



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sumários Executivos

**Auditoria Operacional  
no Benefício de Prestação Continuada  
da Assistência Social (BPC)**





República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

### **Ministros**

Ubiratan Aguiar, Presidente  
Benjamin Zymler, Vice-Presidente  
Valmir Campelo  
Walton Alencar Rodrigues  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz  
Raimundo Carreiro  
José Jorge  
José Múcio

### **Auditores**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luís de Carvalho  
Weder de Oliveira

### **Ministério Público**

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral  
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral  
Maria Alzira Ferreira, Subprocuradora-Geral  
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador  
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora  
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador  
Sérgio Ricardo Costa Caribé, Procurador



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**Sumários Executivos**

# **Auditoria Operacional no Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC)**

Relator  
**Ministro Augusto Nardes**

Brasília, 2009

© Copyright 2009, Tribunal de Contas da União  
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>

Para leitura completa do Relatório, do Voto e do Acórdão  
nº 668/2009 - TCU - Plenário, acesse a página do TCU na  
Internet, no seguinte endereço:

<[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/  
comunidades/programas\\_governo/auditorias](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/auditorias)>

Permite-se a reprodução desta publicação,  
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,  
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Auditoria operacional no Benefício de Prestação Continuada da Assistência  
Social (BPC) / Relator Ministro Augusto Nardes. – Brasília : TCU, 2009.

41 p. – (Sumários Executivos)

1. Auditoria de natureza operacional. 2. Pessoa portadora de deficiência. 3.  
Idoso. 4. Programa de governo, avaliação. I. Benefício de Prestação Continuada  
(BPC). II. Título.

Catálogo na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

## **SUMÁRIO**

**APRESENTAÇÃO; 5**

**BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC); 7**

**O QUE FOI AVALIADO?; 8**

**POR QUE FOI AVALIADO?; 8**

**RECURSOS FEDERAIS ALOCADOS AO BPC; 9**

**METODOLOGIA ; 10**

**O QUE O TCU VERIFICOU?; 12**

Efetividade do BPC em atender ao público alvo; 12

O sistema de controle do BPC não é efetivo na detecção de erros e fraudes; 18

O processo de revisão é deficiente; 28

O Processo de Recuperação de Recursos é ineficaz; 33

**BENEFÍCIOS ESPERADOS; 34**

**ACÓRDÃO N.º 668/2009 – TCU – PLENÁRIO; 35**

**NOTAS; 41**



## APRESENTAÇÃO

Esta série de sumários executivos editados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) tem por objetivo divulgar os principais resultados das avaliações de programas governamentais realizadas pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog). As publicações contêm, de forma resumida, aspectos importantes verificados durante as auditorias, determinações e recomendações proferidas pelo Plenário do TCU e boas práticas identificadas.

O foco das avaliações é a verificação do desempenho das ações governamentais, a partir de análises de características, processos e resultados de cada programa ou ação, utilizando critérios fundamentados, com o objetivo de subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública nas três esferas de governo.

Com a divulgação desses trabalhos, pretende-se oferecer aos parlamentares, aos órgãos governamentais, à sociedade civil e às organizações não-governamentais informações suficientes e fidedignas para que possam exercer o controle das ações de governo.

Este número traz as principais informações sobre a avaliação realizada no sistema de concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada. O respectivo processo (TC 013.337/2008-0) foi apreciado em sessão do Plenário de 8/4/2009, sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes.

Ubiratan Aguiar  
Ministro-Presidente



## BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

O Tribunal de Contas da União realizou, entre julho e dezembro de 2008, auditoria de natureza operacional (art. 238, incisos I e II, RITCU) com a finalidade de averiguar se os recursos distribuídos pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) estão alcançando os objetivos previstos pelo arcabouço normativo que o rege. Buscou-se detectar áreas em que o marco legal ou o sistema de controle de erros e fraudes podem ser aprimorados, com a finalidade de que todos os beneficiários potenciais possam ser alcançados e que não haja vazamentos por meio de concessão de benefícios a pessoas que não cumpram aos critérios de elegibilidade regulamentados.

O Art. 203, inciso V da Constituição Federal de 1988 garante um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993) estabelece que consideram-se como não possuindo meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, idosos e pessoas com deficiência que vivam em famílias com renda *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo. A incapacidade para a vida independente e para o trabalho é outra condição para a concessão do benefício para as pessoas com deficiência. Além disso, é vedada a concessão do benefício àqueles que já possuem outros benefícios no âmbito da seguridade social, salvo na área da saúde.

Os principais atores do BPC são o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Ao MDS compete gerir a concessão, manutenção e revisão do BPC, coordenar, normalizar e implementar os benefícios assistenciais, manter organizado sistema de informações e dados sobre os benefícios e atuar junto ao INSS e aos três níveis de governo, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão do benefício. Ao INSS compete a operacionalização do benefício, tanto na concessão quanto na manutenção e revisão, aí

incluídas as perícias necessárias. No que diz respeito ao procedimento de revisão, cabe ao INSS possibilitar a oitiva do beneficiário e análise de sua defesa prévia antes de proceder à suspensão ou cessação do benefício.

