

*RELATÓRIO DE EXECUÇÃO
DO PLANO TÁTICO 2020-2021*

PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
QUAL O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	10
1. Estrutura de Governança.....	11
1.1. Avaliação de remuneração à CAIXA em contratos celebrados com o Ministério da Cidadania para pagamento concomitante do Bolsa Família e do AER.	11
1.2. Análise do contrato administrativo celebrado entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA, para promover a operacionalização do Programa Bolsa Família, dentre outros programas. .	13
2. Operacionalização da concessão e do pagamento de benefícios.....	14
2.1. Avaliação das ações relacionadas à concessão do Abono Salarial, bem como da consistência dos pagamentos realizados.	15
2.2. Avaliação relacionada à implementação do BPC.....	17
2.3. Avaliação da segurança de acessos ao CadÚnico.	19
2.4. Avaliação quanto ao cumprimento das condicionalidades por beneficiários do Programa Bolsa Família.	21
2.5. Avaliações relacionadas às contratações efetuadas pelo Ministério da Cidadania para a operacionalização e o pagamento dos Auxílios Emergenciais.	22
2.6. Avaliações relacionadas à concessão extrajudicial de benefícios dos Auxílios Emergenciais, em decorrência de ACT firmado pelo Ministério da Cidadania com a DPU.	24
2.7. Avaliações relacionadas à atuação do Ministério da Cidadania visando ao resarcimento de valores pagos a beneficiários inelegíveis.....	25
3. Regularidade dos pagamentos realizados	25
3.1. Avaliação dos pagamentos do Auxílio Emergencial naquilo que diz respeito à observância aos critérios de elegibilidade.	25
3.2. Avaliação dos pagamentos do Auxílio Emergencial Residual naquilo que diz respeito à observância aos critérios de elegibilidade.	28
3.3. Avaliação dos pagamentos do Auxílio Emergencial 2021 naquilo que diz respeito à observância aos critérios de elegibilidade.	29
3.4. Avaliação do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm 2020).....	30
3.5. Avaliação do Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm 2021).....	32
3.6. Análise de pagamentos de Benefício de Prestação Continuada.....	33
3.7. Avaliação dos procedimentos de suspensão do pagamento do Programa Bolsa Família às famílias que possuem membros beneficiários do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA).....	34
3.8. Avaliação de concessão de aposentadoria rural por idade nas Gerências Executivas (GEX) do INSS em Anápolis/GO e em Goiânia/GO.	35
3.9. Análise do processo de concessão judicial de benefícios pelo INSS.	36

3.10. Avaliação acerca da ocorrência de pagamento de benefícios, pelo INSS, além do prazo estabelecido na legislação.....	37
3.11. Avaliação da concessão de benefícios com isenção de carência.	39
QUAL A OPINIÃO DA CGU E QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?.....	41
CONCLUSÃO	49
ANEXO I	54

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACT – Acordo de Cooperação Técnica

APS - Agências da Previdência Social

APSADJ - Agência da Previdência Social de Atendimento de Demandas Judiciais

BB - Banco do Brasil

BEm - Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CADJUD - Cadastramento de Ação Judicial

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CAIXA - Caixa Econômica Federal

CGIPBF - Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família

CGU - Controladoria-Geral da União

CID - Classificação Internacional de Doenças

CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CPF - Cadastro de Pessoa Física

DARF - Documento de Arrecadação de Receitas Federais

Dataprev – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência

DIB - Data de Início do Benefício

DPU - Defensoria Pública da União

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS)

GFIP - Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social

GRU - Guia de Recolhimento da União

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

MC - Ministério da Cidadania

MOB - Monitoramento Operacional de Benefícios

NIS - Número de Identificação Social

OGU - Orçamento Geral da União

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PBF - Programa Bolsa Família

PCA - Política de Controle de Acesso

PFE - Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS

PIS - Programa de Integração Social
PNMA - Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação
QDBEN – Painel de Qualidade de Dados do Pagamento de Benefícios
RAIS - Relação Anual de Informações Sociais
RFB - Receita Federal do Brasil
RGPS - Regime Geral de Previdência Social
SAGI – Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação
SAP/MAPA - Secretaria de Aquicultura e Pesca, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Sapiens - Sistema da Advocacia-Geral da União AGU de Inteligência Jurídica
SDPA - Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal
SE/MC – Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania
SECAD – Secretaria Nacional do Cadastro Único
SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados
SFC - Secretaria Federal de Controle Interno
SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Pessoal
SIBEC - Sistema de Benefícios ao Cidadão
SICON - Sistema de Condicionalidades
SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social
SPMF - Subsecretaria da Perícia Médica Federal
STRAB - Secretaria do Trabalho
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUIBE - Sistema Único de Informações de Benefício
TCU – Tribunal de Contas da União

INTRODUÇÃO

O tema Pagamento de Benefícios, que compõe o Plano Tático da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria-Geral da União (CGU), cujas ações relacionadas foram executadas no período de janeiro de 2020 a dezembro de 2021, tem por objetivo principal avaliar a estrutura de governança¹ relacionada aos pagamentos de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas, bem como a operacionalização da concessão e do pagamento desses benefícios e a regularidades dos respectivos pagamentos.

Dessa forma, no intuito de conduzir as avaliações relacionadas ao tema, foram realizadas ao longo dos referidos exercícios ações de controle cujas abordagens principais estão assim divididas:

- a) **Estrutura de Governança:** ações de controle realizadas com o objetivo de avaliar, direcionar e monitorar os mecanismos de controle existentes em relação a pagamentos de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas. Ou seja, tratam-se de análises relacionadas à gestão e à coordenação do pagamento de benefícios (modelo, atores, gestores, políticas e agentes operacionalizadores), assim como à atuação dos agentes pagadores, de contratos e de sistemas estruturantes.
- b) **Operacionalização da concessão e do pagamento de benefício:** ações de controle realizadas com o objetivo de avaliar os processos de cadastro de beneficiários e de concessão e pagamento de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas, assim como a atuação de agentes pagadores e os mecanismos de controle e de monitoramento dos pagamentos realizados.
- c) **Regularidade dos pagamentos realizados:** ações de controle realizadas com o objetivo de avaliar a adequação dos pagamentos de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas aos critérios legais, além dos mecanismos de controle sistêmicos implementados.

Os trabalhos desenvolvidos e relacionados a pagamento de benefícios previdenciários, e que compõem esta avaliação consolidada de resultados, dizem respeito a gastos efetivados no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)², que representaram pagamentos em torno de R\$ 642,6 bilhões no exercício de 2020 e R\$ 684,0 bilhões no exercício de 2021, correspondendo a cerca de 431,2 milhões de benefícios pagos em

¹ Governança é a combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos. A governança no setor público comprehende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. – Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44968>).

² Regime previdenciário dos trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos não filiados a regime próprio; de filiação obrigatória, gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, sendo suas normas básicas previstas no artigo 201 da Constituição da República. Cabe consignar que o RGPS concede outros benefícios além de aposentadoria e pensão por morte, tais como auxílio-doença, salário maternidade e auxílio reclusão, que não encontram correspondência no RPPS.

2020 e 434,9 milhões de benefícios pagos em 2021³. As ações relacionadas à execução das políticas públicas de Previdência Social são desempenhadas no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia vinculada, a partir da publicação da Medida Provisória nº 1.058, de 27.07.2021, ao Ministério do Trabalho e Previdência, sendo, anteriormente à referida norma, vinculada ao Ministério da Economia.

Naquilo que diz respeito ao pagamento de benefícios assistenciais, os principais benefícios dessa natureza, e cujos resultados das análises realizadas foram contemplados neste Relatório, estão associados à execução de políticas sob responsabilidade do Ministério da Cidadania (MC). Esses benefícios são o Programa Bolsa Família (PBF), substituído pelo Programa Auxílio Brasil⁴, e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), os quais representaram, no exercício de 2020⁵, respectivamente, pagamentos em torno de R\$ 32,0 bilhões, alcançando em torno de 14,7 milhões de beneficiários, e de mais de R\$ 58,0 bilhões, atendendo 4,95 milhões de beneficiários; e, no exercício de 2021⁶, por sua vez, os pagamentos relacionados ao PBF representam um montante de mais de R\$ 27,0 bilhões, pagos a cerca de 14,7 milhões de beneficiários, e os pagamentos referentes ao BPC, um montante de mais de R\$ 46 bilhões, pagos a aproximadamente 4,90 milhões de beneficiários. As ações de operacionalização do PBF estão sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CAIXA), a partir de diretrizes definidas pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), enquanto aquelas relacionadas ao BPC são operacionalizadas pelo INSS, a partir de definições da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), ambas Secretarias Nacionais vinculadas ao Ministério da Cidadania.

Além desses benefícios assistenciais, também foram objeto de acompanhamento benefícios de mesma natureza, instituídos de forma extraordinária, durante os exercícios de 2020 e de 2021, quais sejam, o Auxílio Emergencial (AE), o Auxílio Emergencial Residual (AER) e o Auxílio Emergencial 2021 (AE 2021), implementados pelo Governo Federal em decorrência da emergência de saúde pública relacionada ao Covid-19, com objetivo de substituir renda dos trabalhadores que tiveram comprometimento dos seus rendimentos em virtude da pandemia. Os montantes pagos relacionados a esses benefícios representaram: (i) no âmbito do AE, R\$ 231,4 bilhões (de 16.04.2020 a 31.12.2021), com mais de 331,7 milhões de parcelas pagas a 68,2 milhões de beneficiários; (ii) no âmbito do AER, R\$ 63,0 bilhões (de 19.09.2020 a 31.12.2021), com mais de 203,5 milhões de parcelas pagas a 57,3 milhões de beneficiários; e (iii) no âmbito do AE 2021, R\$ 59,5 bilhões (de 06.04.2021 a 31.12.2021), com mais de 257,0 milhões

³ Fonte: Painel de Benefícios Previdenciários/CGU - <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYzYxODM5MDQtZDJiYy00NWYxLTgyODgtZGM4YmQ5Y2YyNGY4liwidCI6ljY2NzhkOWZILTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRIZmJiYiJ9>, consultas realizadas em 05.01.2022 e em 06.04.2022.

⁴ O Programa Bolsa Família foi revogado por meio da Medida Provisória nº 1.061/2021, de 09.08.2021, convertida na Lei nº 14.284/2021, de 29.12.2021, a qual instituiu o Programa Auxílio Brasil, com efeitos a partir da folha de pagamentos de novembro/2021.

⁵ Fonte: Portal da Transparéncia - <https://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios?ano=2020>, consulta realizada em 05.01.2022.

⁶ Fonte: Portal da Transparéncia – <https://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios?ano=2021>, consulta realizada em 05.01.2022.

de parcelas pagas a 39,4 milhões de beneficiários⁷. A operacionalização desses benefícios é realizada pelo Ministério da Cidadania, por meio da atuação da Secretaria Executiva (SE/MC), da Secretaria Nacional do Cadastro Único (SECAD), da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), sendo a CAIXA o agente pagador.

Nesse sentido, inclusive, não foram contempladas avaliações mais extensivas envolvendo o Programa Bolsa Família, haja vista que os benefícios do Bolsa Família foram majoritariamente substituídos por aqueles dos Auxílios Emergenciais no período de abril de 2020 a outubro de 2021. Avaliações específicas envolvendo o Bolsa Família dizem respeito ao acompanhamento das condicionalidades e do contrato administrativo, firmado entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA para operacionalização do PBF, dentre outros programas.

Quanto às avaliações envolvendo despesas executadas e relacionadas a benefícios trabalhistas, parte das ações desenvolvidas no período e contempladas no presente Relatório referem-se ao pagamento de Abono Salarial e de Seguro Defeso, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), representando, no exercício de 2020, respectivamente, despesas em torno de R\$ 19,3 bilhões⁸ e de R\$ 3,34 bilhões⁹ e, no exercício de 2021, despesas em torno de R\$ 10,2 bilhões¹⁰ e R\$ 3,81 bilhões¹¹. A execução da política do Abono Salarial está sob gestão da Secretaria do Trabalho, atualmente vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência, sendo que a administração, a manutenção e o pagamento do abono, até 2021, estava sob responsabilidade da CAIXA e do BB. Já as definições relacionadas à execução da política do Seguro Defeso ocorrem no âmbito da Secretaria de Aquicultura e Pesca, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAP/MAPA), com

⁷ Informações constantes do Relatórios elaborados pelo CGU (cujos links contam do Anexo I), com base em informações de pagamento dos referidos Auxílios disponibilizadas pela CAIXA (Agente Pagador dos benefícios).

⁸ Cabe observar que, no exercício de 2020, o custeio das despesas de pagamento do Abono Salarial totalizou R\$ 19,3 bilhões, sendo R\$ 9,0 bilhões relativos a pagamentos apurados com base na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2018, e R\$ 10,3 bilhões relativos a pagamentos apurados com base na RAIS de 2019 – Fonte: <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/Boletim-Financeiro-do-FAT-6%ba-Bimestre-2020.pdf> – consulta realizada em 13.01.2022.

⁹ Fonte: Portal da Transparência - <https://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios?ano=2020>, consulta realizada em 05.01.2022.

¹⁰ Ressalta-se que no exercício de 2021, foi repassado para pagamento do Abono Salarial o valor de R\$ 10,2 bilhões, relativos a pagamentos remanescentes apurados com base na RAIS 2019 – Fonte: <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Boletim-de-Informac3a7c3b5es-Financeiras-do-FAT-5%ba-Bimestre-2021.pdf>, consulta realizada em 13.01.2022. Destaca-se que, apesar de o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2021 ter proposto R\$ 18,0 bilhões para o pagamento destas despesas, a Lei Orçamentária Anual de 2021 previu apenas R\$ 10,6 bilhões e com alteração decorrente da Resolução CODEFAT nº 896, de 23.03.2021, que postergou o pagamento dos direitos apurados com base na RAIS 2020 para o exercício de 2022 ao invés de iniciar o pagamento em 2021, como era realizado em exercícios anteriores.

¹¹ Fonte: Portal da Transparência - [https://www.portaltransparencia.gov.br/beneficos?ano=2021](https://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios?ano=2021), consulta realizada em 05.01.2022.

operacionalização pelo INSS e pagamento vinculado à folha de pagamento do Seguro Desemprego.

Adicionalmente, outros benefícios de natureza trabalhista foram avaliados; também em decorrência da pandemia do Covid-19, sendo instituídos o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm) 2020 e o BEm 2021, esses suportados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). A gestão do referido Programa é realizada pela Secretaria de Trabalho, atualmente vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência, sendo a operacionalização dos pagamentos realizada pela CAIXA e pelo Banco do Brasil. Em relação ao BEm 2020, verificou-se que foram liberados, até 19.04.2021, R\$ 32 bilhões para pagamento de mais de 18 milhões de requerimentos habilitados, correspondendo a cerca de 38 milhões de parcelas. Já em relação ao BEm 2021, foram liberados, durante a vigência do Programa (de 28.04.2021 a 25.08.2021, com parcelas emitidas até 02.09.2021), cerca de R\$ 7 bilhões para pagamentos de mais de 3 milhões de requerimentos habilitados, correspondendo a cerca de 8 milhões de parcelas.

Diante dos dados apresentados, verifica-se que as despesas com benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas, além dos auxílios e dos programas emergenciais instituídos em decorrência da pandemia do Covid-19, revestem-se de significativa materialidade, assim como de relevância, decorrente do seu caráter social e de subsistência. Adicionalmente, em relação à criticidade, diversas ações de controle realizadas pela CGU ao longo dos anos, especialmente aquelas executadas por meio de cruzamentos de dados, demonstram, sistematicamente, falhas na concessão, na manutenção e no pagamento desses benefícios, causando prejuízos financeiros à União e a fundos que custeiam o pagamento de benefícios, caso do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPs) e do FAT, e comprometendo a adequada execução das políticas públicas relacionadas, razões pelas quais o tema de Pagamento de Benefícios consiste em tema prioritário de acompanhamento.

Na sequência, são apresentados os resultados dos principais trabalhos desenvolvidos no período de janeiro de 2020 a dezembro de 2021, que indicam, em síntese, a ocorrência de falhas e a existência de oportunidades de melhorias relacionadas aos benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas, tanto no âmbito da sua estrutura de governança, quanto da operacionalização da concessão e do pagamento desses benefícios e da regularidade dos respectivos pagamentos; são também apresentados resultados consolidados dos registros relacionados ao acompanhamento concomitante à execução dos auxílios e programas emergenciais instituídos em decorrência da pandemia do Covid-19, os quais foram tempestivamente apresentados aos gestores responsáveis pelo pagamento desses benefícios como forma de subsidiar a tomada de decisão acerca de melhorias a serem implementadas em relação aos mesmos.

QUAL O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Os trabalhos realizados pela CGU no biênio 2020-2021 e relacionados ao tema Pagamento de benefícios englobaram ações de controle desenvolvidas no âmbito de três abordagens, relacionadas à estrutura de governança, à operacionalização da concessão e do pagamento de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas e à regularidade do pagamento desses benefícios.

Em decorrência da situação de pandemia relacionada ao Covid-19, parcela significativa das ações e acompanhamentos realizados voltaram-se aos benefícios assistenciais e trabalhistas de natureza emergencial que foram instituídos em seu contexto. Os trabalhos realizados com esse viés tiveram características peculiares, sendo conduzidos de forma concomitante à execução dos benefícios e com significativa interlocução com os gestores responsáveis, bem como priorizando a abordagem relativa à regularidade dos pagamentos realizados.

Naquilo que diz respeito às **estruturas de governança** relacionadas ao pagamento dos diferentes benefícios acompanhados, os trabalhos realizados, cujos resultados estão consolidados neste relatório, avaliaram a remuneração paga à CAIXA em contratos celebrados com o Ministério da Cidadania para pagamento concomitante do Bolsa Família e do AER, bem como o contrato firmado entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA para operacionalização do pagamento do Programa Bolsa Família, dentre outros programas.

Quanto às ações relacionadas à **operacionalização da concessão e do pagamento de benefícios**, além das avaliações efetuadas em relação aos benefícios de natureza emergencial, as quais envolveram, em especial, a atuação da CAIXA e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) nos Auxílios Emergenciais, o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado com a Defensoria Pública da União (DPU), e as ações do Ministério da Cidadania para o resarcimento de valores pagos a beneficiários inelegíveis, foram realizadas, também, avaliações em relação ao Abono Salarial, à implementação do BPC (com enfoque na garantia de acesso ao benefício e à sua focalização junto ao público-alvo), à segurança de acessos ao Cadastro Único (CadÚnico) e ao acompanhamento de condicionalidades no âmbito do Programa Bolsa Família.

