrevistador assim como os de integrantes de sua família, são necessários para prevenir situações que estejam

em desacordo com os Princípios que regem a Administração Pública, especialmente o da Impessoalidade.

Achado nº 6.b

Manifestação da unidade examinada

"**Quanto à manutenção de família de outros municípios**

Após análise técnica realizada pela CAIXA, verificou-se que esse tipo de manutenção está relacionado exclusivamente ao processo de transferência cadastral.

Quando um determinado município de destino (aquele que puxa um cadastro) transfere para si o cadastro de uma pessoa, no município de origem (de onde o cadastro saiu) haverá um processo automático de exclusão de pessoa daquela família.

Ou seja, a transferência de pessoa entre municípios causará a alteração da quantidade de pessoas e da renda per capita da família no município de origem.

Como se trata de regras de sistema, essa operação fica registrada no mesmo e por esse motivo é possível identificar uma operação de manutenção de um usuário vinculado a um CNPJ "operando" um cadastro em outro município referente ao processo de mudança de endereço da pessoa."

[...]

"Ações a serem adotadas pela CAIXA:

1. Através dos casos apontados no relatório, a CAIXA verificou que se trata de transferências cadastrais, nas quais o operador do município de origem fica registrado no histórico da família, pois, ao remover um membro, alterou a quantidade de pessoas naquela família e, por consequência, a renda per capita; [...]

A CAIXA verificará detalhadamente a base analítica utilizada pela CGU, em relação às seguintes condições:

1. Um determinado usuário pode estar cadastrado em diferentes municípios;

2. Utilização dos dados de históricos de pessoa/família;

3. Utilização dos dados de transferência cadastral de pessoa/família."

Análise da equipe de auditoria

O Gestor pondera que a transferência de pessoa entre municípios causa a alteração da quantidade de pessoas e da renda per capita da família no município de origem. Informa, ainda, que, como se trata de regra do sistema, essa operação fica registrada no mesmo e que é possível identificar uma operação de manutenção de um usuário vinculado a um CNPJ "operando" um cadastro em outro município referente ao processo de mudança de endereço da pessoa. O Ministério conclui informando que a CAIXA verificará detalhadamente os apontamentos efetuados.

Destaca-se que a análise detalhada do achado permitirá verificar se os casos identificados estão restritos exclusivamente à hipótese permitida, de transferência de pessoa entre municípios, que causa alteração da quantidade de pessoas e da renda per capita da família no município de origem.

Achado nº 6.c

Manifestação da unidade examinada

"**Quanto à manutenção de dados realizada por usuários com perfil de consulta**

Ao analisar o histórico de permissões desses usuários, a CAIXA constatou que em alguns dos casos havia autorização de alteração para os usuários relacionados naquele momento da alteração.

Para os demais casos, verificou-se que esse tipo de manutenção está relacionado exclusivamente ao processo de emissão do comprovante de situação cadastral da família. Nesses casos, quando um operador emite tal comprovante, o sistema registrará no histórico da família a informação de emissão desse comprovante contendo os seguintes dados:

– Código Familiar;

– Data da Impressão do Comprovante;

– Nome do Responsável Familiar;

– Município de Cadastramento;

– NIS do Operador Municipal que realizou a impressão.

Essa operação será registrada como uma alteração no cadastro da família e por esse motivo é possível inferir que um usuário com perfil de consulta realizou uma manutenção cadastral. Diante do exposto, considerando as avaliações descritas, informamos que a CAIXA já iniciou as tratativas necessárias com a área de tecnologia para o desenvolvimento de melhorias

necessárias para atendimento dos apontamentos apresentados no relatório, retirando a impressão de comprovantes do rol de atividades que é marcada como alteração cadastral."

[...]

"Ações a serem adotadas pelo MINISTÉRIO:

1. Verificar junto à CGU qual o critério adotado para a ressalva;"

[...]

"Ações a serem adotadas pela CAIXA:

1. A CAIXA solicitou o histórico de permissões desses usuários e foi constatado que em alguns dos casos havia autorização de alteração para os usuários relacionados no momento da alteração;

2. Para os demais casos, foi possível identificar que se trata de um comportamento conhecido do Cadastro Único que, ao emitir o comprovante de situação cadastral da família, o sistema registra no histórico alguns campos como alterados, indicando que foi realizada a impressão de comprovante;

3. O comportamento citado no item anterior está de acordo com a regra de negócio 162 descrita no caderno de regras do Cadastro Único;

4. Em outros casos também foram identificadas situações de transferência;

5. Diante do exposto, considerando as avaliações descritas, informamos que a CAIXA já iniciou as tratativas necessárias com a área de tecnologia para o desenvolvimento de algumas das melhorias necessárias para atendimento dos apontamentos apresentados no relatório."

[...]

"A Secretaria Nacional do Cadastro Único, buscando celeridade ao processo de qualificação dos processos de cadastramento e controle de usuários do sistema de Cadastro Único solicitou formalmente à CAIXA, no dia 12 de março de 2021, por meio do SIRCA 15481 os seguintes desenvolvimentos: [...]

10. Manutenção cadastral realizada por usuários com perfil de consulta (6.c):

a. Avaliar a ocorrência da inconsistência e apresentar possíveis falhas que permitam esse tipo de operação;

b. Desenvolver travas sistêmicas que impeçam o erro, caso de fato ele exista.

Análise da equipe de auditoria

Destaca-se, inicialmente, que o critério utilizado foi verificar se no log de alterações dos dados havia registro de alterações efetuadas nos meses de Agosto e Setembro de 2020 por Usuários Comuns que possuíam, na data da extração do cadastro de Usuários, apenas o perfil PDUNN003 (Consulta Municipal), perfil este que não possui autorização para efetuar manutenção nos dados.

O Gestor informou que, em alguns casos, havia autorização de alteração para os usuários relacionados no momento da alteração, e que, para os demais casos, verificou que o registro de alteração está relacionado exclusivamente ao processo de emissão do comprovante de situação cadastral da família, situação em que o sistema registra a informação de emissão desse comprovante como uma alteração no cadastro da família e, por esse motivo, seria possível inferir que um usuário com perfil de consulta realizou uma manutenção cadastral.

O Gestor informou que já iniciou as tratativas para o desenvolvimento de melhorias necessárias no sistema, retirando a impressão de comprovantes do rol de atividades que é marcada como alteração cadastral.