



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Auditoria-Geral
Auditoria Regional em Belo Horizonte
Divisão De Auditoria em Benefícios

NOTA TÉCNICA Nº 4/2023/AUDBEN - AUDBHZ/AUDBHZ - AUDGER/AUDGER-INSS

PROCESSO Nº 35014.338872/2021-14

INTERESSADO: DIVISÃO DE AUDITORIA EM BENEFÍCIOS E SAÚDE DO TRABALHADOR

Ação de auditoria de avaliação do processo de reconhecimento de direito ao Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa (espécie B88).

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Ação de Avaliação do Processo de Reconhecimento de Direito ao Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa (espécie B88), prevista no Plano Anual de Auditoria / 2021 (PAINT/2021).
2. O BPC integra políticas de assistência social^[1] definidas pela Lei n.º 8.742, de 07.12.1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS), sendo o B88 destinado a pessoas a partir dos 65 anos cuja subsistência não possam prover por seus próprios meios ou por sua família. Ele consiste na concessão de benefício individual, intransferível e não vitalício no valor de um salário-mínimo e está condicionado à comprovação da idade mínima e de renda mensal bruta familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do valor do salário-mínimo vigente.
3. A operacionalização desse benefício cabe ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, que é responsável por recepcionar e processar os requerimentos empregando, para isso, os sistemas SIBE-PU (reconhecimento do direito e manutenção) e GET (formalização do processo administrativo previdenciário – PAP), conforme regulamentado no Decreto n.º 6.214, de 26.09.2007.
4. O requerente do B88, para fazer jus à concessão e manutenção, deve estar previamente registrado no CADÚNICO, regulamentado pelo Decreto n.º 8.805, de 07.07.2016, junto ao qual informa renda e grupo familiar tal como definido na LOAS. O CADÚNICO constitui, portanto, banco de dados do qual o INSS é usuário com vistas à instrução e à análise do BPC. Para a análise dos requerimentos, as informações extraídas do CADÚNICO devem ser confrontadas com aquelas obtidas em outros bancos disponibilizados para o servidor, tais como CNIS, Sistema Único de Benefícios (SUB) ou Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc).
5. A avaliação a respeito dos benefícios de prestação continuada não se limita às regras definidas na LOAS e no Decreto n.º 6.214/2007, pois, ao longo do tempo, várias decisões judiciais proferidas em Ações Civis Públicas (ACP), algumas de abrangência nacional, estabeleceram critérios adicionais a serem observados nas decisões administrativas do INSS. Dentre as ACP válidas em todo Brasil, destacam-se:

5.1. ACP n.º 5044874-22.2013.4.04.7100/RS: determina que o INSS deduza “do cálculo da renda familiar, para fins de verificação do preenchimento do requisito econômico ao benefício de prestação continuada do art. 20 da Lei nº 8.742/93, as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos,

alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área de saúde, requeridos e negados pelo Estado". O cumprimento dessa determinação inicialmente foi regulado pelo Memorando-Circular Conjunto n.º 58/DIRBEN/DIRAT/DIRSAT/PFE/INSS, de 16.11.16, que teve vigência suspensa pela Portaria PRES/INSS n.º 1.409, de 03.02.22.

5.2. ACP n.º 0006972-83.2012.4.01.3400: determina que o INSS "se abstenha de indeferir requerimentos de B88 unicamente por ser o requerente estrangeiro", tendo sido regulamentada no INSS pelo Memorando-Circular Conjunto n.º 09/DIRBEN/PFE/INSS, de 27.10.16, e pelo Memorando-Circular Conjunto n.º 13/DIRBEN/PFE/INSS, de 09.05.17.

6. Nesse contexto, a presente ação de auditoria foi incluída no PAINT/2021 e teve os procedimentos de planejamento e execução realizados pela Auditoria Regional em Brasília/DF (processo SEI n.º 35014.345284/2020-48^[2]), extinta em abril de 2022 por conta de alteração na estrutura do INSS, trazida pelo Decreto n.º 10.995, de 14.03.2022, e formalizada pela Portaria PRES/INSS n.º 1.494, de 09.09.2022.