Em relação às ações desenvolvidas no âmbito da abordagem **regularidade do pagamento de benefícios**, as ações mais amplas alcançaram os Auxílios Emergenciais (AE, AER e AE 2021) e os Programas Emergenciais de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm 2020 e BEm 2021), como antes explicitado; sendo avaliados, também, a operacionalização e os pagamentos de BPC; os procedimentos de suspensão do pagamento do Programa Bolsa Família às famílias cujos membros são beneficiários do Seguro Defeso; o processo de concessão de aposentadoria rural por idade; o processo de concessão judicial de benefícios pelo INSS; os pagamentos de benefícios pelo INSS além do prazo estabelecido na legislação; e a concessão de benefícios com isenção de carência, pelo INSS.

Na sequência, serão apresentados, de forma consolidada, os principais resultados das ações de controle concluídas ao longo dos exercícios de 2020 e de 2021, cujos respectivos relatórios podem ser acessados por meio dos *links* constantes do Anexo I.

1. Estrutura de Governança

Os resultados das ações de controle apresentados em sequência estão vinculados à abordagem relativa à avaliação da estrutura de governança envolvida no pagamento de benefícios, contemplando assuntos afetos à avaliação e ao monitoramento dos seus mecanismos de controle.

Como destacado anteriormente, em decorrência da instituição dos benefícios de natureza emergencial, e considerando sua relevância, criticidade e materialidade, os trabalhos desenvolvidos priorizaram a atuação voltada ao acompanhamento desses benefícios, em detrimento dos demais.

1.1. Avaliação de remuneração à CAIXA em contratos celebrados com o Ministério da Cidadania para pagamento concomitante do Bolsa Família e do AER.

A ação de controle, executada no exercício de 2021, teve por objetivo verificar se os pagamentos das remunerações decorrentes dos contratos firmados entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA, para operacionalização do Programa Bolsa Família, instituído pela Lei nº 10.836, de 09.01.2004, do Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982/2020, bem como do Auxílio Emergencial Residual, instituído pela Medida Provisória nº 1.000/2020, foram executados sem a ocorrência de pagamentos em duplicidade entre si. O escopo analisado abrangeu as remunerações pagas à CAIXA, no período entre abril de 2020 e dezembro de 2020, efetuadas com base nos contratos vigentes.

No que se refere ao Auxílio Emergencial, verificou-se que o beneficiário do Bolsa Família que cumpria os requisitos para recebimento do Auxílio, quando esse era mais vantajoso, teve o pagamento suspenso no PBF e recebeu o valor total do AE, conforme previsto no normativo que instituiu o AE. Nesse caso, as tarifas cobradas pela CAIXA para a realização dos créditos aos beneficiários ocorreram somente no âmbito dos Contratos nº 1/2020 e nº 26/2020, vinculados aos benefícios do Auxílio Emergencial, em conformidade com as regras estabelecidas.

No que concerne ao pagamento do Auxílio Emergencial Residual, o normativo que o instituiu trouxe alteração na forma de concessão do AER ao público beneficiário do Programa Bolsa Família, em comparação ao modelo antes utilizado no AE, que consiste no pagamento de um complemento calculado pela diferença entre o valor previsto para o AER e o valor do PBF devido à família. Assim, para dar cumprimento à previsão legal do AER, o Ministério da Cidadania pactuou com a CAIXA a realização de operações de pagamento dos dois benefícios (PBF e AER), distintamente, para cada família beneficiária. Cabe destacar que a alteração na forma de concessão do AER, introduzida pela MP nº 1.000/2020, foi justificada pelo Ministério da Cidadania como decorrente de recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU), contida no Acórdão TCU nº 2026/2020 – Plenário, de 05.08.2020, no sentido de que o Ministério se abstivesse de custear despesas no âmbito do Programa Bolsa Família com os créditos extraordinários aprovados por meio da Medida Provisória nº 929, de 25.03.2020. Assim, com o pagamento do Programa Bolsa Família com recursos do Orçamento Geral da União seria reduzida a emissão de dívida por meio de crédito extraordinário para financiar o Auxílio Emergencial Residual.

A operacionalização do pagamento dos benefícios – do Programa Bolsa Família e do Auxílio Emergencial Residual – foi contemplada em contratos distintos, celebrados entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA, e resultou em pagamentos de tarifas em ambos os contratos, e em razão das mesmas famílias beneficiárias. A justificativa apresentada pelo Ministério, quanto ao pagamento de tarifas em ambos os contratos, para créditos em mesma data, foi a necessidade de a CAIXA criar contas gráficas distintas e ações duplas de disponibilidade de recursos para que o beneficiário, no ato do saque, identificasse o valor recebido em decorrência de ambos os programas. Ademais, a CAIXA alegou que, de forma diversa, não seria possível qualquer controle sobre os recursos e parcelas que os beneficiários fazem jus durante a execução dos contratos.

A partir das análises realizadas não foi possível evidenciar qualquer análise por parte do Ministério da Cidadania quanto à possibilidade de efetuar apenas um crédito em conta por unidade familiar envolvendo a soma dos dois benefícios (AER e PBF), considerando que a CAIXA dispõe das relações de beneficiários de ambos os benefícios, separadamente, vinculados ao Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou ao Número de Identificação Social (NIS) do titular dos benefícios (a do PBF, gerada pela própria CAIXA; e a do AER, gerada pela Dataprev). Consta do Projeto Básico que embasou o Contrato nº 39/2020 a obrigação de a contratada diferenciar no extrato emitido aos beneficiários os pagamentos do AER e de outros benefícios sociais, citando expressamente o PBF. Ressalte-se que esse modelo, que possibilitava menores dispêndios financeiros do Ministério da Cidadania à CAIXA, foi o praticado na execução do Auxílio Emergencial, como já mencionado anteriormente, e também na execução do Auxílio Emergencial 2021.

O pagamento de tarifa à CAIXA para a realização de créditos dos benefícios do PBF e do AER, ao mesmo beneficiário, em mesma data, está previsto nos contratos de prestação de serviços e, portanto, não configuraria uma irregularidade. No entanto, a forma de pagamento acordada entre a CAIXA e o Ministério da Cidadania resultou em uma elevação do montante pago à CAIXA a título de remuneração contratual relativa aos itens de “pagamentos efetuados aos beneficiários”, no valor de R\$ 83.067.713,20, considerando-se conjuntamente o PBF e o AER, em comparação com o montante mensal pago considerando-se o PBF e o AE, sem que a quantidade de famílias beneficiárias tenha se alterado na mesma proporção.

Considerando que o Auxílio Emergencial 2021 permanecia em execução quando da conclusão das análises, foi emitida recomendação para que, caso o AE 2021 fosse prorrogado ou sucedido por novo Auxílio de mesma natureza e, ainda, caso a legislação contemplasse previsão de que esse Auxílio seria complementar àquele do PBF, fosse avaliada a possibilidade de a CAIXA, como Agente Pagador, efetuar apenas um crédito em conta por unidade familiar envolvendo a soma dos dois benefícios (Auxílio de natureza emergencial e PBF), mantidos os controles de valores referentes a cada benefício, considerando que a CAIXA dispõe de ambas relações de beneficiários, separadamente, vinculados ao CPF ou ao NIS do titular dos benefícios.

Registra-se que, em resposta à versão preliminar do Relatório, o Ministério da Cidadania agregou informações relativas à operacionalização do Programa Auxílio Brasil, que veio a suceder o Programa Bolsa Família e cujos pagamentos foram iniciados após o término do pagamento do Auxílio Emergencial 2021. Nesse sentido, informou que a proposta de recomendação já teria sido atendida com a assinatura de termo aditivo contratual.

Assim, os desdobramentos pertinentes serão acompanhados no âmbito do monitoramento das providências decorrentes da recomendação. De todo modo, o Programa Auxílio Brasil contempla “novos auxílios e bolsas e ações complementares”, o que requer análise apropriada da composição e da precificação pela prestação de serviços relativa a cada um desses benefícios. Isto posto, somente será possível avaliar se houve “racionalização das operações de pagamento com o intuito de evitar multiplicidade” no desenho do Programa Auxílio Brasil, como informado pelo Ministério da Cidadania, e de que “não haverá custos operacionais adicionais” ao longo do monitoramento das providências que vierem a ser adotadas.

1.2. Análise do contrato administrativo celebrado entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA, para promover a operacionalização do Programa Bolsa Família, dentre outros programas.

A ação de controle, concluída no exercício de 2021, teve por objetivo a análise do Contrato Administrativo nº 1/2016, firmado entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA, cujo objeto é a prestação de serviços no âmbito do Cadastro Único e das Ações de transferência Direta de Renda, de forma a promover a operacionalização do CadÚnico, do Programa Bolsa Família, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

O Programa Bolsa Família se operacionaliza por meio da transferência de renda, com condicionalidades, para famílias extremamente pobres ou pobres, visando a superação dessa condição. Os recursos são repassados diretamente às famílias beneficiárias mensalmente, por meio de saque com cartão magnético ou por depósito em conta do beneficiário. O Ministério da Cidadania é o responsável pela gestão e operacionalização do Bolsa Família, tendo a CAIXA como agente operador do Programa, responsável por processar as informações cadastrais enviadas pelos municípios e pelo Distrito Federal por meio do Cadastro Único e organizar e efetuar o pagamento dos benefícios às famílias contempladas. As condições e a remuneração por esses serviços prestados pela CAIXA na operacionalização do Bolsa Família são estabelecidas em contrato. Considerando a materialidade do Contrato, nº 01/2016, no qual foram empenhadas despesas no montante de R\$ 1,7 bilhão entre maio de 2016 e dezembro de 2019, foi realizada avaliação sobre alguns de seus aspectos, que trouxe oportunidades de melhorias.

Especificamente quanto às formas de pagamento disponibilizadas para saque pelos beneficiários, o referido Contrato prevê três opções: conta corrente, conta poupança e plataforma social (conta contábil). Dentre esses três tipos, verificou-se que a plataforma social é a modalidade historicamente utilizada como padrão, com a justificativa de ser a de mais fácil compreensão pelo beneficiário; no entanto, é a modalidade que apresenta custo mais elevado, impactando significativamente nos valores do Contrato. Embora a facilidade de compreensão pelo cidadão tenha sido apresentada como justificativa para a utilização majoritária da plataforma social, experiências recentes obtidas com a operacionalização do Auxílio Emergencial apontam para a possibilidade de utilização de outras formas para a realização do pagamento dos recursos às famílias, que poderiam ser aplicadas também no Bolsa Família, reduzindo significativamente os custos do Contrato em questão. Adicionalmente, o incentivo ao acesso a serviços bancários pelos beneficiários caracteriza-se como uma oportunidade de inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias, um dos objetivos finais do Bolsa Família.

Para a efetivação dos pagamentos, a CAIXA utiliza-se de diversos sistemas, sendo responsável por sua operacionalização, que envolve sua disponibilização, manutenção e evolução. Dentre esses, destaca-se o Sistema do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e o Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC). Verificou-se que o primeiro sistema já passou por diversas melhorias desde a sua implantação, tendo sua versão mais recente sido apresentada em 2020, que proporcionou importantes ganhos no aprimoramento da qualidade das informações de cadastramento dos beneficiários. Quanto ao SIBEC, embora o Ministério da Cidadania tenha informado sobre a existência de um projeto junto à CAIXA para sua reformulação estruturante, a implementação da nova versão, originalmente prevista para 2020, foi adiada para 2021. Destaca-se que há registros de falhas de disponibilidade do SIBEC e limitações no acesso de dados históricos que podem implicar em dificuldades na execução do Bolsa Família.

Adicionalmente, verificou-se que o Contrato em questão traz os serviços a serem prestados pela CAIXA de forma detalhada na planilha de custos, o que facilita seu acompanhamento pela Comissão de Fiscalização e Acompanhamento, que tem atuado na realização dos atestes dos serviços prestados para a realização dos pagamentos. Além da atuação da Comissão, unidades competentes do Ministério da Cidadania analisam os arquivos e relatórios encaminhados pela CAIXA, referentes aos serviços prestados. Entretanto, tanto as análises da Comissão, quanto das áreas competentes do Ministério, são feitas somente a partir desses arquivos encaminhados, extraídos pela própria CAIXA, que se configura como fornecedor do serviço a ser atestado. Assim, considerando a importância da integridade das bases de dados para a boa execução da política e considerando ainda que os sistemas utilizados na execução do PBF são operacionalizados pela CAIXA, considera-se importante a realização de auditorias periódicas, com vistas a aumentar a confiabilidade dos dados. Esse processo, juntamente com a efetivação das atualizações necessárias ao bom funcionamento dos sistemas utilizados e a adoção de medidas visando a diminuição dos custos contratuais, poderão contribuir para o aprimoramento da gestão operacional do Programa Bolsa Família.

Em função dos fatos apontados, recomendou ao Ministério da Cidadania que sejam priorizadas as formas mais econômicas de pagamento e que as melhorias necessárias sejam concluídas com mais rapidez, sendo que as bases de dados devem ter sua segurança atestada pela CAIXA, por meio de auditorias externas. Essas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

2. Operacionalização da concessão e do pagamento de benefícios

Os resultados das ações de controle apresentados em sequência estão vinculados à abordagem de operacionalização da concessão e do pagamento de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas, também contemplando análises específicas relacionadas à execução dos Auxílios Emergenciais.

2.1. Avaliação das ações relacionadas à concessão do Abono Salarial, bem como da consistência dos pagamentos realizados.

A ação de controle, realizada no exercício de 2020, teve como objetivo a verificação dos pagamentos de Abono Salarial, realizados em 2019 e em 2020, referentes ao ano-base de 2018, de forma a avaliar a sua consistência às normas de concessão do benefício à época vigentes, sendo executada em decorrência da relevância do Abono Salarial para os trabalhadores e da materialidade dos recursos envolvidos, que totalizou, para o ano-base em referência, cerca de R\$ 18,4 bilhões.

O trabalho foi conduzido por meio de cruzamentos de dados, e a partir do qual identificaram-se inconsistências no pagamento do Abono Salarial referente ao ano-base de 2018, considerando as normas de concessão à época vigentes. Os Achados de Auditoria consistiram na identificação de pagamentos, conforme detalhado na Tabela 1, a seguir: a beneficiários com indicativo de óbito anterior ao início do vínculo empregatício a partir do qual teria se constituído o direito ao benefício; a empregados com vínculo com empresas cujo CNPJ não existe nos registros da Receita Federal (RFB) ou estava em situação de inatividade; a trabalhadores cujo CPF não foi informado nas bases de pagamentos, não constavam na base da RFB ou estavam em situação diferente de regular; a trabalhadores cuja renda média estava acima do limite estabelecido em Lei; a pessoas cujos registros nas bases de pagamentos divergem daqueles da base do CPF e a pessoas cujos registros divergem dos informados na RAIS; a trabalhadores que receberam mais de um pagamento de Abono Salarial referente ao exercício; a trabalhadores para os quais não há registro de terem trabalhado ao menos trinta dias no exercício; e a trabalhadores que não estavam inscritos há ao menos cinco anos no PIS/PASEP.

Tabela 1 – Resultado dos cruzamentos de dados que apontaram pagamentos potencialmente indevidos de Abono Salarial¹²

Situação	Quantidade de benefícios pagos indevidamente (% do total)	Valor Pago (R\$)
Total de pagamentos de Abono Salarial – ano-base 2018	22.681.323(100%)	18.438.898.317,71
Trabalhadores que constam como falecidos em data anterior ao início do período registrado como trabalhado no ano-base 2018	149 (0,0007%)	99.746,00
Trabalhadores com vínculo registrado na RAIS com empresas cujo CNPJ não consta na base de dados da RFB	90.244 (0,4%)	35.276.958,43
Trabalhadores com vínculos com empresas cuja inscrição do CNPJ estava em situação diferente de ativa na base de dados da RFB	1.728 (0,008%)	1.210.261,36
Beneficiários cujo CPF não foi informado ou não foi identificado na base de dados do CPF mantida pela RFB	664.842 (2,9%)	556.402.000,00
Trabalhadores cujo CPF encontrava-se em situação diferente de regular na base de dados mantida pela RFB	172.657 (0,8%)	137.162.529,79

¹² Há a possibilidade de haver sobreposição nos quantitativos apontados, o que significa que a soma das situações de pagamentos eventualmente inadequados não é igual ao valor total pago em situação de potencial inelegibilidade.

Trabalhadores com registro de possuírem renda média mensal superior a dois salários mínimos no exercício de 2018.	117.628 (0,5%)	111.698.801,17
Trabalhadores cujos dados registrados nas bases de pagamentos do benefício do Abono Salarial diferem da base CPF	10.684 (0,05%)	9.259.158,67
Trabalhadores cujos dados registrados nas bases de pagamentos do benefício do Abono Salarial diferem da RAIS 2018	9.393 (0,04%)	7.283.893,36
Trabalhadores que receberam dois ou mais pagamentos de Abono Salarial referentes ao ano-base 2018	29.683 (0,1%)	10.791.406,66
Trabalhadores que foram identificados com período total inferior a trinta dias trabalhados conforme a RAIS de 2018	6.842 (0,03%)	3.546.321,38
Trabalhadores que não atendiam o requisito de estarem inscritos há ao menos cinco anos no cadastro do PIS/PASEP ¹³	866.366 (3,8%)	684.858.401,37

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos resultados registrados no relatório.

Alguns dos resultados podem decorrer do fato de que retificações realizadas na RAIS eventualmente não constavam da base de dados encaminhada à CGU, requerendo, assim, revisão pelo órgão gestor. Ademais, a maior parte das inconsistências identificadas no cálculo de renda média e de tempo de inscrição no PIS/PASEP derivam de interpretação normativa apresentada por intermédio do Ofício nº 6504 CGSAP/DES/SPPE/MTE, de 26.11.2010, o qual descreve a forma de cálculo a ser utilizada pela CAIXA e pelo BB para realizar a identificação dos trabalhadores que preenchem os requisitos para o recebimento do Abono Salarial, necessitando, assim, que o gestor avalie a conformidade dos normativos infralegais com a Lei instituidora do benefício.

