



CONTEXTO

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

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

As avaliações realizadas se desenvolveram em 3 eixos:

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

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

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

MULTIPLICIDADE DE CADASTROS

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

OBJETIVO DA AVALIAÇÃO

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

ESCOPO DA AVALIAÇÃO

2018 - 2019

ABORDAGENS

GESTÃO DE CADASTROS

Avaliar a segurança das informações dos cadastros e propor melhorias pertinentes

GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

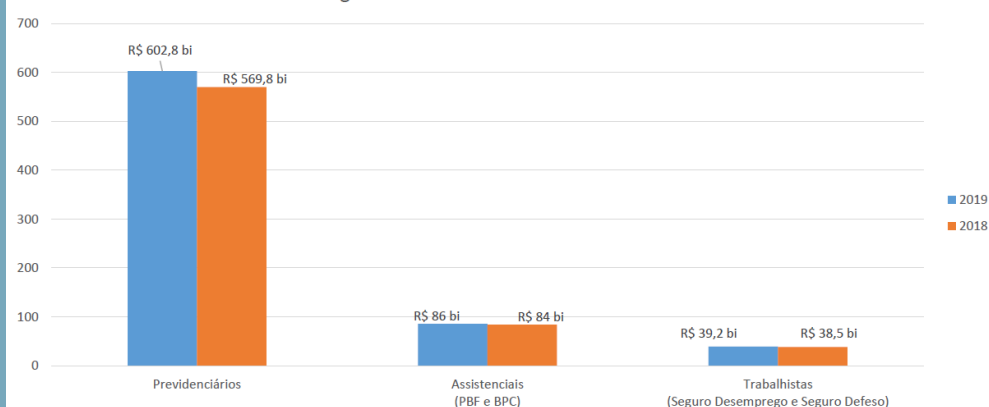
Avaliar a manutenção de cadastros/sistemas estruturantes que subsidiam os pagamentos de benefícios

AUDITORIA DE BASE DE DADOS

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

DIAGNÓSTICO NUMÉRICO

Pagamento de benefícios em 2018 e 2019



AVALIAÇÃO

PRINCIPAIS AÇÕES DE CONTROLE

- Avaliações em relação ao CNIS
- Processo de reconhecimento automático de direito pelo INSS
- Concessão judicial de benefícios pelo INSS
- Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade
- Cruzamento de informações disponíveis em bases de dados
- Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal (Seguro Defeso)
- Pagamentos concomitantes entre o Programa Bolsa Família e o Seguro Defeso

PRINCIPAIS ACHADOS



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

● Avaliação da concessão judicial de benefícios pelo INSS

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

● Avaliação do Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade

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

● Avaliação do pagamento de benefícios

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

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

CONCLUSÕES:

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

MELHORIAS IMPLEMENTADAS:

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

TRABALHOS CONSOLIDADOS:

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

PROGNÓSTICO DA CGU

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

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

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