7. O escopo da ação foi definido para avaliar benefícios de Prestação Continuada à Pessoa Idosa (espécie B88), requeridos entre 01.09.2020 e 31.12.2020, a fim de responder as seguintes questões de auditoria:

- 1) Como é realizado o controle sobre o cumprimento das ACP nacionais nas decisões do B88?
- 2) Os controles existentes para garantir que o cálculo da renda mensal familiar esteja correto são suficientes?
- 3) Existe mecanismo que evite concessão de benefício quando há vínculo empregatício ativo do beneficiário?
- 4) Há controle instituído para condicionar a concessão do B-88 a parecer de assistente social nos casos de comprometimento de renda do beneficiário registrado no sistema?
- 5) Há controle visando impedir indeferimento sem respeito ao prazo legal de cumprimento de exigências pelo interessado?

8. Em virtude do encerramento das atividades da AUDBSB, a condução da fase de comunicação dos resultados da presente ação de auditoria foi transferida para a Auditoria Regional Belo Horizonte (AUDBHZ), que realizou testes complementares, diante de alterações sistêmicas e de fluxos e normativos ocorridas desde dezembro de 2020, bem como da necessidade de refinamento da amostra inicialmente selecionada.

9. Feitos esses esclarecimentos iniciais, apresenta-se, a seguir, as conclusões e as propostas de encaminhamento para correção das falhas identificadas.

II. PLANO AMOSTRAL

10. Como já destacado anteriormente, o período amostral adotado para seleção dos benefícios de B88 foi de 01.09.2020 a 31.12.2020, sendo o parâmetro utilizado para a extração de dados a Data de Entrada do Requerimento (DER) e não a Data de Conclusão do Benefício (DCB). Assim, foram examinados benefícios requeridos entre os meses de setembro e dezembro de 2020.

11. A amostra inicialmente definida foi selecionada a partir de uma população de 91.244 requerimentos (32.683 benefícios indeferidos e 58.561 deferidos), extraída do sistema BG-INSS, compreendendo 248 requerimentos aleatórios, dos quais 99 correspondiam a benefícios indeferidos e 149 a benefícios deferidos. Porém, nenhum desses benefícios selecionados contemplava concessão com fundamento na ACP n.º 5044874-22.2013.4.04.7100/RS ou ACP n.º 0006972-83.2012.4.01.3400.

12. Considerando a baixa representatividade de benefícios concedidos com fundamento nessas ACP (cerca de 1,3% do total de concessões relativas a benefícios de B88 requeridos entre 01.09.2020 e 31.12.2020^[3]), realizou-se o refinamento dos critérios de

definição da amostra com a seleção aleatória de outros 95 requerimentos, cujo despacho de concessão no SUIBE contivesse referência a uma dessas duas ACP citadas anteriormente.

13. Cumpre salientar que o período amostral compreendeu uma fase de transição do ponto de vista dos sistemas utilizados para avaliação dos requerimentos de B88. Em que pese o sistema SIBE – PU ter entrado em produção em julho de 2020 para substituir o SIBE LOAS, esses dois sistemas coexistiram por um intervalo de tempo. Em virtude disso, conforme discriminado na Tabela 1, as amostras selecionadas apresentam requerimentos processados tanto no SIBE – PU quanto no SIBE LOAS:

Tabela 1 – Distribuição das Amostras quanto ao Sistema de Processamento

Amostra	Número de Benefícios da Amostra	Quantidade processada no SIBE – PU	Quantidade Processada na SIBE LOAS
Benefícios concedidos (Amostra Inicial)	149	139	10
Benefícios Indeferidos (Amostra Inicial)	99	94	5
Benefícios concedidos com fundamento na ACP 5044874-22.2013.4.04.7100/RS ou ACP 0006972-83.2012.4.01.3400 (Amostra Complementar)	95	88	7
Total de Benefícios		343	

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

III. RESULTADOS DOS EXAMES

a. Benefícios concedidos com falhas na composição da renda e/ou grupo familiar.

14. De acordo com o art. 8º do Anexo do Decreto nº 6.214/2007, o idoso para fazer jus ao benefício de prestação continuada (B88) deve comprovar idade igual ou superior a 65 anos, renda mensal bruta familiar *per capita* inferior a ¼ do salário-mínimo e não possuir benefício no âmbito da Seguridade Social. Como já destacado, na análise dos requerimentos de B88, o INSS deve realizar uma avaliação das informações oriundas do CADÚNICO, confrontando-as com as aquelas fornecidas no requerimento e outras disponíveis em bases governamentais (por exemplo, o CNIS).