Os resultados das análises realizadas demonstram fragilidades no processo de validação de dados da RAIS com outras bases governamentais, processamento esse executado pelo SERPRO, bem como no processo de identificação dos beneficiários com direito ao Abono Salarial, realizado pelos agentes operadores (CAIXA e Banco do Brasil). Desse modo, o Programa apresenta falhas quanto ao critério de focalização, considerando a realização de pagamentos a um público que não teria direito ao benefício.

Adicionalmente, verifica-se que a Secretaria do Trabalho não exerce controle e supervisão adequados no âmbito do Programa Abono Salarial, os quais, se corretamente realizados, poderiam ter evitado, ou mitigado, a ocorrência das inconsistências apontadas e, em consequência, prevenido a realização de pagamentos indevidos. Cumpre registrar que, apesar de os contratos firmados com o SERPRO e com os agentes operadores do Abono Salarial conterem cláusulas relacionadas a validações de dados e depurações a serem executados por cada contratado, a STRAB não realizou o devido acompanhamento da implantação desses dispositivos, o que permitiu a realização de pagamentos indevidos do Abono Salarial referente ao ano-base de 2018. Não obstante, chama atenção o fato de a mesma Secretaria dispor de alguns controles utilizados para

¹³ Cumpre registrar que houve o pagamento de 60.253 benefícios a trabalhadores para os quais não havia registro da data de vinculação ao PIS na base enviada pela CAIXA, o que equivale ao pagamento de R\$ 46.641.540,12 sem que houvesse validação desse critério.

o acompanhamento dos desembolsos relacionados ao Seguro-Desemprego Formal e que poderiam ser incorporados ao processamento, à identificação e ao pagamento do Abono Salarial, mesmo que se constituam em mecanismos iniciais de controle e que venham a ser posteriormente aprimorados.

Observa-se, ainda, que existe o risco de a condição encontrada ter se repetido nos anos anteriores, uma vez que o processamento da RAIS e a identificação dos beneficiários foram realizados pelas mesmas instituições contratadas para operacionalizar o Abono Salarial referente ao ano-base 2018, bem como de ter se repetido em relação aos pagamentos do Abono Salarial ano-base 2019, cujos pagamentos foram efetuados até fevereiro de 2021, e, ainda, de se repetirem em exercícios subsequentes, caso não sejam adotadas providências para a qualificação dos controles relacionados e da supervisão sob a responsabilidade da STRAB, gestora da política pública.

A partir das situações identificadas, foram emitidas recomendações para o aprimoramento dos controles realizados pelas instituições contratadas para o processamento da RAIS e para a operacionalização do Abono Salarial, bem como para que a Secretaria do Trabalho (STRAB) aperfeiçoe o seu papel de supervisão do Programa, apure as situações relacionadas às fragilidades identificadas, e adote providências para o resarcimento relativo a pagamentos indevidos, quando cabível. As medidas propostas, se implementadas, apresentam o potencial de reduzir a quantidade de pagamentos indevidos, resultando em uma melhor focalização do programa, bem como em adequação na aplicação de recursos que são direcionados à proteção do trabalhador.

Destaca-se, outrossim, que providências iniciais para a implementação de melhorias nos controles, em princípio, não demandariam um prazo expressivo, pois as inconsistências mais relevantes referem-se à necessidade de cadastramento da informação do CPF nas bases de pagamento, as quais já constariam da base da RAIS, e de revisão normativa no que se refere à forma de apuração do critério de tempo de inscrição no PIS/PASEP, considerando a necessidade de alinhamento à Lei de instituição do Abono Salarial. De acordo com informações da STRAB, alguns aprimoramentos já teriam sido contemplados em novo sistema que estaria em fase final de desenvolvimento pela Dataprev, sem que tenha sido possível realizar a validação da adequação dessas providências para a avaliação da elegibilidade dos beneficiários ao Abono Salarial, o que será realizado em acompanhamento subsequente.

2.2. Avaliação relacionada à implementação do BPC.

A ação de controle, concluída em 2021, teve o objetivo de avaliar aspectos relacionados à implementação do Benefício de Prestação Continuada, em especial quanto à garantia de acesso ao benefício e à sua focalização junto ao público-alvo. A auditoria foi priorizada em virtude da relevância do BPC em termos sociais e financeiros, alcançando mais de 4,6 milhões de beneficiários e apresentando um orçamento anual superior a R\$ 60 bilhões.

Verificou-se, em relação às etapas de requisição, concessão, manutenção e revisão do benefício, que foram estabelecidos fluxos e procedimentos orientando a sua gestão e

operacionalização, e que os mesmos se encontram alinhados aos regulamentos do BPC – exceção feita aos procedimentos de reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários, que permaneciam indefinidos à época da realização da avaliação, e para os quais não havia mapeamento ou diagnóstico estruturado sobre eventuais entraves à sua realização. Quanto aos fluxos e procedimentos avaliados, não foram identificadas falhas estruturantes nos controles de requisição e de concessão do BPC, em que pese a existência de riscos relacionados à necessidade de cotejamento de informações entre a composição familiar declarada no momento do requerimento do BPC e os registros constantes do CadÚnico, situação causada pela diferença nos conceitos utilizados para identificação da composição familiar no âmbito do BPC e do CadÚnico.

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

Foram identificadas dificuldades na operacionalização do benefício, especialmente em relação ao Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência, sendo identificados estoques elevados de BPC pendentes de análise conclusiva. Verificou-se, ainda, que o tempo relacionado à sua operacionalização é significativamente superior àquele observado para outros benefícios administrados pelo INSS.

Em relação à implementação e ao funcionamento do Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação (PNMA) do BPC, foram identificadas iniciativas e ferramentas, no âmbito do Ministério da Cidadania, que podem ser úteis ao atingimento dos objetivos do Programa. Frise-se, entretanto, que o PNMA não se encontra regulamentado, não havendo clareza sobre as atividades que o compõem e sobre os resultados, conclusões e desdobramentos dele decorrentes.

Foi efetuada, ainda, avaliação quanto à hipótese de adoção do conceito de família do Cadastro Único para fins de gestão e operacionalização do BPC, concluindo-se que o conceito de família amplo, utilizado pelo CadÚnico, apresentar-se-ia mais alinhado aos objetivos específicos pretendidos pelo BPC, por identificar, em tese, um panorama mais realista sobre a situação socioeconômica das famílias dos beneficiários e ao contexto em que o BPC se encontra inserido, enquanto um dos objetivos da assistência social, integrante da proteção social básica e integrado às demais políticas setoriais. Ademais, em relação a riscos, oportunidades e impactos decorrentes de uma eventual mudança de conceito, concluiu-se pela prevalência de aspectos positivos na adoção do conceito de família do CadÚnico, especialmente pela expectativa de simplificação dos fluxos e procedimentos de concessão, manutenção e revisão do BPC, bem como pela possibilidade de incremento da transparência na gestão do benefício. Adicionalmente, as simulações realizadas sugerem que as mudanças teriam pouco impacto no que diz respeito à quantidade de beneficiários e à elegibilidade dos mesmos, havendo, entretanto, a possibilidade de impactos pontuais no público-alvo, com a substituição de famílias com rendas mais elevadas por famílias menos favorecidas.

Salienta-se que existem providências em andamento para mitigar algumas das falhas identificadas, destacando-se a instituição de grupo de trabalho com o objetivo de elaborar estudo técnico para viabilizar a revisão do BPC e a publicação de Portaria que estabelece ação de caráter emergencial para redução do estoque de benefícios assistenciais pendentes de análise.

Considerando as providências à época implementadas, bem como aquelas em andamento, recomendou-se providências em relação ao estoque de pendências referentes ao BPC no âmbito do INSS; à baixa efetividade do processo de apuração de benefícios com indicativo de irregularidade; e à realização das reavaliações de deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC. Adicionalmente, recomendou-se aos gestores que avaliassem e se posicionassem, formalmente, sobre a oportunidade da adoção do conceito de família do CadÚnico para a gestão do BPC. As referidas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

2.3. Avaliação da segurança de acessos ao CadÚnico.

O trabalho, concluído no exercício de 2021, teve por objetivo avaliar se os controles adotados pelo Ministério da Cidadania com base na Política de Controle de Acesso (PCA) aos dados do CadÚnico 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 CadÚnico, que serve de base para seleção de beneficiários de mais de vinte programas sociais federais, dentre os quais destacam-se o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, com despesas de R\$ 32 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; a partir de novembro de 2021, inclui-se o Programa Auxílio Brasil entre aqueles que se utilizam da base do CadÚnico para a seleção de beneficiários, o qual possui dotação orçamentária, em 2022, de R\$ 89, bilhões.

Como resultado das análises realizadas, verificou-se 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 possuíam registro de vínculo com o município ao qual se encontravam associados no Sistema de Cadastro Único.

Adicionalmente, 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, 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; e permissionamento de acesso de Usuários além do período necessário para execução de suas tarefas, contrariando o princípio do menor privilégio.

Destaca-se que dentre 142.104 permissionamentos concedidos, em 70,2% dos casos 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 acesso 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 CadÚnico, 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 PCA 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, foi recomendado ao Ministério da Cidadania 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 específicos identificados no trabalho e relacionados a situações de cadastros potencialmente indevidas; a implementação, em sistema, de períodos e horários padrão 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. As referidas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

2.4. Avaliação quanto ao cumprimento das condicionalidades por beneficiários do Programa Bolsa Família.

A ação de controle, concluída no exercício de 2021, teve por objetivo avaliar as iniciativas adotadas pelos Ministérios da Cidadania, da Saúde e da Educação em relação às informações de cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, as quais devem subsidiar melhorias nas políticas públicas e orientar ações direcionadas a superar as vulnerabilidades das famílias beneficiárias.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família representam contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios. São compromissos assumidos tanto pelas famílias, quanto pelo poder público, com o objetivo de reforçar o acesso dos beneficiários a seus direitos sociais básicos, principalmente nas áreas de saúde, educação e assistência social. É por meio do acompanhamento do cumprimento das condicionalidades que o poder público consegue identificar as famílias com dificuldades de acesso a esses serviços e utilizar essas informações no planejamento de ações intersetoriais e territorializadas, visando a superação de suas vulnerabilidades.

Em consequência das análises realizadas, verificou-se que os Ministérios da Cidadania, da Educação e da Saúde vêm desenvolvendo ações com base nas informações sobre o descumprimento de condicionalidades. Essas ações possuem diferentes graus de complexidade e de alcance, mas trazem em comum a ausência de formalização das iniciativas e a precariedade de sua continuidade em função da falta de apoio da alta Administração Pública Federal¹⁴, que se encontra afastada dos processos decisórios. A estrutura de governança das decisões relacionadas precisa ser aprimorada, com o maior detalhamento das informações coletadas no acompanhamento, o aperfeiçoamento dos dados extraídos do Sistema de Condisionalidades (SICON), o estabelecimento de reportes regulares, e a atribuição de responsabilidade para a tomada de decisão.

Adicionalmente, verificou-se que o arcabouço normativo referente ao acompanhamento das condicionalidades necessita de complementação, incluindo a previsão de regras que estimulem a utilização das informações sobre o descumprimento de condicionalidades como subsídios para atuação corretiva e prospectiva da administração pública. Nesse contexto, ainda cabia, à época, finalizar a instituição do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família (CGIPBF) em regulamento próprio, estabelecendo suas competências e funcionamento, para que as finalidades do Conselho no âmbito do PBF pudessem ser cumpridas.

Quanto à qualidade das informações disponíveis para a tomada de decisão, o acompanhamento das condicionalidades realizado no âmbito da educação e da saúde é amplo e possibilita a identificação daquelas famílias em descumprimento. No entanto, foi identificado que ainda era necessário maior detalhamento das informações

¹⁴ Segundo o Código de Conduta da Alta Administração Federal, formalizado pela Exposição de Motivos nº 37, de 18.08.2000, as autoridades que pertencem a essa categoria são as seguintes: Ministros e Secretários de Estado; titulares de cargos de natureza especial, Secretários-Executivos, Secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, nível seis; Presidentes e Diretores de Agências Nacionais, Autarquias, inclusive as especiais, Fundações mantidas pelo Poder Público, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

coletadas sobre essas famílias, especificamente no que se refere às razões que as levam à inobservância das condicionalidades. Tais dados são fundamentais no mapeamento das dificuldades vivenciadas por esses beneficiários, possibilitando o direcionamento de ações objetivando a superação das situações de vulnerabilidade. Ressalta-se que, embora haja orientações do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no sentido da priorização de atendimento a essas famílias pela assistência social no âmbito local, isso não tem ocorrido.

Foram identificadas, ainda, outras oportunidades de melhorias no que se refere à qualidade dos dados existentes no SICON, que conta com rotinas já estabelecidas, voltadas à atualização dos dados, à verificação de inconsistências e à disponibilização das informações, porém, sendo necessário o aprimoramento da qualidade das informações, para que os dados extraídos sejam suficientes para adequada caracterização das famílias mais vulneráveis.

Constatou-se, também, que não existem fluxos definidos para o tratamento das informações de descumprimento de condicionalidades para o exercício do poder decisório pela alta Administração Pública Federal. Nesse cenário, foram identificadas proposições complexas, como a Iniciativa Trajetórias Escolares, Desigualdades e Diversidades, que encadeia várias frentes de atuação no enfrentamento da evasão escolar, mas cujas ações previstas foram suspensas.

Ao acompanhar os processos de gestão e de utilização das informações referentes ao descumprimento de condicionalidades, o que se espera é favorecer o mapeamento das famílias em risco social e que a caracterização da situação de vulnerabilidade por elas vivenciada ocorra de forma eficaz, de forma que esses dados sejam utilizados no aprimoramento de políticas governamentais que possam contribuir efetivamente para a superação da condição de insegurança vivenciada pelas famílias beneficiárias do PBF. Dessa forma, as condicionalidades poderão cumprir seu principal objetivo, de fornecer condições que fomentem a ruptura do ciclo intergeracional de pobreza por meio da melhoria na vivência social dos beneficiários. Nesse sentido, recomendou-se, ao Ministério da Cidadania, a adoção de providências para que os normativos que tratam da utilização das informações sobre descumprimento de condicionalidades fossem complementados e que o CGIPBF fosse colocado em operação. Adicionalmente, recomendaram-se ações no sentido de aprimorar o registro dos motivos de descumprimento das condicionalidades e de aprimorar o SICON. As recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

2.5. Avaliações relacionadas às contratações efetuadas pelo Ministério da Cidadania para a operacionalização e o pagamento dos Auxílios Emergenciais.

As análises relacionadas a essas contratações foram realizadas no âmbito de trabalho desenvolvido junto ao Ministério da Cidadania, com natureza de consultoria¹⁵, e visando subsidiar o órgão com informações para a tomada de decisões, considerando a relevância social do benefício do Auxílio Emergencial, a materialidade envolvida, e a criticidade da operação relacionada ao pagamento de benefício que alcançou mais de 68 milhões de beneficiários em sua primeira edição. Os resultados dos trabalhos desenvolvidos envolvendo os Auxílios Emergenciais (AE, AER e AE 2021) estão sintetizados nos itens 2.5, 2.6, 2.7, 3.1, 3.2 e 3.3 deste Relatório, sendo que o item 3.1

¹⁵ Considerando a assinatura do ACT nº 01/2020, entre o Ministério da Cidadania e a CGU.

contempla registro relacionado a pagamentos potencialmente indevidos a beneficiários que não seriam elegíveis ao Auxílio Emergencial, o item 3.2 a beneficiários do Auxílio Emergencial Residual e o item 3.3 a beneficiários do Auxílio Emergencial 2021, nessa mesma situação de inelegibilidade potencial. Detalhamentos acerca dos trabalhos específicos, relacionados a cada um dos Auxílios Emergenciais, constam dos itens 3.1 a 3.3, em sequência.

Com o intuito de viabilizar as ações relacionadas ao reconhecimento de direitos ao Auxílio Emergencial, para a prestação de serviços especializados em TI, foram realizadas pelo Ministério da Cidadania duas contratações junto à Dataprev, na qualidade de Agente Operador do referido benefício. Estas contratações foram formalizadas por meio dos Contratos nº 12/2020 e 21/2020, nos valores de R\$ 7.205.013,37 e R\$ 11.680.318,38, respectivamente, os quais foram analisados pela CGU, de forma concomitante à execução dos pagamentos do benefício, e cujos resultados repercutiriam no Auxílio Emergencial e, também, nos contratos posteriormente firmados para a execução do AER e do AE 2021, haja vista que possuem características e cláusulas muito semelhantes.

Adicionalmente, no que se refere à operacionalização dos pagamentos do Auxílio Emergencial, o Ministério da Cidadania realizou a contratação da CAIXA, na qualidade de Agente Pagador, por meio do Contrato nº 01/2020, no valor estimado de R\$ 82 milhões. Além desse, também foi celebrado entre as citadas partes o Contrato nº 26/2020, desta vez para operacionalizar os pagamentos de parcelas remanescentes e de novas parcelas do Auxílio Emergencial, no montante de R\$ 200.604.430,26, este não analisado no escopo do trabalho em questão.

O Ministério da Cidadania também celebrou com os Correios o Contrato nº 18/2020, com prazo de vigência de três meses, no valor de R\$ 95.785.200,00, para a realização do serviço de atendimento ao cidadão, no intuito de proporcionar o cadastramento de requerimento de Auxílio Emergencial sem a necessidade da utilização de ferramentas tecnológicas por parte do requerente. Destaca-se que a execução desse contrato está relacionada à do Contrato nº 21/2020, celebrado com a Dataprev, pois, enquanto os Correios utilizariam sua estrutura para recepcionar e atender os cidadãos em situação de extrema vulnerabilidade, a Dataprev prestaria o suporte tecnológico para a recepção das informações pelos Correios e encaminhamento ao Ministério da Cidadania para utilização no processo de reconhecimento de direito ao Auxílio Emergencial.

A partir da análise dos contratos mencionados, que teve por objetivo identificar riscos envolvidos em sua execução e sinalizar controles preventivos ou corretivos, cuja pertinência e oportunidade de implementação fossem avaliados pelo Ministério da Cidadania, foram identificadas, dentre outras, falhas relacionadas à composição de custos; aos procedimentos para devolução de valores do AE; aos procedimentos para acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos; à ausência de definições relevantes, que impactaram, inclusive, a vigência de contrato; aos mecanismos de liquidação para pagamento e finalização do contrato; e ao descompasso entre a data de início da execução de contratos com objetos correlacionados.

Especificamente em relação ao Contrato nº 21/2020, celebrado com a Dataprev, verificou-se, ainda, a necessidade de avaliar a pertinência de cancelar/repactuar a contratação de serviços previstos e de identificar a origem das consultas e contestações

do cidadão e demandas judiciais. Adicionalmente, não se identificou que todos os serviços acordados entraram em operacionalização. Verificou-se, também, a necessidade de submeter as contestações a cruzamentos de dados para a eventual identificação de beneficiários inelegíveis por motivos diversos daqueles que levaram à contestação ou mesmo se a situação de inelegibilidade persistiria, além da ausência de explicitação dos motivos detalhados para a não elegibilidade ao AE àqueles que apresentam as contestações.

Quanto às recomendações expedidas ao longo da execução das análises, as mesmas são acompanhadas naquilo em quem ainda houver pertinência, por se tratarem de situações que demandem a adoção de providências mesmo após o encerramento do pagamento dos benefícios, ou por se tratarem de questões estruturantes e que proporcionem reflexos em outros contratos mantidos pelo Ministério da Cidadania para a execução de políticas sob sua responsabilidade.

2.6. Avaliações relacionadas à concessão extrajudicial de benefícios dos Auxílios Emergenciais, em decorrência de ACT firmado pelo Ministério da Cidadania com a DPU.

No âmbito das análises envolvendo a execução do Auxílio Emergencial foram também contemplados os procedimentos relacionados ao fluxo de contestações extrajudiciais processadas pelo Ministério da Cidadania, especificamente em parceria com a Defensoria Pública da União, decorrente do ACT nº 41/2020, celebrado entre esses órgãos, e cujo objeto era “*(...) promover cooperação técnica para prevenir a propositura de ações judiciais relativas ao auxílio emergencial, instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, (...), por meio da definição de fluxo de informações acerca dos motivos ensejadores do indeferimento dos pedidos do referido auxílio pelo Ministério da Cidadania, bem como pela atuação em padronização de ações extrajudiciais de solução de conflitos*”.

As avaliações realizadas pela CGU tiveram por objetivo identificar riscos envolvidos na execução do mencionado ACT, assim como sinalizar controles preventivos ou corretivos, cuja pertinência e oportunidade de implementação poderiam ser avaliados pelo Ministério da Cidadania em conjunto com a Defensoria Pública da União. Acrescente-se que diagnóstico inicial, à época das análises realizadas, sinalizava a existência de, aproximadamente, 13 mil pedidos de representação processual de assistidos da Defensoria Pública da União em todo país, buscando questionar judicialmente os indeferimentos administrativos dos pedidos de Auxílio Emergencial, com estimativa, em julho de 2020, que os pedidos teriam alcançado a quantidade de 40 mil.

A partir das análises realizadas pela CGU, foi identificada a possibilidade de reprocessamento dos benefícios que aguardavam avaliação pela Defensoria Pública da União, o que permitiria, eventualmente, qualificar o processo de trabalho, reduzindo a necessidade de análises individuais a partir desses reprocessamentos; a necessidade de detalhamento nas normas existentes; a existência de riscos relevantes no processamento automático das contestações extrajudiciais; a existência de riscos de assimetria de informações entre as motivações da negativa e os dados apresentados à DPU para avaliação acerca da apresentação de contestação extrajudicial; a existência de riscos relacionados à segurança da informação no processamento das contestações extrajudiciais; e a necessidade de que os sistemas relacionados ao AE contivessem

informações acerca das concessões que consideraram contestações, sejam elas extrajudiciais ou não.

Quanto às situações identificadas, e o propósito de que os resultados das análises pudessem subsidiar decisões do Ministério da Cidadania em conjunto com a DPU, não existem recomendações em monitoramento relacionadas ao tema.

2.7. Avaliações relacionadas à atuação do Ministério da Cidadania visando ao resarcimento de valores pagos a beneficiários inelegíveis.

Foram realizadas análises voltadas a identificar riscos e controles relacionados ao procedimento de cobrança de resarcimento por benefícios do Auxílio Emergencial pagos indevidamente. Na ocasião, foram apontadas situações referentes a fragilidades na definição de fluxos e de procedimentos para a realização dos resarcimentos; à necessidade de normatizar e de dar publicidade às regras e aos procedimentos de cobrança e de parcelamento; a oportunidades de melhorias quanto à emissão de notificações de recebimentos indevidos do AE; à necessidade de definição de formas e de procedimentos para processamento das contestações relacionadas à devolução; à necessidade de coordenar as ações relacionadas à contestação de pedidos de devolução com ações relacionadas à contestação de bloqueios; à necessidade de verificação da situação dos créditos e de efetiva ocorrência de saque, antes de adoção de procedimentos para cobrança ou resarcimento de valores; e à necessidade de procedimentos de verificação acerca de ocorrências de pagamentos indevidos causados por erros de processamento.

Considerando as fragilidades identificadas nesse processo, e as repercussões relacionadas, foram sinalizados, ao Ministério da Cidadania, os riscos envolvidos, bem como a necessidade de normatização e de realização de definições operacionais envolvendo resarcimentos e devoluções dos Auxílios Emergenciais, situação que persiste ainda em 2022.

Embora tenham sido iniciadas ações voltadas à realização de definições relacionadas ao resarcimento de valores indevidamente pagos a beneficiários não elegíveis, como a publicação do Decreto nº 10.990, de 09.03.2022, em que são normatizados os procedimentos de resarcimento à União de recursos dos benefícios do Auxílio Emergencial, nas hipóteses de constatação de irregularidade ou erro material em sua concessão, manutenção ou revisão, ainda não há processos instituídos e em funcionamento no âmbito do Ministério da Cidadania para a cobrança de valores pagos indevidamente.

3. Regularidade dos pagamentos realizados

Os resultados das ações de controle apresentados em sequência estão vinculados à avaliação da adequação dos pagamentos de benefícios aos critérios legais, bem como dos mecanismos de controle sistêmicos implementados.

3.1. Avaliação dos pagamentos do Auxílio Emergencial naquilo que diz respeito à observância aos critérios de elegibilidade.

Trata-se do acompanhamento concomitante e da avaliação, finalizados no exercício de 2021, no âmbito da operacionalização e dos pagamentos do benefício do Auxílio

Emergencial, instituído em consequência das medidas excepcionais de proteção social adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Covid-19, a que se refere a Lei nº 13.979/2020. Os trabalhos foram conduzidos por meio de ações com natureza de consultoria, em consequência do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2020, firmado entre a CGU e o MC; assim, de forma concomitante à realização do pagamento do benefício, foram realizados, e encaminhados aos gestores, diversos cruzamentos de dados, no período de 08.05.2020 a 10.11.2020, com o objetivo de informar, tempestivamente, a existência de potenciais inconsistências cadastrais ou pagamentos do Auxílio Emergencial com indicativo de inobservância aos critérios de elegibilidade ao benefício, de forma a permitir a sua utilização como subsídio para a tomada de decisão e a adoção de providências tempestivas para a solução das situações identificadas.

Os resultados dos cruzamentos de dados efetuados indicaram a ocorrência de pagamentos a beneficiários que possuíam inconsistências cadastrais, as quais, eventualmente, poderiam torná-los inelegíveis ao AE, e/ou pagamentos potencialmente indevidos, em decorrência de situações específicas que sinalizam que beneficiários do Auxílio Emergencial não preencheriam os critérios de elegibilidade previstos na norma que o instituiu, indicando a necessidade de implementação, pelo Ministério da Cidadania, de melhorias no fluxo de análise voltado ao reconhecimento de direito e de pagamento do Auxílio Emergencial, assim como para o não pagamento das parcelas que não tivessem sido efetivadas.

Com base nos cruzamentos de dados mencionados, verificou-se que foi efetuado o pagamento indevido de 13.906.405 parcelas do Auxílio Emergencial, representando 4,2% das parcelas pagas, a 5.271.806 beneficiários (7,7%), e um montante de R\$ 9.409.858.012,45 (4,1% dos valores pagos), correspondente ao período de 16.04.2020 (início do pagamento da primeira parcela do AE) até 31.03.2021.

Destacam-se, especialmente, as seguintes situações identificadas: 135.709 beneficiários com indicativo de óbito anterior ao recebimento de parcela do benefício; 1.186.259 beneficiários com renda familiar mensal em desacordo com os critérios de elegibilidade; 1.982.919 beneficiários com vínculo empregatício formal ativo registrado na Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP); 8.871 beneficiários com vínculo registrado no Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE); 58.917 beneficiários com vínculo ativo com as Forças Armadas; 867.927 beneficiários recebendo benefício previdenciário ou assistencial; 299.569 beneficiários recebendo Benefício de Preservação do Emprego e da Renda ; 214.182 beneficiários recebendo Seguro-Desemprego; 197.058 beneficiários recebendo Seguro-Defeso; e 657.510 beneficiários agentes públicos estadual, distrital ou municipal ou com outro tipo de vínculo com entidade pública dessas esferas.

Importante registrar, naquilo que diz respeito aos resultados decorrentes de cruzamento de dados, que se verifica, a partir de outros resultados, apurados no âmbito do Auxílio Emergencial Residual (item 3.2 deste Relatório) e do Auxílio Emergencial 2021 (item 3.3 deste Relatório), que a implementação de controles adicionais e o aprimoramento dos cruzamentos de informações efetuados no âmbito dos procedimentos operacionais relacionados ao pagamento dos benefícios não foram realizados na extensão necessária, haja vista que foram identificadas diversas situações similares àquelas registradas em relação ao Auxílio Emergencial, tanto no que diz

respeito à avaliação de critérios de elegibilidade, quanto às validações mensais. Isso demonstra a baixa efetividade das ações adotadas pelo Ministério da Cidadania para prevenção da recorrência das situações apontadas.

Em alguma medida, aprimoramentos normativos foram identificados para os auxílios pagos em sequência ao Auxílio Emergencial, destacando-se, como providências relacionadas às situações apontadas durante os trabalhos desenvolvidos, os seguintes aprimoramentos: o critério de renda limite contempla, de forma não cumulativa, renda *per capita* e renda familiar máxima, focalizando, assim, o pagamento em prol da população mais desassistida; o beneficiário não possuir residência no exterior; atualização do referencial limite para renda tributável, de 2018 para 2019; inclusão de referencial relacionado a patrimônio declarado e renda não tributável, no ano base de 2019, como um dos critérios de elegibilidade; vedação de pagamento a dependentes de contribuinte que estivesse fora dos parâmetros limite de renda (tributável e não tributável) e de patrimônio definidos para o pagamento do benefício; não ser preso em regime fechado ou instituidor de benefício de Auxílio Reclusão; não ter tido o Auxílio Emergencial ou o Auxílio Emergencial cancelado, para o recebimento do Auxílio Emergencial 2021; não ter movimentado os valores pagos de Auxílio Emergencial ou de Auxílio Emergencial Residual, também em relação ao AE 2021; não ser estagiário, residente ou beneficiário de bolsa de estudo; previsão de utilização das bases de dados mais atualizadas disponíveis, por ocasião do processamento do benefício; validação mensal dos critérios de elegibilidade; obrigatoriedade de inscrição no CPF e em situação regular; previsão de utilização de bases de dados oficiais para caracterização de renda, além das informações declaradas à época do requerimento do benefício (Extracad) ou de atualização do CadÚnico (grupos CadÚnico e Bolsa Família); autorização para que as instituições financeiras, observado o sigilo bancário, repassem semanalmente a órgãos e entidades públicas as informações relacionadas ao pagamento do benefício; caracterização como ato de improbidade administrativa o recebimento do benefício por agente público; previsão de disponibilização de informações sobre movimentação financeira dos recursos do auxílio, quando houver solicitação por órgãos de controle ou de corregedoria; previsão de tratamento a ser dado em caso de constatação de irregularidades, incluindo cancelamento do benefício, notificação para devolução, desconto em benefício previdenciário quando houver o pagamento simultâneo de auxílio emergencial; e previsão de prazo de prescrição do direito de ação contra atos relacionados ao processamento do auxílio emergencial.

No entanto, considerando a materialidade do pagamento potencialmente indevido no âmbito do Auxílio Emergencial, não se verificou que as ações empreendidas pelo Ministério da Cidadania tenham sido suficientes para os resarcimentos pertinentes, considerando as situações identificadas. As providências adotadas estão relacionadas majoritariamente a devoluções voluntárias, sendo que a necessária regulamentação foi editada apenas em março de 2022.

Além das providências específicas relacionadas aos pagamentos realizados em relação ao Auxílio Emergencial, principalmente no que se refere à cobrança dos valores pagos indevidamente, as ocorrências registradas deveriam ser consideradas e repercutidas por ocasião da verificação da adequação dos pagamentos efetuados em relação ao AER e ao AE 2021, o que não se identificou que tenha ocorrido de forma plena.

As recomendações expedidas no âmbito do acompanhamento do Auxílio Emergencial encontram-se em monitoramento na CGU.

3.2. Avaliação dos pagamentos do Auxílio Emergencial Residual naquilo que diz respeito à observância aos critérios de elegibilidade.

Trata-se de auditoria, realizada no exercício de 2021, por meio de cruzamento de dados, com o intuito de avaliar se os pagamentos referentes ao AER, instituído por meio da Medida Provisória nº 1.000/2020, foram realizados em observância aos critérios de elegibilidade definidos para a concessão do benefício, em continuidade aos acompanhamentos realizados pela CGU no âmbito do Auxílio Emergencial.

De forma diversa dos trabalhos realizados em relação ao Auxílio Emergencial, que foram conduzidos de forma concomitante aos pagamentos, as avaliações referentes ao Auxílio Emergencial Residual ocorreram *a posteriori*, considerando-se que as indicações acerca de controles internos a serem implementados e da lógica utilizada para as validações pertinentes já tinham sido comunicados ao Ministério da Cidadania no âmbito do AE, permitindo que o órgão incorporasse as melhorias pertinentes para o pagamento do AER.

A partir das informações referentes aos benefícios pagos, mediante cruzamentos de dados, foram identificados possíveis pagamentos indevidos de 2.746.610 parcelas (1,3%), a 1.819.284 beneficiários (3,2%), no valor de R\$ 808.989.283,05 (1,3%). Destacam-se, especialmente, as seguintes situações: (i) 15.751 beneficiários com indicativo de óbito; (ii) 239.773 beneficiários com renda familiar mensal em desacordo com os critérios de elegibilidade e de continuidade de recebimento do benefício; (iii) 821.991 beneficiários com vínculo empregatício formal ativo registrado na GFIP; 160.662 beneficiários que receberam simultaneamente benefício previdenciário ou assistencial; 442.175 beneficiários que também receberam benefício do Programa Bolsa Família, cuja soma dos valores recebidos em ambos os benefícios foi superior aos limites estabelecidos; e 75.635 beneficiário que receberam mais parcelas do que o devido em 31.12.2020, considerando a data de concessão do benefício.

Verifica-se, assim, que, mesmo considerando os acompanhamentos realizados ao longo do Auxílio Emergencial e as situações tempestivamente apontadas ao Ministério da Cidadania para subsidiar a adoção de medidas de forma preventiva, identificou-se a permanência, no âmbito do Auxílio Emergencial Residual, de falhas cadastrais e de pagamentos a beneficiários que não cumpririam os critérios de elegibilidade ao benefício. Dessa forma, foram expedidas recomendações ao Ministério da Cidadania no sentido de: (i) em relação às inconsistências cadastrais: confirmar as informações que deram causa às impropriedades apontadas, assim como providenciar os ajustes nas bases de dados, quando pertinentes; (ii) em relação às possíveis irregularidades nos pagamentos efetuados: realizar validações adicionais para se certificar da adequação da elegibilidade dos pagamentos do AER e para orientar suas ações em relação à necessidade de suspensão do pagamento de parcelas subsequentes do AE 2021, bem como em relação às parcelas pagas do AER, de forma a verificar a pertinência de adoção de medidas para solicitação de devolução de recursos e de cobrança, caso confirmada a inobservância aos critérios de elegibilidade previstos; e (iii) em relação a possíveis pagamentos em duplicidade com outros benefícios: buscar outros elementos para validar a situação apontada e ultimar as providências operacionais necessárias para não

realização de pagamentos concomitantes de benefícios não acumuláveis no caso do pagamento do AE 2021, bem como para o ressarcimento de valores indevidamente pagos/recebidos de AER. As recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

3.3. Avaliação dos pagamentos do Auxílio Emergencial 2021 naquilo que diz respeito à observância aos critérios de elegibilidade.

Trata-se de auditoria, realizada durante o exercício de 2021, por meio de cruzamento de dados, de forma concomitante à realização dos pagamentos referentes ao AE 2021, instituído por meio da Medida Provisória nº 1.039/2021, e prorrogado por meio do Decreto nº 10.740/2021, com o intuito de avaliar se os mesmos foram realizados em observância aos critérios de elegibilidade definidos, em continuidade aos acompanhamentos realizados pela CGU no âmbito do Auxílio Emergencial, de que trata a Lei nº 13.982/2020, e do Auxílio Emergencial Residual, de que trata a Medida Provisória nº 1.000/2020. Foram considerados nas análises os pagamentos realizados no período de 06.04.2021 a 19.11.2021 e as informações de devoluções realizadas até 31.12.2021. No exercício de 2021, até 31.12.2021, verificou-se a realização de 257.032.649 pagamentos, a 39.350.881 beneficiários, correspondendo ao montante de R\$ 59.522.091.251,71.

Os resultados das análises indicam a ocorrência de inconsistências cadastrais e de pagamentos indevidos, tendo sido identificadas situações específicas que sinalizam que beneficiários do AE 2021 não preenchem requisitos previstos nas correspondentes bases normativas como critérios de elegibilidade. As situações identificadas possuem similaridade com aquelas ocorridas no âmbito do Auxílio Emergencial e do Auxílio Emergencial Residual e demandam avaliação do Ministério da Cidadania para a definição das providências a serem adotadas, em especial, considerando o encerramento do Programa, para o ressarcimento de valores pagos indevidamente.