15. Nesse procedimento de análise, o servidor deve filtrar, a partir do grupo familiar registrado no CADÚNICO, os membros que se enquadram no conceito de família para o BPC, bem como realizar os ajustes relacionados à renda deles caso detectada alguma divergência entre as informações disponíveis. Essa atuação é decisiva para a avaliação do direito ao benefício, pois automaticamente o sistema de benefícios confronta o valor correspondente a ¼ do salário-mínimo vigente com o resultado da divisão entre a soma da renda dos membros do grupo familiar e o total de membros desse grupo. Nesse sentido, equívocos na definição do grupo familiar ou na informação de renda podem interferir diretamente na decisão quanto ao direito ao benefício de prestação continuada.

16. Em relação aos 343 requerimentos examinados, verificou-se desconformidades na definição do grupo familiar e/ou renda em 67 benefícios (19,53% do total), dos quais 57 se encontram deferidos e 10 indeferidos. Além disso, dos 57 benefícios deferidos que contém desconformidades no grupo familiar e/ou renda, 53 se referem àqueles benefícios concedidos com fundamento na ACP 5044874-22.2013.4.04.7100/RS (41 benefícios) e na ACP 0006972-83.2012.4.01.3400 (12 benefícios).

17. As evidências coletadas indicam que essas desconformidades estão associadas aos procedimentos de inserção ou de tratamento de informações relativas à renda ou à composição do grupo familiar no sistema SIBE LOAS ou SIBE-PU. Dado o lapso temporal

desde dezembro de 2020 (marco final da seleção das amostras), esses procedimentos passaram por diversas modificações, tendo em vista alterações normativas (Portaria Conjunta MC/MTP/INSS n.º 14, de 07.10.2021, e Portaria Conjunta MC/MTP/INSS n.º 22, de 30.12.2022) e implementações sistêmicas (requerimento qualificado, migração de informações do CADÚNICO para o SIBE-PU).

18. Contudo, como essas alterações não alcançaram os benefícios examinados, permanece a necessidade de revisão daqueles cujas desconformidades na composição do grupo familiar e/ou renda impactam na regularidade da concessão.

b. Requerimentos concedidos com fundamento na ACP 5044874-22.2013.4.04.7100/RS sem observar as regras vigentes à época da decisão.

19. Segundo o fluxo estabelecido no Memorando-Circular Conjunto n.º 58/DIRBEN/DIRAT/DIRSAT/PFE/INSS (MCC n.º 58/2016), de 16.11.16, para cumprimento da decisão contida na ACP 5044874-22.2013.4.04.7100/RS, o servidor, antes de indeferir o benefício por não atendimento do critério da renda, deveria solicitar ao requerente a apresentação de documentação de despesas feitas em razão de deficiência, incapacidade ou idade avançada^[4], assim como a negativa de órgão da rede pública de saúde em fornecer materiais ou serviços para suprir essas despesas.

20. Caso apresentada essa documentação, o requerimento deveria ser submetido a um profissional do serviço social para emissão de parecer sobre o comprometimento de renda devido à condição da deficiência, incapacidade ou idade avançada. Esse parecer deveria definir se as despesas apresentadas comprometeriam ou não a renda apurada. Em caso positivo, se configuraria o direito ao benefício ainda que a renda mensal bruta familiar *per capita* excedesse o parâmetro de ¼ do salário-mínimo. Portanto, na vigência desse fluxo, o parecer social seria um documento decisivo na apuração do direito dos casos que satisfizessem as condições da ACP 5044874-22.2013.4.04.7100/RS.

21. Os 59 benefícios examinados, que foram concedidos com fundamento na citada ACP, estavam submetidos a este fluxo definido no MCC n.º 58/2016. Porém, 55 desses benefícios não possuíam parecer social reconhecendo o comprometimento de renda. Em 2 desses casos, identificou-se manifestação do servidor responsável pela concessão, justificando o procedimento conforme a ACP 5044874-22.2013.4.04.7100/RS para contornar crítica sistêmica impeditiva.

22. Cabe observar que o controle sistêmico adotado na época do processamento dos benefícios examinados não assegurava que a concessão ocorresse apenas mediante a emissão do parecer social, conforme definia o MCC n.º 58/2016. Como o fluxo de emissão desse parecer não estava incorporado no sistema, era o próprio servidor responsável pela análise do requerimento que informava o resultado da avaliação social para retirar a crítica sistêmica.