A partir das informações referentes aos benefícios pagos, foram realizados cruzamentos com outras informações e bases de dados disponíveis à CGU, tendo sido identificadas situações de possíveis pagamentos indevidos, correspondente a 4.477.137 parcelas (1,7%), a 3.020.914 beneficiários (7,7%), no valor de R\$ 1.072.132.386,00 (1,8%). Entre as situações identificadas, destacam-se: pagamentos a 118.060 beneficiários com indicativo de que tenham sido realizados após o óbito; pagamentos a 2.248.492 beneficiários com renda familiar *per capita* mensal acima de meio salário mínimo; pagamentos a 203.394 beneficiários com renda familiar mensal total acima de três salários mínimos; pagamentos a beneficiários com vínculos empregatícios formais ativos, com destaque para 1.386.755 registrados na GFIP; pagamentos a 2.737 beneficiários com vínculo com o Poder Executivo Federal registrado no SIAPE; pagamentos a 595 beneficiários com vínculo ativo com empresas estatais federais; pagamentos a 1.091 beneficiários com vínculo ativo com as Forças Armadas; pagamentos a 81.227 beneficiários com vínculos em entes federativos (municipais, estaduais ou distritais); e pagamentos a 146.314 beneficiários que receberam benefício previdenciário e/ou assistencial simultaneamente ao AE 2021. Registra-se, ainda, a identificação de 20.730 beneficiários (47.545 parcelas pagas, no valor de R\$ 35,6 milhões) cujo reconhecimento de direito ao AE 2021 foi posterior ao final da vigência da

MP nº 1.309/2021 e cujas concessões não foram motivadas por decisões judiciais ou contestações extrajudiciais¹⁶.

Diante do exposto, foi identificada a ocorrência de falhas no âmbito dos processos de habilitação e de geração da folha de pagamentos do AE 2021, mesmo considerando as peculiaridades relacionadas ao benefício e o contexto em que se inseriu a sua operacionalização, tendo ocorrido a realização de pagamentos em relação aos quais não se identifica a adequação plena às normas que definem a elegibilidade ao Auxílio. Nesse sentido, foram propostas recomendações para confirmação de situações com indicativo de inconsistências cadastrais e realização de ajustes nas bases de dados pertinentes, a fim de regularizar os registros que subsidiaram o pagamento do AE 2021. No que diz respeito a pagamentos indevidos, foi recomendada a realização de validações para asseguração quanto à elegibilidade dos beneficiários e a avaliação das providências a serem adotadas em relação às parcelas pagas, bem como para efetuar as normatizações pertinentes e suficientes naquilo que diz respeito a procedimentos e fluxos operacionais relacionados a devoluções voluntárias e a cobranças de valores indevidamente pagos relativos ao Auxílio Emergencial, ao Auxílio Emergencial Residual e ao Auxílio Emergencial 2021, considerando os riscos relacionados aos prazos prescricionais aplicáveis a essas ações. Acerca de situações de possíveis pagamentos em duplicidade com outros benefícios, recomendou-se buscar outros elementos para validar a situação apontada e ultimar as providências operacionais necessárias para o resarcimento de valores indevidamente pagos/recebidos. Por fim, em razão do encerramento da vigência da Medida Provisória nº 1.039/2021, que instituiu o AE 2021, que não foi convertida em lei e teve seu prazo de vigência encerrado no dia 15.07.2021, recomendou-se ao Ministério da Cidadania avaliar a existência de reflexos nos pagamentos de benefícios do Auxílio realizados com concessões a partir dessa data. Tais recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

3.4. Avaliação do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm 2020).

A ação de controle, concluída no exercício de 2021, avaliou o processo de habilitação de requerentes com vistas ao pagamento do BEm, sendo realizados cruzamentos de informações entre bases de dados governamentais, considerando os critérios de elegibilidade definidos para o Programa. O trabalho teve como escopo as parcelas do benefício relativas aos acordos pactuados entre abril e dezembro de 2020 (vigência do Programa), liberadas para pagamento, em sua maior parte, entre maio e dezembro de 2020, e, residualmente, no ano de 2021. Destaca-se que foram pagos R\$ 32.288.185.302 (até 19.04.2021), com 18.364.600 requerimentos habilitados, correspondendo a 38.633.053 parcelas emitidas.

Os testes aplicados indicaram a ocorrência de situações que podem ter resultado em pagamentos indevidos do BEm, as quais foram informadas à STRAB, gestora do Programa, de forma concomitante à execução dos pagamentos, para avaliação e validação, com a consequente adoção de providências para a realização de ajustes e a adoção de medidas para resarcimentos porventura necessários, bem como para

¹⁶ Esse quantitativo abrange os beneficiários que tiveram o pagamento da primeira parcela efetuado a partir de 21.09.2021, relacionados a processamentos cujo reconhecimento de direito ao AE 2021, pela Dataprev, ocorreu a partir de 16.07.2021.

implementação de controles adicionais. Os resultados, relacionados aos pagamentos do BEm realizados até 19.04.2021, estão consolidados na Tabela 2, em sequência.

**Tabela 2 - Consolidação dos resultados dos cruzamentos relacionados ao BEm
(pagamentos realizados até 19.04.2021)**

Teste	TOTALS		
	Requerimentos Habilitados	Parcelas Emitidas	Valor Disponibilizado (R\$)
Indicativo de óbito	3.829	8.226	7.036.944,00
Beneficiário menor de 14 anos	31	64	54.153,00
CNPJ em situação "Baixada"	6.688	18.002	13.560.900,00
Beneficiário servidor público (Ativo ou Inativo)	30.225	58.542	47.978.962,00
Beneficiário titular de mandato eletivo	1.307	3.120	3.005.405,00
Acúmulo com benefícios na folha de pagamentos do INSS	46.055	62.199	53.685.932,00
Acúmulo com seguro-desemprego	10.727	15.888	11.682.277,00
Acúmulo com Auxílio Emergencial	306.232	492.050	405.651.036,00
Beneficiário sem contrato em 01.04.2020	35.260	66.337	57.585.333,00
Beneficiário desligado durante o BEm ou no período de garantia	251.159	452.045	426.518.500,00
Recebimento de 2 ou mais BEm decorrentes de vínculo intermitente	979	3.862	2.325.982,00
TOTAIS^(a)	674.700	1.134.415	990.744.235,00

Fonte: Elaborado pela equipe da CGU a partir dos resultados registrados no relatório.

^(a) Os totais não refletem os somatórios dos valores da coluna, haja vista a existência de casos identificados em duas ou mais tipologias; na totalização são desconsideradas as repetições.

Diante dos dados apurados, verificou-se que dos 18.364.600 requerimentos concedidos no âmbito do BEm, 3,67% apresentam possíveis irregularidades, que do total de 38.633.053 parcelas emitidas, 2,94% apresentam possíveis irregularidades e que dos R\$ 32.288.185.302,00 disponibilizados, 3,07% apresentaram possíveis irregularidades.

Em que pese a indicação de que 2,94% das parcelas do BEm emitidas possuiriam algum tipo de impropriedade, registre-se que as situações relacionadas ao desligamento de empregados dentro do período de garantia provisória no emprego não podem ser consideradas como falhas nos controles de concessão do benefício. Ainda, em relação ao acúmulo do BEm com o Auxílio Emergencial, em que pese consistir em situação expressamente vedada pela legislação do Programa, há que se considerar que procedimento estabelecido entre o Ministério da Cidadania e a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (sucedida pelo Ministério do Trabalho e Previdência) previa, para essas situações, a interrupção dos pagamentos do Auxílio Emergencial, e não do BEm. Assim, o percentual de benefícios com indicativo de irregularidade na concessão/pagamento seria significativamente menor – excluídas as duas tipologias mencionadas, os demais achados representam cerca de 0,7% do total de benefícios concedidos, sugerindo que, de modo geral, os controles implementados foram eficazes em garantir o atendimento aos critérios estabelecidos nas normas do Programa.

Diante do exposto, foram expedidas recomendações aos gestores, tanto para apuração dos requerimentos com indicativos de irregularidade quanto para implementação e aprimoramento dos controles relacionados à execução do Programa e ao processo de habilitação para o recebimento do BEm. Tais recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

3.5. Avaliação do Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm 2021).

A ação de controle, realizada no exercício de 2021, avaliou o processo de habilitação de requerentes com vistas ao pagamento do BEm 2021, instituído em continuidade ao BEm 2020. Em complementação às análises realizadas e registradas no item 3.4, foi realizada avaliação referente ao processo de habilitação de requerentes com vistas ao pagamento do BEm instituído em 2021 e a adequação dos pagamentos decorrentes, em relação aos acordos pactuados entre 28.04 e 25.08.2021 (vigência do Programa). Dessa maneira, foram avaliadas parcelas emitidas até 02.09.2021, referentes à liberação de pagamentos no âmbito de tais acordos, por meio de novos cruzamentos de informações entre bases de dados governamentais, a partir dos critérios de elegibilidade definidos para o Programa. Destaca-se que, no âmbito do BEm 2021, foram pagos R\$ 6.941.919.506,00 (até 02.09.2021), com 3.053.287 de requerimentos habilitados, correspondendo a 8.078.068 parcelas emitidas.

Os testes aplicados indicaram a ocorrência de situações que podem ter resultado em pagamentos indevidos, conforme resultados apresentados:

**Tabela 3 – Consolidação dos resultados dos cruzamentos relacionados ao BEm 2021
(pagamentos realizados até 02.09.2021)**

Teste	TOTais		
	Requerimentos Habilitados	Parcelas Emitidas	Valor Disponibilizado (R\$)
Indicativo de óbito	555	1.355	1.180.924,00
Beneficiário menor de 14 anos	1	3	3.300,00
Informações pessoais do requerimento conflitantes com os registros na base do CPF	27	69	59.032,00
Ocupante de cargo ou emprego público (Ativo ou Inativo)	1.710	4.499	3.966.553,00
Acúmulo com benefícios na folha de pagamentos do INSS	9.470	10.557	8.774.484,00
Acúmulo com seguro-desemprego	855	918	460.859,00
Beneficiário sem contrato em 28.04.2021 ou no momento da celebração do acordo	3.076	9.313	9.246.566,00
TOTais^(a)	15.623	26.611	23.588.422,00

Fonte: Elaborado pela equipe da CGU a partir dos resultados registrados no relatório.

^(a) Os totais não refletem os somatórios dos valores da tabela, haja vista a existência de casos identificados em duas ou mais tipologias; na totalização são desconsideradas as repetições.

Destacam-se outras questões relevantes e situações de risco avaliadas pela CGU, as quais, no entanto, não se encontram regulamentadas pelas normas regentes do BEm. Tais situações, em que pese não se caracterizarem como falhas de controle na gestão do benefício, podem resultar em pagamentos em desacordo com os objetivos pretendidos pelo Programa, tais como: i) CPF em situação cadastral diferente de regular, com 74.792 requerimentos habilitados e 183.960 parcelas emitidas, no montante disponibilizado de R\$ 174.845.709,00; ii) CNPJ em situação "Baixada", com 845 requerimentos habilitados e 2.365 parcelas emitidas, no montante disponibilizado de R\$ 2.042.320,00; e (iii) Acúmulo com Auxílio Emergencial, com 32.269 requerimentos habilitados e 57.523 parcelas emitidas, no montante disponibilizado de R\$ 51.568.945,00.

Comparando-se o total de requerimentos concedidos com o total de requerimentos em possível desacordo com a regras do benefício, verifica-se como possivelmente irregular 0,51% do total de requerimentos habilitados, correspondente a 0,33% das parcelas emitidas e a 0,34% do valor disponibilizado para o Programa. Tais resultados sugerem que, de modo geral, os controles estabelecidos foram eficazes em garantir o atendimento aos critérios de elegibilidade ao Programa. Apesar dessa conclusão, foram expedidas recomendações à Secretaria do Trabalho, tanto para apuração dos requerimentos com indicativos de irregularidade, quanto para a definição de entendimento acerca da possibilidade de concessão de benefício a empregados com CPF em situações diferentes de "Regular". Tais recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

3.6. Análise de pagamentos de Benefício de Prestação Continuada.

A ação de controle, concluída no exercício de 2020, buscou avaliar a regularidade dos pagamentos do BPC, a partir das normas e regulamentos relacionados. Para tal, foram realizados cruzamentos de informações referentes aos benefícios que constam da folha de pagamentos do INSS, de forma a verificar a consistência cadastral e a aderência aos critérios de elegibilidade.

Verificaram-se, com base na folha de pagamentos do INSS de maio de 2020, fragilidades na gestão e na operacionalização do BPC, especialmente em relação à concessão, à manutenção e à revisão dos benefícios, cujo detalhamento é apresentado na Tabela 4, a seguir.

Tabela 4 – Resultado consolidado das situações de possível inelegibilidade identificadas

Situação	Quantidade de benefícios identificados	Valor mensal pago	Representatividade dos achados em relação ao total de BPC (Maio/2020)
Inconsistência cadastral relacionada ao CPF	40.732	42.564.940,00	0,87%
Beneficiário cuja renda per capita familiar está acima daquela definida como critério de elegibilidade	214.270	223.911.807,23	4,59%
Beneficiário idoso que não cumpre o critério de idade mínima	3.006	3.141.270,00	0,06%

Beneficiário Pessoa com Deficiência com vínculo empregatício remunerado	2.292	2.395.140,00	0,05%
Concessões recentes a beneficiários fora do CadÚnico	6.286	6.568.870,00	0,13%
Beneficiário BPC que recebe cumulativamente benefícios do RPPS	9.987	10.436.228,99	0,21%
TOTAL ^(a)	265.731	277.688.552,23	5,70%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos resultados dos cruzamentos de dados realizados.

^(a) De modo a evitar duplicidade na totalização, benefícios identificados em mais de uma situação foram contabilizados apenas uma vez.

Conforme exposto na Tabela, os pagamentos desses benefícios somam um valor mensal de R\$ 277,7 milhões, correspondendo a um montante anual estimado de R\$ 3,3 bilhões. Esse valor representa 5,7% do total pago de BPC, sendo 7,1% para BPC-Pessoa com Deficiência e 3,9% para BPC-Idoso.

Em que pese a importância de os gestores avaliarem a oportunidade de correções nos seus controles internos, há que se destacar a aparente baixa efetividade da sistemática atualmente adotada para a revisão periódica da situação da renda familiar dos beneficiários, haja vista a intempestividade observada, no âmbito do INSS, no tratamento dos indicativos de irregularidade apontados pela SNAS. Adicionalmente, destaca-se que 17,3% dos achados possuem registro de decisão judicial, seja na Maciça¹⁷, seja no CADJUD.

Diante do exposto, recomendou-se ao gestor avaliar a possibilidade de implementação ou de aprimoramento dos controles instituídos para a concessão, manutenção e revisão do BPC, bem como a apuração quanto à adequação do pagamento dos benefícios indicados como potencialmente indevidos, considerando a eventual necessidade de viabilizar ajustes cadastrais, cessações e resarcimentos porventura cabíveis. As referidas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

3.7. Avaliação dos procedimentos de suspensão do pagamento do Programa Bolsa Família às famílias que possuem membros beneficiários do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA).

A ação de controle, concluída em 2021, teve por objetivo avaliar a implementação da metodologia definida pelo Ministério da Cidadania para dar cumprimento à norma que veda o pagamento do benefício do Programa Bolsa Família em concomitância com o Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (também conhecido como Seguro Defeso), em especial considerando a existência de recomendação anterior expedida pela CGU, em que foram sugeridos ajustes na metodologia utilizada pelo Ministério da Cidadania.

Assim, a partir da metodologia apresentada pelo Ministério da Cidadania e das bases de dados relacionados ao Bolsa Família e ao SDPA, foram realizados cruzamentos de informações de forma a aferir a aplicação das devidas suspensões no âmbito do PBF, conforme previsto no Decreto nº 8.424, de 31.05.2015. Como resultado, verificou-se a possibilidade de falha na implementação da metodologia de suspensão para o período avaliado, janeiro de 2018 a janeiro de 2020, haja vista a identificação de 1.475.945 pagamentos do benefício do PBF em concomitância com o SDPA e sem a devida

¹⁷ Folha de pagamento do INSS.

suspensão do Bolsa Família. Por outro lado, constatou-se que os gestores já haviam dado início, à época da realização da análise, à reavaliação do processo de suspensão dos benefícios do PBF em virtude do recebimento do SDPA, com vistas ao seu aprimoramento, tendo indicado providências programadas e outras em andamento.

Nesse contexto, foi recomendado à SENARC informar os resultados das providências em andamento e o total de suspensões realizadas a partir das referidas providências, bem como avaliar a necessidade de ajustes na metodologia de suspensão dos benefícios do Bolsa Família em virtude do recebimento do benefício do SDPA. As referidas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU, com destaque para o fato de as suspensões programadas e informadas pela SENARC não terem sido processadas em virtude da pandemia de Covid-19, que implicou na postergação de providências de suspensão de pagamento de benefícios, a partir de regulamentação no âmbito do Ministério da Cidadania.

3.8. Avaliação de concessão de aposentadoria rural por idade nas Gerências Executivas (GEX) do INSS em Anápolis/GO e em Goiânia/GO.

As ações de controle, concluídas no exercício de 2020, tiveram por objetivo avaliar se as GEX do INSS em Anápolis/GO e em Goiânia/GO estavam procedendo adequadamente aos registros e às análises dos requerimentos de aposentadoria rural por idade, considerando aspectos de eficiência, tempestividade e legalidade, haja vista o alto índice de judicialização.

Verificou-se que os sistemas utilizados pelas referidas GEX para registrar e controlar o andamento dos pedidos de aposentadoria rural por idade são, em parte, eficientes e adequados, havendo, entretanto, necessidade de solicitar extrações de dados à Dataprev para acesso a informações que deveriam estar disponíveis para o gerenciamento das suas atividades.

Adicionalmente, buscou-se verificar se as Agências da Previdência Social (APS), vinculadas às GEX de Anápolis/GO e Goiânia/GO, vêm procedendo adequadamente aos registros e às análises dos requerimentos de aposentadoria rural por idade, não sendo evidenciado, na amostra analisada, descumprimento dos normativos do INSS ou falta de embasamento legal, ocorrendo, contudo, atraso na análise e conclusão dos requerimentos, em relação ao prazo limite estipulado pela legislação.

Ainda, buscando verificar se a implantação dos benefícios de aposentadorias rurais por idade, oriundas de demandas judiciais, pela Agência da Previdência Social de Atendimento de Demandas Judiciais (APSADJ), está de acordo com os resultados dos processos na Justiça, não foram evidenciadas falhas da APSADJ na implantação dos benefícios concedidos pela via judicial, sendo, entretanto, os sistemas para esse registro e para o controle do andamento dos processos, bem como a comunicação entre as GEX em análise e a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (PFE) considerados apenas parcialmente adequados, uma vez que as GEX não possuem todas as informações gerenciais sobre os dados dos processos concedidos por determinação judicial. Adicionalmente, verificou-se que o acompanhamento dos processos judiciais de pedidos de concessão de aposentadoria rural por idade pelos representantes legais do INSS também se encontra parcialmente adequado, considerando que, na amostra analisada, constatou-se ausência de representação do INSS em parte das audiências de conciliação.

Dessa forma, foram emitidas recomendações no sentido de providenciar solução para obtenção de informações gerenciais sobre os requerimentos, concessões e recursos; realizar acompanhamento sistematizado dos processos judiciais; providenciar melhorias nos controles de implantação de benefícios oriundos de decisões judiciais; e promover maior interação junto à PFE no sentido de ampliar a participação do preposto do INSS nas audiências de conciliação e julgamento, com vistas à negociação dos valores retroativos a serem pagos por determinação judicial. As referidas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

3.9. Análise do processo de concessão judicial de benefícios pelo INSS.

A ação de controle, concluída no exercício de 2020, foi motivada pela necessidade de avaliar a concessão judicial de benefícios pelo INSS, em virtude do grande volume e da representatividade desse tipo de concessão. Buscou-se, dessa maneira, verificar a existência de registro da ação no Cadastramento de Ação Judicial (CADJUD) para benefícios concedidos com a indicação de Despacho 04 (referente a concessões judiciais) e da adequação dos benefícios concedidos mediante Ação Civil Pública quanto à abrangência da área e ao período de vigência.

De acordo com os resultados apresentados, com base na folha de pagamento do INSS de maio de 2019, foram identificados 39.908 benefícios concedidos judicialmente, a partir de 2008, cujo número do processo judicial que determinou a concessão não constava no CADJUD, representando 1,43% do total de benefícios com registro de concessão a partir de decisão judicial e um pagamento mensal de R\$ 43.440.264,98.

Em análise às doze Ações Civis Públicas com o maior quantitativo de benefícios listados no CADJUD, foram identificados 606 casos de benefícios concedidos com alguma inconsistência com relação à área de abrangência ou ao período de vigência da respectiva Ação Civil Pública, representando pagamento mensal de R\$ 707.897,48, benefícios esses cuja regularidade necessita ser validada pelo INSS.

Verificou-se, ainda, a possibilidade de criação de um tipo de Despacho específico para ser utilizado em benefícios concedidos em razão de Ação Civil Pública, e que a falta de interoperabilidade entre o Sistema da Advocacia-Geral da União (AGU) de Inteligência Jurídica (Sapiens) e o CADJUD prejudica a confiabilidade das informações disponíveis acerca das ações judiciais denominadas relevantes e, em consequência, a atuação coordenada pela PFE/INSS em defesa da Autarquia. A relevância dos benefícios concedidos judicialmente se dá tanto pela materialidade envolvida, pois representam mais de 10% dos valores pagos mensalmente pelo INSS, quanto pela criticidade, haja vista que o registro de concessão mediante Despacho 04 faz com que as travas automáticas existentes no sistema de concessão de benefícios possam ser superadas.

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

3.10. Avaliação acerca da ocorrência de pagamento de benefícios, pelo INSS, além do prazo estabelecido na legislação.

A ação de controle, realizada em 2020, com base na folha de pagamentos referente a maio de 2020, teve por objetivo a verificação de ocorrência de pagamentos, pelo INSS, de benefícios além do prazo estabelecido na legislação que regulamenta o pagamento dos mesmos. As análises realizadas contemplaram os benefícios das seguintes espécies: Salário-Maternidade, Pensão por Morte, Auxílio-Doença, Auxílio-Accidente, Aposentadoria por Invalidez e Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência.

Como resultado, verificou-se que, considerando que o prazo máximo estabelecido normativamente para o Salário-Maternidade é de 120 dias, conforme os resultados dos cruzamentos realizados, não foram identificados pagamentos de benefícios fora do prazo legal.

A Pensão por Morte que é paga ao cônjuge possui um prazo variável, com limites temporais estabelecidos a partir dos dispositivos contidos na Lei nº 13.135, de 17.06.2018. Segundo a norma, há duas possibilidades legais de duração dos benefícios: a) quatro meses, quando o titular era casado há menos de dois anos na data de ocorrência do óbito do instituidor; ou b) um prazo variável, que depende da idade do cônjuge na data de óbito do instituidor, para os casados por tempo superior a dois anos. Como resultado dos cruzamentos realizados, foram identificados 1.451 benefícios com duração superior a 120 dias, cujo titular tinha menos de dois anos de casado na data de óbito do instituidor, desconsideradas as concessões decorrentes de decisão judicial. O valor total pago a esses beneficiários é de cerca de R\$ 2,56 milhões ao mês, que representam um total estimado de R\$ 33 milhões ao ano. No que diz respeito às pensões cujo tempo de casado era igual ou superior a dois anos na data do óbito do instituidor, os exames não identificaram pagamentos fora do prazo previsto. Adicionalmente, verificou-se a ocorrência de pensões pagas a beneficiários cujo parentesco com o instituidor da pensão não foi identificado no Sistema Único de Informações de Benefício (SUIBE). Como resultado, foram obtidas 308.200 pensões cujo parentesco registrado é “Não Informado”. Essa situação dificulta o monitoramento dos prazos de validade das pensões, haja vista que a norma lança condições baseadas no parentesco entre o titular e o instituidor; assim, pode ocorrer de existirem pagamentos além do prazo estabelecido na legislação e sem que haja a possibilidade de identificação dessas ocorrências. Com base no exposto, conclui-se que, na Maciça de maio/2020, existem pagamentos de Pensão por Morte além do prazo legal e que há benefícios para os quais não foi possível fazer essa verificação, por falta de dados relacionados ao parentesco entre o instituidor e o beneficiário da pensão, bem como quanto à realização de perícia médica.

Destaca-se que a perícia médica é um instrumento essencial para a operacionalização dos benefícios por incapacidade, pois a partir dessa avaliação médica é possível identificar a incapacidade do requerente ao exercício de suas atividades laborativas. O resultado de uma perícia médica pode ser, inicialmente, favorável ou contrário. Se for favorável, o benefício será concedido. Assim, os exames realizados na auditoria procuraram identificar benefícios que tiveram uma perícia inicial contrária, porém, mesmo assim, foram pagos a despeito do resultado pericial. As espécies avaliadas foram: Auxílio-Doença, Auxílio-Accidente, Aposentadoria por Invalidez, Benefício de

Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência e Pensão por Morte ao cônjuge, filho e irmão inválidos ou com deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave. Os cruzamentos de dados foram realizados com base na Maciça de maio de 2020, como anteriormente registrado, e nas perícias médicas obtidas do SUIBE, que compreendem as avaliações médicas ocorridas entre outubro de 2006 e a competência examinada. Como resultado, foram identificados aproximadamente 7 mil benefícios que tiveram perícia inicial contrária, sem registro de perícia posterior, e que continuam sendo pagos, pelo que é possível concluir que existem benefícios por incapacidade sendo pagos sem registro no SUIBE de resultado conclusivo favorável à manutenção do benefício por incapacidade.

Ainda, os benefícios por incapacidade possuem a característica de passarem, periodicamente, por uma perícia médica de revisão, que avaliará se o benefício deverá ser prorrogado, cessado ou transformado em uma Aposentadoria por Invalidez ou, ainda, se o beneficiário deverá ser encaminhado para a reabilitação profissional. Logo, as perícias médicas de revisão devem ocorrer periodicamente para o adequado acompanhamento das condições que deram origem aos benefícios. Dessa forma, foram realizadas análises relativas aos benefícios por incapacidade, com pagamentos na Maciça de maio de 2020, das seguintes espécies: Auxílio-Accidente, Aposentadoria por Invalidez, Pensão por Morte ao irmão, filho ou cônjuge inválidos e Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência. As perícias foram obtidas do SUIBE, que contempla aquelas ocorridas a partir de outubro de 2006 até maio de 2020. Com base nos cruzamentos de dados, e considerando apenas os benefícios não concedidos judicialmente e que tiveram a última perícia realizada até dezembro/2017, obteve-se um total de 897 mil benefícios (excetuando-se os da espécie Auxílio-Doença) que são passíveis de nova perícia médica.

Assim, considerando os resultados apresentados, verifica-se que não estavam sendo plenamente observados os prazos referentes a benefícios que têm prazos fixos ou cuja manutenção depende de reavaliação periódica. Registra-se, todavia, a falta de viabilidade, à época da execução do trabalho, para a realização de análises acerca da prova de vida, em decorrência da suspensão desse procedimento por conta da pandemia de Covid-19.

Acerca das providências necessárias para o tratamento das fragilidades identificadas, destacam-se recomendações expedidas ao INSS para a realização de atualizações cadastrais e a implementação de funcionalidades, nos sistemas pertinentes, com a finalidade de prover melhorias para o monitoramento dos prazos de validade dos benefícios, tais como a criação de marcadores, ou instrumentos alternativos, que sinalizem que certos benefícios decorrem de reconhecimento de invalidez e que informem que o titular é isento de perícia médica, conforme os parâmetros legais. Ainda, foi recomendada a revisão de benefícios para os quais há indicativos de situações que acarretariam sua cessação. Por fim, destaca-se recomendação acerca do estabelecimento de cronograma de revisão dos benefícios que estavam há mais de dois anos sem que os titulares fossem submetidos a exame de perícia médica. As referidas recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

3.11. Avaliação da concessão de benefícios com isenção de carência.

A ação de controle, realizada no exercício de 2021, teve por objetivo a verificação da eficácia dos controles implementados sobre a atribuição da isenção de carência na concessão de benefícios da Previdência Social, instrumentalizada por meio do marcador denominado Despacho 09, bem como sobre a manutenção dos benefícios identificados na Maciça (folha de pagamento de benefícios do INSS) sob este mesmo Despacho. De acordo com dados extraídos da Maciça, o valor total pago em benefícios marcados com o Despacho 09, no exercício de 2020, alcançou o montante de R\$ 7,84 bilhões. Dessa forma, o trabalho foi realizado devido à materialidade e ao risco decorrente de possíveis concessões com isenções indevidas de carência.

Como resultado verificou-se que, na Maciça de abril de 2021, foram identificados 2.343 benefícios marcados com o Despacho 09 que apresentaram incompatibilidade das respectivas espécies de benefícios com a isenção de carência, os quais, no entanto, tratam-se de benefícios antigos, cuja concessão mais recente, no que tange especificamente à inconsistência descrita, possui Data de Início do Benefício (DIB) de 1997. Registra-se, no entanto, que não foi identificada a ocorrência de validação, por parte do INSS, capaz de identificar e corrigir, a partir dos dados registrados na Maciça, a manutenção de benefícios (antigos) com a inconsistência descrita.

Adicionalmente, verificou-se, na Maciça de abril de 2021, o pagamento de 470 benefícios de aposentadoria por idade, marcados com o Despacho 09, a segurados não filiados ao RGPS na condição de segurados especiais, mas sim como empregado, autônomo, empregado doméstico, facultativo, entre outros. Constatou-se, ainda, o pagamento de 9.505 benefícios por incapacidade (espécies 31 e 32), marcados com o referido Despacho em que pese a inexistência e/ou incompatibilidade da respectiva Classificação Internacional de Doenças (CID) com “acidente de qualquer natureza/causa” ou com as “doenças e afecções especificadas em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e da Previdência Social”. Na situação em questão, não foi identificada a realização de validação por parte do INSS capaz de identificar e corrigir, a partir dos dados registrados na Maciça, a manutenção de benefícios com as inconsistências/incompatibilidades descritas. Ademais, os exames realizados sinalizam que a Subsecretaria da Perícia Médica Federal (SPMF) não possui, de forma estruturada, o rol de CID compatíveis com a isenção de carência atrelada a “acidente de qualquer natureza/causa” ou a “doenças e afecções especificadas em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e da Previdência Social”.

De acordo com esses resultados, concluiu-se pela existência de situações em que não se identifica a ocorrência de validações referentes ao pagamento de benefícios com isenção de carência, resultando em inconsistências não detectadas pelo INSS, em um montante de 12.318 benefícios, que corresponde a pagamentos em montante de R\$ 21 milhões mensais e cerca de R\$ 274 milhões ao ano. Importa destacar que, deste total, 3.265 benefícios foram concedidos há menos de dez anos (DIB igual ou posterior a 2011).

Considerando as falhas identificadas, foram emitidas recomendações ao INSS e à SPMF no sentido de avaliar a conveniência e a oportunidade de validar se os benefícios identificados foram concedidos com isenção de carência de maneira devida, realizando os ajustes em sistemas, quando necessário, assim como implantar funcionalidade no

sistema de emissão de laudos que valide ou critique a CID informada no caso de isenção de carência. Tais recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

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

A partir dos trabalhos realizados, relacionados à temática Pagamento de benefícios, identificam-se impropriedades e oportunidades de melhoria que merecem destaque, conforme demonstrado a seguir.

Quanto à avaliação dos **contratos celebrados entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA, para pagamento concomitante do Bolsa Família e do Auxílio Emergencial Residual**, verificou-se que houve pagamento do Bolsa Família e de AER, distintamente, para as famílias beneficiárias do AER oriundas do PBF e, consequentemente, pagamento de duas remunerações à CAIXA pela efetivação dos créditos aos mesmos beneficiários, conforme previsto em contrato. Entretanto, tal ação resultou em elevação do montante pago à CAIXA a título de remuneração pelos itens de “pagamentos efetuados aos beneficiários”, no período em que houve pagamentos de dois benefícios distintamente (PBF e AER), em montante de R\$ 83.067.713,20, considerado o período de setembro a dezembro de 2020, em comparação com o montante que seria devido à CAIXA a título de remuneração pelos itens “pagamentos efetuados aos beneficiários”, caso fosse mantida a forma de concessão e pagamento utilizada no período anterior, em que o benefício do AE substituiu o PBF, computando-se o pagamento de apenas um dos dois benefícios. De acordo com informações prestadas pelo Ministério da Cidadania, o pagamento de duas tarifas bancárias distintas foi definido para viabilizar a implementação da alteração na forma de concessão do AER, introduzida pela MP nº 1.000/2020, mediante criação, pela CAIXA, de contas gráficas distintas e ações duplas de disponibilidade de recursos com vistas a dar transparência ao beneficiário sobre o valor de cada benefício disponibilizado e permitir controle sobre os recursos e parcelas pagas. Dessa forma, foi recomendado, para o caso de o AE 2021 ser prorrogado, ou sucedido por novo Auxílio de mesma natureza, e, ainda, caso a legislação viesse a prever que esse Auxílio seria complementar àquele do PBF, que fosse avaliada a possibilidade de a CAIXA efetuar apenas um crédito em conta por unidade familiar envolvendo a soma dos dois benefícios, mantidos os controles de valores referentes a cada um deles, considerando que a CAIXA dispõe de ambas relações de beneficiários, vinculados ao CPF ou ao NIS do titular dos benefícios. Sobre a recomendação, o Ministério da Cidadania informou que seu atendimento ocorreria no âmbito de termo aditivo que estaria sendo celebrado para dar suporte às operações do novo Programa Auxílio Brasil.

Em relação ao **contrato administrativo celebrado entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA, para promover a operacionalização do Programa Bolsa Família**, verificou-se que os pagamentos do benefício estão sendo realizados principalmente por meio da plataforma social, elevando o custo do Contrato. Adicionalmente, verificou-se a necessidade de implantação de melhorias previstas em um dos sistemas utilizados. Considerou-se, ainda, que a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento está cumprindo as obrigações previstas no contrato no que se refere aos atestes dos serviços prestados, restando, entretanto, formalizar instrumentos que assegurem a confiabilidade das informações registradas nas bases dos sistemas da CAIXA, pois são o principal subsídio para os referidos atestes. Diante dessas situações, recomendou-se ao Ministério da Cidadania que sejam priorizadas as formas mais econômicas de pagamento do PBF e que as melhorias necessárias em sistemas e processos sejam concluídas com maior celeridade, considerando-se, inclusive, que as bases de dados devem ter sua segurança atestada pela CAIXA, por meio de auditorias externas.

No que se refere ao **Abono Salarial**, foram realizadas análises contemplando a forma de operacionalização do benefício, bem como cruzamentos de dados, a partir dos quais identificou-se a necessidade de aprimorar os procedimentos e os controles relacionados à avaliação de elegibilidade ao benefício, bem como inconsistências no pagamento do Abono, em 2019 e em 2020, referente ao ano-base de 2018, tais como: a beneficiários com indicativo de óbito anterior ao início do vínculo empregatício a partir do qual teria se constituído o direito ao benefício; a empregados com vínculo com empresas cujo Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) não existe nos registros da Receita Federal do Brasil (RFB) ou estava em situação de inatividade; a trabalhadores cujo CPF não foi informado nas bases de pagamentos, não constavam na base da RFB ou estavam em situação diferente de regular; a trabalhadores cuja renda média estava acima do limite estabelecido em lei; a pessoas cujos registros nas bases de pagamentos divergem daqueles da base do CPF e a pessoas cujos registros divergem dos informados na RAIS; a trabalhadores que receberam mais de um pagamento de Abono Salarial referente ao exercício; a trabalhadores para os quais não há registro de terem trabalhado ao menos trinta dias no exercício; e a trabalhadores que não estavam inscritos há ao menos cinco anos no PIS/PASEP. Diante das fragilidades verificadas, foram expedidas recomendações para o aprimoramento dos controles realizados pelas instituições contratadas para o processamento da RAIS e para a operacionalização do Abono Salarial, bem como para que a STRAB aperfeioe o seu papel de supervisão do Programa, apure as situações relacionadas às fragilidades identificadas, e adote providências para o resarcimento relativo a pagamentos indevidos, quando cabível.