23. No entanto, tal procedimento deixou de ser aplicado com a suspensão do MCC n.º 58/2016 e as alterações de fluxos trazidas pela Portaria Conjunta MC/MTP/INSS n.º 14, de 07.10.2021, e Portaria Conjunta MC/MTP/INSS n.º 22, de 30.12.2022. Toda análise de comprometimento de renda foi modificada e novas rotinas sistêmicas passaram a ser adotadas.

24. Já, em relação à amostra dos 99 benefícios indeferidos, verificou-se que, em 14 deles, a decisão denegatória foi proferida sem que fosse dada a oportunidade de o requerente apresentar a documentação sobre o comprometimento de renda, seja pela não emissão de exigência ou pelo encerramento da análise antes do prazo de 35 dias, estabelecido para apresentação dos documentos.

25. Com a implantação do requerimento qualificado, em 13.03.2021^[5], e de novas versões dos sistemas SIBE-PU e PAT, em 04.02.2022^[6], as informações sobre despesas para avaliação do comprometimento de renda passaram a ser questionadas e solicitadas no

momento do requerimento, eliminando a necessidade de se emitir exigência para oportunizar ao requerente apresentar informações para propiciar a análise necessária ao cumprimento da ACP 5044874-22.2013.4.04.7100/RS.

26. Apesar disso, essas modificações do processo de trabalho relativas ao B88 não suprem a necessidade de revisão dos benefícios, cuja documentação anexada aos respectivos processos não permite concluir pela regularidade dos procedimentos de concessão.

c. Falhas na instrução processual

27. O inciso X do Art. 659 da Instrução Normativa 77 prevê que os processos administrativos previdenciários devem conter a fundamentação das decisões administrativas com a indicação dos documentos e dos elementos que levaram à concessão ou ao indeferimento do benefício. Em relação ao B88, as informações do CADÚNICO e do CNIS são decisivas para apuração do grupo familiar e da renda.

28. Antes das implementações realizadas no sistema SIBE-PU quanto à migração de informações das bases governamentais e ao registro histórico das operações realizadas para definir o grupo familiar, cabia ao servidor responsável pela análise do requerimento consultar os sistemas e transferir para o sistema de benefício as informações necessárias ao processamento do B88. Assim, a inclusão no processo administrativo previdenciário das telas ou relatórios sistêmicos era um procedimento necessário tanto para demonstrar a regularidade dos dados usados no processamento do benefício quanto para garantir o registro dos parâmetros observados na conclusão do requerimento.

29. Dos 343 requerimentos examinados na presente ação de auditoria, 126 casos apresentaram falhas de instrução no que se refere à ausência de consultas ao CADÚNICO e/ou ao CNIS no processo previdenciário. Em relação aos 36 benefícios examinados que foram concedidos com fundamento na ACP 0006972-83.2012.4.01.3400, observou-se que 6 deixaram de ser instruídos com a Carteira de Identidade de Estrangeiro ou a Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, conforme previsão do Memorando-Circular Conjunto nº 9/DIRBEN/PFE/INSS (MCC nº 09/2016), de 27.01.2016.

IV. CONCLUSÃO

30. Diante do exposto, é possível concluir que, em relação às 59 concessões realizadas com fundamento na ACP 5044874-22.2013.4.04.7100/RS, 55 concessões não cumpriram o fluxo previsto MCC nº 58/2016 no que se refere ao parecer social para avaliação do comprometimento de renda e 41 apresentaram desconformidades no grupo familiar e/ou renda.

31. Também foram identificadas fragilidades na instrução dos processos administrativos. Cerca de 37% dos requerimentos analisados deixaram de ser instruídos com telas do CADÚNICO e CNIS, assim como cerca de 17% dos benefícios concedidos a estrangeiros não contemplaram a identificação exigida no MCC nº 09/2016.

32. Além disso, observou-se que, desde 2020, quando os requerimentos examinados foram protocolados, ocorreram diversas alterações no processamento dos benefícios de B88 pelo INSS, relacionadas tanto a alterações de fluxo (como supressão do parecer social na avaliação do comprometimento de renda para cumprimento da ACP 5044874-22.2013.4.04.7100/RS); de sistemas (como substituição do SIBE LOAS pelo SIBE-PU, quanto a adoção de requerimento qualificado para coleta de informações do requerente e migração de consultas do CNIS e CADÚNICO para o requerimento no SIBE-PU).