Com relação à avaliação realizada concernente à **implementação do BPC**, em especial quanto à garantia de acesso ao benefício e à sua focalização junto ao público-alvo, verificou-se indefinição nos procedimentos de reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários e que, apesar da existência de controles, a efetividade do processo de apuração de BPC com indicativo de irregularidade mostra-se prejudicada em virtude das dificuldades enfrentadas pelo INSS em dar tratamento tempestivo às suas demandas, alcançando especialmente o benefício pago à Pessoa com Deficiência. Em relação à hipótese de adoção do conceito de família do Cadastro Único para fins de gestão e operacionalização do BPC, concluiu-se que a referida alteração apresentaria mais aspectos positivos do que negativos, especialmente pela expectativa de simplificação dos fluxos e procedimentos de concessão, manutenção e revisão do BPC e pelo incremento da transparência na gestão a ele relacionada. Adicionalmente, as simulações realizadas sugerem que as mudanças teriam pouco impacto no que diz respeito à quantidade de beneficiários e à elegibilidade dos mesmos, havendo, entretanto, a possibilidade de ajustes pontuais na focalização do benefício. Diante das conclusões apresentadas, foram expedidas recomendações para mitigar e/ou corrigir falhas identificadas, já consideradas as providências implementadas e em andamento pelo INSS e Ministério da Cidadania.

Adicionalmente, foi realizada avaliação da **segurança de acessos ao CadÚnico**, tendo em vista que eventuais falhas no controle de acesso ao referido Cadastro 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. Verificou-se que os controles adotados pelo Ministério da Cidadania 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 verificação da pertinência de manutenção dos acessos nos casos pontuais identificados no trabalho; a implementação em sistema de períodos e horários para sua utilização; a realização de análise crítica dos direitos de acesso de usuários; e a revogação de acesso após determinado período sem utilização do sistema.

Quanto à avaliação das **condicionalidades do Programa Bolsa Família**, as análises realizadas demonstraram a necessidade de implementação de mecanismos normativos suficientes para que os dados de descumprimentos de condicionalidades sejam analisados e utilizados no aprimoramento de políticas públicas voltadas para o enfrentamento das vulnerabilidades das famílias beneficiárias do PBF, considerando a importância de utilização de reportes regulares à alta Administração Pública Federal, fazendo com que os decisores tomem conhecimento dos desafios que se impõem a cada pasta ministerial e possam atuar de acordo com suas responsabilidades. Além disso, verificou-se que o acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação é amplo e capaz de fornecer informações sobre parcela significativa dos beneficiários, necessitando, no entanto, de aprimoramentos, principalmente na coleta dos motivos do descumprimento das condicionalidades. Adicionalmente, verificou-se que a efetiva priorização das famílias em maior risco social no acompanhamento realizado pela assistência social no âmbito local não tem ocorrido. Nesse sentido, recomendou-se que sejam tomadas providências para que os normativos que tratam da utilização das informações sobre descumprimento de condicionalidades sejam complementados e que o Comitê Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família seja colocado em operação. Recomendaram-se, ainda, ações no sentido de melhorar o registro dos motivos de descumprimento das condicionalidades e de aprimorar o SICON.

Quanto aos **contratos celebrados pelo MC para operacionalização do Auxílio Emergencial**, foram identificadas, dentre outras, falhas relacionadas à composição de custos; aos procedimentos para devolução de valores; aos procedimentos para acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos; à ausência de definições relevantes, que impactaram, inclusive, a vigência de contrato; aos mecanismos de liquidação para pagamento e finalização do contrato; e ao descompasso entre a data de início da execução de contratos com objetos correlacionados. Especificamente em relação ao Contrato nº 21/2020, celebrado com a Dataprev, verificou-se, ainda, a necessidade de avaliar a pertinência de cancelar/repatuar a contratação de serviços previstos e de identificar a origem das consultas e contestações do cidadão e demandas judiciais. Adicionalmente, não se identificou que todos os serviços acordados entraram em operacionalização. Verificou-se, também, a necessidade de submeter as contestações a cruzamentos de dados para a eventual identificação de beneficiários inelegíveis por motivos diversos daqueles que levaram à contestação ou mesmo se a situação de inelegibilidade persistiria, além da ausência de explicitação dos motivos detalhados para a não elegibilidade àqueles que apresentam as contestações.

Complementarmente, foram realizadas análises acerca dos **procedimentos relacionados ao fluxo de contestações extrajudiciais**, tendo sido verificada a possibilidade de reprocessamento dos benefícios que aguardavam avaliação pela DPU, o que permitiria, eventualmente, qualificar o processo de trabalho, reduzindo a necessidade de análises individuais a partir desses reprocessamentos; a necessidade de detalhamento nas normas existentes; a existência de riscos relevantes no processamento automático das contestações extrajudiciais; a existência de riscos de assimetria de informações entre as motivações da negativa e os dados apresentados à DPU para avaliação acerca da apresentação de contestação extrajudicial; a existência de riscos relacionados à segurança da informação no processamento das contestações extrajudiciais; e a necessidade de que os sistemas relacionados ao Auxílio Emergencial contivessem informações acerca das concessões que consideraram contestações, sejam elas extrajudiciais ou não.

Foi ainda realizada análise acerca do **procedimento de cobrança e de ressarcimento por benefício do Auxílio Emergencial pago indevidamente**, sendo identificadas fragilidades na definição de fluxos e procedimentos para a realização dos ressarcimentos; necessidade de normatizar e de dar publicidade às regras e aos procedimentos de cobrança e de parcelamento; oportunidade de melhorias quanto à emissão de notificações de recebimentos indevidos do AE; necessidade de definição de formas e de procedimentos para processamento das contestações relacionadas a devoluções; necessidade de coordenar as ações relacionadas à contestação de pedidos de devolução com ações relacionadas à contestação de bloqueios; necessidade de verificação da situação dos créditos e de efetiva ocorrência de saque, antes de procedimentos para cobrança/ressarcimento; e necessidade de procedimentos de verificação acerca de ocorrências de pagamentos indevidos causados por erros de processamento.

No que diz respeito às análises envolvendo procedimentos relacionados à execução do Auxílio Emergencial, verificou-se a necessidade de aprimoramentos na gestão do Ministério da Cidadania em relação aos contratos firmados no âmbito do Auxílio Emergencial, o que foi tempestivamente comunicado ao Ministério, de forma a proporcionar a adoção de medidas voltadas à estruturação de controles preventivos e corretivos para as situações e riscos registrados, sendo apresentadas propostas de providências e de controles. Ainda, foram recomendadas ações estruturantes em relação ao fluxo de contestações extrajudiciais e ao procedimento de cobrança e de ressarcimento por benefício pago indevidamente.

Em relação às avaliações voltadas à verificação da regularidade dos pagamentos de benefícios, aquelas no âmbito do **Auxílio Emergencial** tiveram natureza de consultoria, sendo realizadas, especialmente, por meio do cruzamento de dados de pagamentos. A partir dos resultados dos cruzamentos de informações realizados, foram identificadas situações de pagamentos a beneficiários que não cumpririam os critérios de elegibilidade previstos na norma que instituiu o AE, com pagamentos identificados como possivelmente indevidos correspondente a 13.906.405 (4,19%) parcelas, a 5.271.806 (7,72%) beneficiários, em montante de R\$ 9.409.858.012,45 (4,07%).

Quanto aos cruzamentos de informações realizados no âmbito do **Auxílio Emergencial Residual**, identificaram-se situações de pagamentos a beneficiários que não cumpririam os critérios de elegibilidade previstos na norma que instituiu o benefício, com

pagamentos possivelmente indevidos a 1.819.284 beneficiários (3,2%), correspondente a 2.746.610 parcelas (1,3%), em montante de R\$ 808.989.283,05 (1,3%).

Com relação ao **Auxílio Emergencial 2021**, também a partir dos resultados dos cruzamentos de informações realizados, foram identificadas situações de pagamentos a beneficiários que não cumpririam os critérios de elegibilidade, com pagamentos identificados como possivelmente indevidos correspondentes a 3.020.914 beneficiários (7,7 %), 4.477.137 parcelas (1,7%), em montante de R\$ 1.072.132.386,00 (1,8 % dos valores pagos). Registra-se, ainda, a identificação de 20.730 beneficiários cujo reconhecimento de direito ao AE 2021 foi posterior ao final da vigência da MP nº 1.039/2021 e cujas concessões não foram motivadas por decisões judiciais ou contestações extrajudiciais. Os pagamentos a beneficiários que, em princípio, não cumpririam os critérios de elegibilidade indicam possível insuficiência das providências adotadas pelo Ministério da Cidadania para a adequada identificação dos beneficiários do AE 2021, em especial considerando apontamentos anteriormente efetuados por ocasião das verificações realizadas pela CGU relacionadas ao Auxílio Emergencial e ao Auxílio Emergencial Residual, bem como em relação a situações identificadas e relacionadas ao pagamento de parcelas anteriores do AE 2021.

Em decorrência dos resultados encaminhados ao Ministério da Cidadania ao longo do exercício de 2020, foram efetuados suspensões, bloqueios e cancelamentos de pagamentos e de benefícios, o que proporcionou que se evitasse o desembolso em montante de R\$ 17,7 bilhões, sendo R\$ 4,47 bilhões referente a parcelas não pagas de AE 2020, R\$ 5,67 bilhões referente a parcelas não pagas de AER e R\$ 7,56 bilhões referente a parcelas não pagas de AE 2021 a beneficiários identificados como potencialmente inelegíveis ao Auxílio Emergencial. Além das providências específicas relacionadas aos pagamentos realizados em relação ao AE, as ocorrências registradas poderiam ser consideradas por ocasião da definição, preparação e efetivo pagamento dos benefícios posteriormente instituídos (AER e AE 2021), de forma a mitigar riscos e a ocorrência de falhas semelhantes.

De acordo com informações do Ministério da Cidadania, foram restituídos ao Tesouro Nacional, até 31.12.2021, R\$ 6.808.282.681,27 disponibilizados para pagamentos do AE, do AER e do AE 2021. Esses valores referem-se a estornos de recursos não movimentados dentro dos prazos legais, a devoluções que foram realizadas por meio do pagamento de Guia de Recolhimento da União (GRU) e a restituições efetuadas por Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF).

Em relação ao processo de habilitação de requerentes com vistas ao pagamento do **Benefício Emergencial para Manutenção do Emprego e da Renda (BEm)**, verificou-se a existência de indicativo de impropriedades em 2,94% das parcelas emitidas. Entretanto, algumas situações observadas não necessariamente decorrem de falhas na execução ou na implementação de controles, em que pese representarem riscos à execução do Programa. Dentre as situações identificadas e que envolvem possíveis fragilidades nos controles do processo de habilitação ao benefício, destacam-se parcelas liberadas a beneficiários do INSS; parcelas pagas a pessoas vinculadas a órgãos ou empresas públicas; parcelas pagas concomitantemente com parcelas do Seguro-Desemprego; e parcelas pagas a beneficiários que não possuíam vínculo empregatício em 01.04.2020. Relevante mencionar, ainda, a existência de parcelas do BEm pagas de forma cumulativa

com parcelas do Auxílio Emergencial, apesar dessa situação estar expressamente vedada pela legislação do Programa; no entanto, procedimento estabelecido entre o Ministério da Cidadania e o Ministério da Economia prevê, nesses casos, a interrupção dos pagamentos do Auxílio Emergencial, e não do BEm. Por fim, os testes realizados indicaram a existência de 251.159 benefícios para os quais há registro de desligamento do empregado dentro do período de garantia provisória no emprego, o que ensejaria o pagamento de indenização do empregador aos empregados, conforme determina a legislação do Programa. Apesar dessa situação não decorrer de fragilidade nos controles da gestão, trata-se de ocorrência a ser acompanhada pela Secretaria de Trabalho, de forma a avaliar o efetivo cumprimento das obrigações por parte dos empregadores. Diante do exposto, foram expedidas recomendações aos gestores, tanto para apuração dos requerimentos com indicativos de irregularidade quanto para implementação e aprimoramento dos controles relacionados à execução do Programa e ao processo de habilitação para o recebimento do BEm.

Em relação ao **Novo Benefício Emergencial para Manutenção do Emprego e da Renda (BEm 2021)**, foram avaliadas parcelas emitidas até 02.09.2021, sendo verificada a existência de indicativo de impropriedades em 0,33% das parcelas emitidas para pagamentos no âmbito da nova versão do Programa. Dentre as situações identificadas e que envolvem possíveis fragilidades nos controles do processo de habilitação ao benefício, destacam-se as parcelas liberadas a beneficiários do INSS; as parcelas pagas a pessoas vinculadas a órgãos ou a empresas públicas; as parcelas pagas a beneficiários que não possuíam vínculo empregatício em 28.04.2021 ou no momento da celebração do acordo; e as 1.355 parcelas emitidas a beneficiários com indicativo de óbito nas bases de dados governamentais. Ressalta-se, também, a existência de situações de risco identificadas, as quais, em que pese não estarem regulamentadas e não se caracterizarem como falhas de controle na gestão do benefício, podem resultar em pagamentos em desacordo com os objetivos pretendidos pelo Programa. Nesse contexto, foram identificadas parcelas pagas a beneficiários que se encontravam com o CPF em situação cadastral diferente de “Regular” e parcelas pagas de forma cumulativa com parcelas do Auxílio Emergencial, cuja responsabilidade pelo controle, como antes explicitado, recairia, principalmente, sobre o Ministério da Cidadania, gestor do referido Auxílio. Diante do exposto, foram expedidas recomendações aos gestores, tanto para apuração dos requerimentos com indicativos de irregularidade quanto para a definição de entendimento acerca da possibilidade de concessão de benefício a empregados com CPF em situações diferentes de “Regular”.

Em relação à auditoria realizada com o objetivo de avaliar a efetividade dos controles relacionados aos **pagamentos do BPC**, com base na folha de pagamentos do INSS de maio de 2020, identificou-se a existência de 265.731 benefícios para os quais existia indicação de inadequação em sua concessão e/ou manutenção, sendo que 17,3% dos casos possuíam registro de decisão judicial associada. O total de benefícios identificados representa cerca de 5,7% dos BPC presentes na folha de pagamentos avaliada. Dentre as situações verificadas destacam-se os casos de inconsistência cadastral relacionada ao CPF; casos de beneficiários com indicativo de possuir renda familiar acima dos limites estabelecidos para o BPC; e casos de recebimento concomitante do BPC com benefícios inacumuláveis de Regimes Próprios de Previdência Social. Diante dessas situações, recomendou-se ao gestor avaliar a possibilidade de implementação ou de

aprimoramento dos controles instituídos para a concessão, manutenção e revisão do BPC, bem como a apuração quanto à adequação do pagamento dos benefícios indicados no relatório, considerando a eventual necessidade de viabilizar ajustes cadastrais, cessações e resarcimentos porventura cabíveis.

Quanto à avaliação dos procedimentos adotados pelo Ministério da Cidadania para efetuar a **suspensão do pagamento do benefício do PBF às famílias cujos membros são beneficiários do SDPA**, verificou-se que a rotina adotada pelo Ministério da Cidadania para suspensão dos pagamentos do Programa Bolsa Família, durante o período do recebimento do SDPA, ainda apresenta falhas em sua execução, uma vez que foram identificados pagamentos concomitantes que, segundo a metodologia informada pelo Ministério, ensejariam suspensão, mas que não estão refletidas nas folhas de pagamento do Programa. Diante do exposto, recomendou-se a revisão dos procedimentos de aplicação da metodologia no âmbito do Ministério.

Especificamente em relação à avaliação do **processo de concessão das aposentadorias rurais por idade no âmbito das GEX em Anápolis/GO e Goiânia/GO**, verificou-se que as Unidades realizam análises, registros e controles dos processos de aposentadoria rural por idade de forma razoavelmente adequada, ressalvados os atrasos nas análises dos requerimentos, em relação ao especificado na legislação, a inexistência de acompanhamento sistematizado do andamento dos processos judiciais, as falhas na integração com a Procuradoria Federal Especializada e a ausência de representação do INSS em parte das audiências de conciliação. Dessa forma, foram emitidas recomendações no sentido de providenciar solução para obtenção de informações gerenciais sobre os requerimentos, concessões e recursos; realizar acompanhamento sistematizado dos processos judiciais; providenciar melhorias nos controles de implantação de benefícios oriundos de decisões judiciais; e promover maior interação junto à PFE no sentido de ampliar a participação do preposto do INSS nas audiências de conciliação e julgamento, com vistas à negociação dos valores retroativos a serem pagos por determinação judicial.

Com relação à avaliação envolvendo a **concessão de benefícios a partir de decisão judicial**, foram identificados benefícios concedidos mediante Despacho 04, que caracteriza esse tipo de concessão, e que não constavam no Cadastramento de Ações Judiciais do INSS, representando 1,43% do total de benefícios concedidos mediante decisão judicial e um pagamento mensal de R\$ 43.440.264,98. Em análise às doze Ações Civis Públicas com o maior quantitativo de benefícios listados no CADJUD, em número de 537 mil, foram identificados 606 (0,11%) casos de benefícios concedidos com alguma inconsistência com relação à área de abrangência ou período de vigência da respectiva Ação. Em decorrência dos resultados obtidos a partir das análises realizadas, recomendou-se ao INSS a apuração dos casos relacionados a benefícios pagos onde não foi identificado registro de processo judicial que embasasse a concessão dos mesmos, o aprimoramento dos controles quanto à concessão de benefícios a partir de decisão judicial, a revisão dos casos em que há previsão de concessão provisória e o aprimoramento do processo de manutenção de benefícios concedidos por meio de decisão judicial, de forma que a mudança da situação da decisão judicial reflita em mudança correspondente no benefício respectivo.

Adicionalmente, foi realizada auditoria com o intuito de avaliar a ocorrência de **pagamentos de benefícios, pelo INSS, além do prazo estabelecido na legislação**. Com

base no escopo avaliado, verificou-se a existência de benefícios pagos com indicativo de que o prazo de validade havia expirado ou em condições que deveriam ensejar sua cessação, ou, ainda, que não foram revisados. A partir das situações identificadas, recomendou-se ao INSS atualizações cadastrais de benefícios e a implementação de funcionalidades, nos sistemas pertinentes, com a finalidade de prover melhorias para o monitoramento dos prazos de validade dos benefícios, assim como a revisão de benefícios para os quais foram identificadas situações que indicariam a necessidade de cessação de seus pagamentos e o estabelecimento de cronograma de revisão dos benefícios que estavam há mais de dois anos sem que os titulares fossem submetidos à perícia médica.

A partir da avaliação da **concessão de benefícios com isenção de carência**, foram identificados pagamentos que não estavam aderentes aos normativos vigentes, nas seguintes situações: incompatibilidade entre espécie do benefício e isenção de carência; aposentadoria por idade com isenção de carência a segurados não filiados ao RGPS na condição de segurados especiais; e benefícios por incapacidade (espécies 31 e 32) cujo código da CID é incompatível com “acidente de qualquer natureza/causa” ou com as “doenças e afecções especificadas” em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e da Previdência Social (extinto). Como resultado, conclui-se pela ausência de validações referentes ao pagamento de benefícios com isenção de carência, resultando em inconsistências não detectadas pelo INSS, em um montante de 12.318 benefícios, que corresponde a mais de R\$ 21 milhões mensais e cerca de R\$ 274 milhões ao ano; deste total, 3.265 benefícios foram concedidos há menos de dez anos na ocasião da realização do trabalho. Para o tratamento das falhas identificadas, foram emitidas recomendações para avaliação da conveniência e oportunidade de validar se os benefícios identificados foram concedidos com isenção de carência de maneira devida, realizando os necessários ajustes em sistemas, se pertinente, bem como quanto à implantação de funcionalidade no sistema de emissão de laudos que valide ou critique a CID informada no caso de isenção de carência.

CONCLUSÃO

O Plano Tático 2020/2021 da SFC contempla o tema Pagamento de Benefícios, cujo objetivo principal é avaliar as estruturas de governança, a operacionalização da concessão e do pagamento e a regularidade do pagamento de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas, assim como dos auxílios e programas emergenciais instituídos em decorrência da pandemia de Covid-19.

No que se refere à avaliação dos **contratos celebrados entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA**, para pagamento do AER e do PBF, especificamente em relação à remuneração devida ao Agente Pagador, constatou-se que houve pagamento no âmbito de ambos contratos, pela efetivação de créditos distintos aos mesmos beneficiários, em mesma data, resultando em elevação do montante pago à CAIXA a título de remuneração pelos itens de “pagamentos efetuados aos beneficiários” em mais de R\$ 83 milhões. Dessa forma, foi recomendado que para pagamentos futuros, em sistemática semelhante, fosse avaliada a possibilidade de a CAIXA efetuar apenas um crédito em conta por unidade familiar envolvendo a soma dos dois benefícios, mantidos os controles de valores referentes a cada um deles. Sobre a recomendação, o Ministério da Cidadania informou que seu atendimento ocorreria no âmbito de termo aditivo celebrado para dar suporte às operações do novo Programa Auxílio Brasil.

Especificamente em relação ao **contrato celebrado entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA, para promover a operacionalização do Programa Bolsa Família**, verificou-se que os pagamentos do benefício estão sendo realizados principalmente por meio da plataforma social, fato que eleva o custo do Contrato. Adicionalmente, verificou-se a necessidade de implantação de melhorias previstas em um dos sistemas utilizados, bem como de formalização de instrumentos que assegurem a confiabilidade das informações registradas nas bases dos sistemas da CAIXA e que subsidiarão a validação dos serviços prestados.

No que se refere ao **Abono Salarial**, foram realizados cruzamentos de dados, a partir dos quais identificaram-se fragilidades no processo de identificação dos beneficiários elegíveis e inconsistências no pagamento do benefício, em 2019 e em 2020, referente ao ano-base de 2018, concluindo-se que os mesmos não eram consistentes com as normas de concessão à época vigentes.

Com relação à **implementação do BPC**, verificou-se indefinição nos procedimentos de reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários e fragilidades em relação à efetividade do processo de apuração de benefícios com indicativo de irregularidade, em virtude das dificuldades enfrentadas pelo INSS em dar tratamento tempestivo às suas demandas, especialmente quanto ao Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência.

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

No que se refere à avaliação das **condicionalidades do Programa Bolsa Família**, verificou-se a necessidade de implementação de mecanismos normativos para que os

dados de descumprimentos de condicionalidades sejam analisados e utilizados no aprimoramento de políticas públicas voltadas para o enfrentamento das vulnerabilidades das famílias beneficiárias do PBF. Adicionalmente, verificou-se que o acompanhamento das condicionalidades necessita de aprimoramento, especialmente quanto aos motivos do descumprimento, bem como que a efetiva priorização das famílias em maior risco social no acompanhamento realizado pela assistência social em âmbito local não tem ocorrido.

Quanto aos trabalhos no âmbito dos **Auxílios Emergenciais** (AE, AER e AE 2021), foram realizados diversos cruzamentos de dados considerando pagamentos efetuados nos exercícios de 2020 e de 2021, de forma concomitante à realização dos pagamentos do AE e do AE 2021 e posterior aos pagamentos para o AER, com o objetivo de avaliar se os mesmos foram realizados em observância aos critérios de elegibilidade definidos nas legislações específicas. A partir desses trabalhos, foram identificadas situações de beneficiários que não cumpririam os critérios de elegibilidade previstos nas bases normativas específicas dos referidos auxílios, com pagamentos identificados como possivelmente indevidos, conforme apresentado a seguir.

Quadro 1 – Resultado dos cruzamentos de dados - Auxílios Emergenciais

Tipo de Auxílio	Valor Potencial Indevido		Quantidade de beneficiários que seriam inelegíveis	
	Valor Pago (R\$)	% ^(a)	Quantidade Beneficiários	% ^(b)
Auxílio Emergencial	9,4 bilhões	4,1	5,2 milhões	7,7
Auxílio Emergencial Residual	808,9 milhões	1,3	1,8 milhões	3,2
Auxílio Emergencial 2021	1,07 bilhão	1,8	3,0 milhões	7,7

Fonte: Elaborado pela CGU com base no resultado dos cruzamentos de dados registrados nos relatórios específicos.

(a) Apurado em relação ao valor total pago no período avaliado.

(b) Apurado em relação ao total de beneficiários que receberam os benefícios no período avaliado.

Cabe ressaltar que, em algumas situações, pagamentos de benefícios dos Auxílios Emergenciais apontados com inobservância aos critérios de elegibilidade definidos nos normativos pertinentes são decorrentes do cumprimento de decisões judiciais ou extrajudiciais. No entanto, das situações identificadas como potencialmente indevidas relativas ao AE, apenas 0,26% correspondem a concessões decorrentes de decisão judicial ou extrajudicial e para o AER e AE 2021 essas concessões não totalizam valor percentualmente representativo. Adicionalmente, verificaram-se aprimoramentos normativos para os auxílios pagos em sequência ao Auxílio Emergencial (Auxílio Emergencial Residual e Auxílio Emergencial 2021), relacionados, essencialmente, à elegibilidade ao benefício e a verificações e validações sob a responsabilidade do Ministério da Cidadania.

Os valores resarcidos por beneficiários identificados como tendo recebido parcelas indevidas, e aqueles estornados pelos agentes financeiros para esse grupo de beneficiários, totalizaram R\$ 1.126.195.019,61, até janeiro de 2022.

Quanto às análises realizadas no âmbito dos contratos celebrados pelo MC para operacionalização do AE, foram identificadas, dentre outras, falhas relacionadas à composição de custos; aos procedimentos para devolução de valores do AE; aos procedimentos para acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos; à ausência de definições relevantes, que impactaram, inclusive, a vigência de contrato; aos mecanismos de liquidação para pagamento e finalização do contrato; e ao

descompasso entre a data de início da execução de contratos com objetos correlacionados. Especificamente em relação ao Contrato nº 21/2020, celebrado com a Dataprev, verificou-se, ainda, a necessidade de avaliar a pertinência de cancelar/repactuar a contratação de serviços previstos e de identificar a origem das consultas e contestações do cidadão e demandas judiciais.

Complementarmente, foram realizadas análises acerca dos procedimentos relacionados ao fluxo de contestações extrajudiciais, tendo sido verificada a possibilidade de reprocessamento dos benefícios que aguardavam avaliação pela DPU, o que permitiria, eventualmente, qualificar o processo de trabalho, reduzindo a necessidade de análises individuais a partir desses reprocessamentos; a necessidade de detalhamento nas normas existentes; a existência de riscos relevantes no processamento automático das contestações extrajudiciais; a existência de riscos de assimetria de informações entre as motivações da negativa e os dados apresentados à DPU para avaliação acerca da apresentação de contestação extrajudicial; a existência de riscos relacionados à segurança da informação no processamento das contestações extrajudiciais; e a necessidade de que os sistemas relacionados ao AE contivessem informações acerca das concessões que consideraram contestações, sejam elas extrajudiciais ou não.

Quanto à cobrança e ao ressarcimento por benefícios pagos indevidamente, foram identificadas fragilidades na definição de fluxos e procedimentos para a realização dos resarcimentos; necessidade de normatizar e de dar publicidade às regras e aos procedimentos de cobrança e de parcelamento; oportunidade de melhorias quanto à emissão de notificações de recebimentos indevidos do AE; necessidade de definição de formas e de procedimentos para processamento das contestações relacionadas à devolução; necessidade de coordenar as ações relacionadas à contestação de pedidos de devolução com ações relacionadas à contestação de bloqueios; necessidade de verificação da situação dos créditos e de efetiva ocorrência de saque, antes de procedimentos para cobrança/ressarcimento; e necessidade de procedimentos de verificação acerca de ocorrências de pagamentos indevidos causados por erros de processamento.

Em relação ao **pagamento do BEm**, verificou-se a existência de indicativo de impropriedades em 2,94% das parcelas emitidas. Entretanto, algumas situações observadas não necessariamente decorrem de falhas na execução ou na implementação de controles, em que pese representarem riscos à execução do Programa. Já em relação ao **BEm 2021**, foi verificado indicativo de impropriedades em 0,33% das parcelas emitidas para pagamentos no âmbito da nova versão do Programa, sugerindo que houve melhoria em sua na gestão, e, apesar das impropriedades identificadas, de modo geral, os controles se demonstraram eficazes em garantir o atendimento aos critérios estabelecidos nas normas do Programa.

Em outra avaliação, relacionada especificamente a **pagamentos do BPC**, foram identificados 265.731 benefícios para os quais havia indicação de inadequação em sua concessão e/ou manutenção, sendo que 17,3% dos casos possuíam registro de decisão judicial associada; em relação às situações específicas verificadas, destacam-se inconsistências cadastrais relacionada ao CPF, beneficiários com indicativo de renda familiar acima dos limites estabelecidos e recebimento concomitante do BPC com benefícios inacumuláveis.

Quanto à avaliação dos procedimentos adotados pelo Ministério da Cidadania para efetuar a **suspensão do pagamento do benefício do PBF às famílias cujos membros são beneficiários do Seguro Defeso**, verificaram-se falhas na execução desses procedimentos, haja vista que as regras definidas pelo Ministério da Cidadania para ajustes relacionados a pagamentos concomitantes não foram implementadas na forma definida.

Especificamente em relação à avaliação do **processo de concessão de aposentadorias rurais por idade no âmbito das GEX em Anápolis/GO e em Goiânia/GO**, verificou-se a ocorrência de atrasos nas análises dos requerimentos em relação ao especificado na legislação, inexistência de acompanhamento sistematizado do andamento dos processos judiciais, falhas na integração com a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS e a ausência de representação do INSS em parte das audiências de conciliação.

Em relação à **concessão de benefícios pelo INSS a partir de decisão judicial**, verificou-se a existência de benefícios concedidos que não constavam no Cadastramento de Ações Judiciais do INSS, além de benefícios concedidos com alguma inconsistência com relação à área de abrangência ou período de vigência da respectiva Ação Civil Pública.

Quanto a eventuais **pagamentos de benefícios, pelo INSS, além do prazo estabelecido na legislação**, é possível afirmar que não estão sendo plenamente observados os períodos de validade referentes a benefícios que têm prazos fixos ou cuja manutenção depende de reavaliação periódica.

Por fim, no âmbito da avaliação da **concessão de benefícios com isenção de carência** foram identificadas situações pontuais em que existe inconsistência em relação a benefícios concedidos com essa característica, com destaque para o fato de as concessões não serem recentes; ainda, identificou-se a possibilidade de implementação de melhorias quanto ao registro de CID que repercutirá em concessão de benefícios com isenção de carência.

Dessa forma, os trabalhos realizados, descritos e sintetizados ao longo deste relatório, identificaram falhas que alcançam a **estrutura de governança** definida para o pagamento de benefícios do Auxílio Emergencial Residual, considerando a realização de despesas com remuneração à CAIXA, de forma concomitante, referentes ao AER e ao Programa Bolsa Família, as quais, em que pese não serem indevidas, caracterizaram desembolso em montante superior àquele que teria sido realizado em situação em que fosse utilizada a mesma lógica empregada para o pagamento do AE e do AE 2021.

Com relação à **operacionalização da concessão e do pagamento de benefícios** previdenciários, assistenciais e trabalhistas, foram realizadas ações de controle com o objetivo de avaliar os processos de cadastro de beneficiários, de concessão e pagamento de benefícios, assim como a atuação de agentes pagadores e os mecanismos de controle e de monitoramento dos pagamentos realizados, sendo identificadas fragilidades e oportunidades de melhoria em relação ao pagamento do Abono Salarial, à implementação e à operacionalização do BPC, em especial quanto à garantia de acesso ao benefício e à sua focalização junto ao público-alvo, à segurança de acesso ao CadÚnico e em relação às condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Naquilo que diz respeito ao **pagamento de benefícios**, foram realizadas ações de controle com o objetivo de avaliar os riscos, as necessidades e as oportunidades de

melhoria dos pagamentos realizados, sendo constatadas falhas e fragilidades em relação ao processo de concessão de aposentadoria rural por idade; ao processo de concessão judicial de benefícios pelo INSS; à operacionalização de pagamento de benefícios, tais como o BPC ou além do prazo estabelecido na legislação; aos procedimentos de suspensão do pagamento do Programa Bolsa Família às famílias cujos membros são beneficiários do Seguro Defeso; e ao processo de concessão de benefícios previdenciários com isenção de carência.

Especialmente em relação ao **AE, ao AER e ao AE 2021**, verificaram-se situações de inconsistências cadastrais e de pagamentos a beneficiários que não cumpririam os critérios de elegibilidade previstos na norma que instituiu o respectivo benefício, assim como pagamentos em duplicidade com outros benefícios, demonstrando insuficiência das providências adotadas pelo Ministério da Cidadania para a adequada identificação dos beneficiários. Especificamente em relação ao AE, verificaram-se, ainda, riscos, fragilidades e oportunidades de melhoria em relação à gestão dos contratos celebrados pelo Ministério da Cidadania para sua operacionalização, ao fluxo de contestações extrajudiciais e aos procedimentos de cobrança e de resarcimento por benefício pago indevidamente.

Quanto ao **BEm 2020**, destaca-se a existência de indicativo de impropriedades em 2,94% das parcelas emitidas, em que pese algumas dessas situações não necessariamente decorrem de falhas na execução ou na implementação de controles, mas representarem riscos à execução do Programa. Já em relação ao **BEm 2021**, foi verificado indicativo de impropriedades em 0,33% das parcelas emitidas para pagamentos, indicando melhoria na gestão do benefício; ainda, apesar das impropriedades identificadas, de modo geral, os controles foram eficazes em garantir o atendimento aos critérios estabelecidos nas normas do Programa.

Cabe consignar que a maioria das recomendações expedidas no âmbito das ações de controle mencionadas encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU, algumas com manifestações já apresentadas pelos respectivos gestores, no entanto com providências que resultam em implementações ainda parciais. Essas recomendações permanecem em acompanhamento até a sua implementação plena, visando melhorias estruturantes e pontuais na gestão de benefícios.

ANEXO I

1.1. Avaliação da remuneração à CAIXA em contratos celebrados com o Ministério da Cidadania para pagamento concomitante do Bolsa Família e do AER.
<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1094160>

1.2. Análise do contrato administrativo celebrado entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA, para promover a operacionalização do Programa Bolsa Família, dentre outros programas.

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1129527>

2.1. Avaliação das ações relacionadas à concessão do Abono Salarial, bem como da consistência dos pagamentos realizados.

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/963132>

2.2. Avaliação relacionada à implementação do BPC.

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1018107>

2.3. Avaliação da segurança de acessos ao CadÚnico.

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/958428>

2.4. Avaliação quanto ao cumprimento das condicionalidades por beneficiários do Programa Bolsa Família.

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/963078>

2.5. Avaliações relacionadas às contratações efetuadas pelo Ministério da Cidadania para a operacionalização e o pagamento dos Auxílios Emergenciais.

2.6. Avaliações relacionadas à concessão extrajudicial de benefícios dos Auxílios Emergenciais, em decorrência de ACT firmado pelo Ministério da Cidadania com a DPU.

2.7. Avaliações relacionadas à atuação do Ministério da Cidadania visando ao resarcimento de valores pagos a beneficiários inelegíveis.

3.1. Avaliação dos pagamentos do Auxílio Emergencial naquilo que diz respeito à observância aos critérios de elegibilidade.

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1161151>

3.2. Avaliação dos pagamentos do Auxílio Emergencial Residual naquilo que diz respeito à observância aos critérios de elegibilidade.

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1144161>

3.3. Avaliação dos pagamentos do Auxílio Emergencial 2021 naquilo que diz respeito à observância aos critérios de elegibilidade.

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1162867>

3.4. Avaliação do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm 2020).

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/988619>

3.5. Avaliação do Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm 2021).

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1038029>

3.6. Análise de pagamentos de Benefício de Prestação Continuada.

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/947946>

3.7. Avaliação dos procedimentos de suspensão do pagamento do Programa Bolsa Família às famílias que possuem membros beneficiários do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA).

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/953054>

3.8. Avaliação de concessão de aposentadoria rural por idade nas Gerências Executivas (GEX) do INSS em Anápolis/GO e em Goiânia/GO.

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/874032>

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/873975>

3.9. Análise do processo de concessão judicial de benefícios pelo INSS.

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/855422>

3.10. Avaliação acerca da ocorrência de pagamento de benefícios, pelo INSS, além do prazo estabelecido na legislação.

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/967688>

3.11. Avaliação da concessão de benefícios com isenção de carência.

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1144244>