33. No entanto, se tais alterações implementaram novos controles e rotinas para requerimentos posteriores, elas não impactaram nos benefícios examinados nesta ação de auditoria, de forma que as desconformidades identificadas que afetam o mérito das concessões precisam ser reavaliadas para que pagamentos indevidos sejam interrompidos e ressarcidos ao

erário, conforme preveem os arts. 39 e 47 do Decreto nº 6.214/2017.

34. Diante disso, recomenda-se à Diretoria de Benefício e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN) que promova a revisão dos benefícios listados no Anexo desta Nota Técnica, visando confirmar a regularidade dos procedimentos adotados na concessão e a suspensão e cobrança dos benefícios indevidos, se for o caso.

Belo Horizonte/MG, 17 de março de 2023.

RAQUEL REZENDE QUILIÃO
Analista do Seguro Social
Auditoria Regional Belo Horizonte

RAFAELA GOMES DE MORAIS
Chefe de Divisão de Auditoria em Benefícios
Auditoria Regional Belo Horizonte

11.100 - Auditoria Regional em Belo Horizonte, em 17.03.2023.

1. Ciente e de acordo com o teor da Nota Técnica nº 4/2023/AUDBEN - AUDBHZ/AUDBHZ - AUDGER/AUDGER-INSS, de 17.03.2023.

2. Encaminhe-se à Auditoria-Geral do INSS na forma proposta.

JOÃO PAULO DE SOUZA ANDRADE

Auditor-Regional

Auditoria Regional Belo Horizonte

ANEXO - BENEFÍCIOS PARA REVISÃO

Número do benefício	Desconformidades constatadas:
708****096	Grupo familiar e renda
708****098	Grupo familiar e renda
708****829	Grupo familiar e renda
708****622	Grupo familiar e renda
707****892	Grupo familiar e renda
708****627	Grupo familiar e renda
708****326	Grupo familiar e renda
707****210	Grupo familiar e renda
708****177	Renda

Número do benefício	Desconformidades constatadas:
708****683	Renda
708****523	Renda
709****938	Renda
708****089	Renda
708****060	Renda
708****913	Renda
708****690	Renda
708****449	Renda
708****355	Renda
708****283	Renda
708****013	Renda
708****572	Renda
708****358	Renda
707****813	Renda
708****071	Renda
709****757	Renda
708****782	Renda
708****800	Renda
708****785	Renda
708****860	Renda
708****341	Renda
708****977	Renda
708****381	Renda
708****948	Renda
708****103	Renda
708****035	Sem comprovação de regularidade de estrangeiro
708****685	Sem comprovação de regularidade de estrangeiro
709****883	Sem comprovação de regularidade de estrangeiro
708****910	Grupo familiar
709****666	Grupo familiar
708****271	Grupo familiar e renda
708****867	Grupo familiar e renda
708****364	Grupo familiar e renda
709****940	Grupo familiar e renda
708****853	Renda
708****964	Grupo familiar e renda
708****380	Grupo familiar

Número do benefício	Desconformidades constatadas:
708****078	Renda
709****182	Renda

[1] Art. 203 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)

[2] As comunicações entre a equipe de auditoria e a área auditada constam dos processos n.º 35014.338872/2021-14 e n.º 35014.377432/2021-74

[3] Conforme extrações BG - INSS e SUIBE.

[4] Medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área da saúde.

[5] Conforme Guia Prático – Benefício Assistencial (B87 e B88), 3ª Atualização: Fevereiro/2022.

[6] Conforme Guia Prático – Benefício Assistencial (B87 e B88), 3ª Atualização: Fevereiro/2022.



Documento assinado eletronicamente por **JOAO PAULO DE SOUZA ANDRADE**, Auditor (a) Regional, em 01/04/2024, às 12:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **RAFAELA GOMES DE MORAIS**, Técnico do Seguro Social, em 01/04/2024, às 13:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **RAQUEL REZENDE QUILIAO**, Analista do Seguro Social, em 01/04/2024, às 14:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.inss.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **15523961** e o código CRC **0550AA3D**.