## **O QUE FOI AVALIADO?**

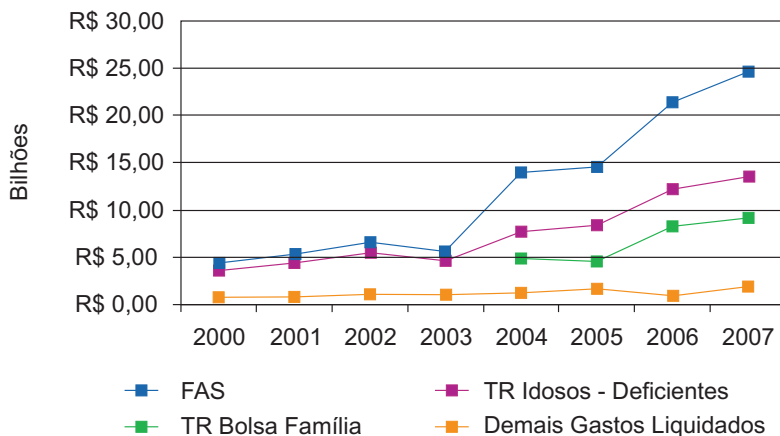
Avaliou-se o desenho do programa e os processos de controle de erros e fraudes realizados pelos órgãos responsáveis. A auditoria examinou inicialmente qual a efetividade do BPC em atender seu público alvo, levantando aspectos quanto à focalização do benefício, de forma a mensurar erros de inclusão (concessão do benefício a pessoas que não atendam aos critérios estabelecidos) e de exclusão (ausência de concessão do benefício a pessoas que cumpram esses critérios). Nesse sentido, avaliou-se também em que medida o conceito de família adotado pela legislação é adequado para definição dos beneficiários do BPC.

Procurou-se, ainda, avaliar se o sistema de controle do BPC é efetivo na detecção de erros e fraudes, tanto dos controles existentes no ato de concessão, quanto das etapas de manutenção e revisão do benefício. Ademais, investigou-se a respeito da eficácia dos procedimentos de recuperação de recursos malversados do BPC, se são coletados dados e informações sobre erros e fraudes, e como estes são utilizados para o gerenciamento do benefício.

## **POR QUE FOI AVALIADO?**

A Função Assistência Social caracterizou-se por forte crescimento dos valores alocados no seu orçamento nos últimos anos. Em 2000, foi aproximadamente de R\$ 5 bilhões o valor do dispêndio com programas e ações assistenciais. Em 2008, esse valor foi cerca de R\$ 28 bilhões, representando um incremento de 460%. Em termos orçamentários, o BPC<sup>1</sup> representa o principal componente da Função Assistência Social, seguido de perto pelo Programa Bolsa Família, conforme pode ser observado no Gráfico 1.

**Gráfico 1 - Histórico Orçamentário da Função Assistência Social (Valores Liquidados), por grupo de programas/ações de governo, entre 2000 e 2007**



Fonte: Banco de Dados da Câmara dos Deputados e Sistema Síntese - TCU.

Para atender 2,9 milhões de beneficiários em 2008, o BPC necessitou da alocação de aproximadamente R\$ 13,5 bilhões. Tendo em vista a materialidade orçamentária, a ocorrência de qualquer situação de vazamento de recursos, seja por fatores relacionados ao desenho da política ou por sua implementação, potencialmente pode causar importantes prejuízos para a sociedade. Além disso, sua importância social justifica a atuação do TCU.

## RECURSOS FEDERAIS ALOCADOS AO BPC

Entre 1996 e 2008, foram despendidos aproximadamente R\$ 80 bilhões para o pagamento do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia – RMV. A partir de 1996, com o fim da concessão da RMV e início das concessões do BPC, os valores gastos com a RMV passaram a não apresentar variação significativa no tempo, enquanto os relativos ao BPC aumentaram a cada ano. A Tabela 1 apresenta a evolução do orçamento da RMV e do BPC relativa ao período entre 1996 e 2007.

**Tabela 1 – Execução Orçamentária do BPC e da RMV entre 1996 e 2007, em R\$ milhões.**

Ação	Ano											
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
RMV idoso	-	-	-	-	567	610	615	708	604	587	583	577
RMV pessoa com deficiência	-	-	-	-	936	1027	1096	1261	1243	1209	1309	1324
<b>Total RMV</b>	-	-	-	-	<b>1503</b>	<b>1636</b>	<b>1711</b>	<b>1969</b>	<b>1846</b>	<b>1795</b>	<b>1892</b>	<b>1902</b>
BPC idoso	-	-	-	-	639	907	1228	1731	2429	3481	4562	5556
BPC pessoa com deficiência	-	-	-	-	1349	1743	2260	2774	3300	4059	5117	6011
<b>Total BPC</b>	<b>130</b>	<b>793</b>	<b>1140</b>	<b>1546</b>	<b>1989</b>	<b>2650</b>	<b>3540</b>	<b>4506</b>	<b>5729</b>	<b>7540</b>	<b>9679</b>	<b>11567</b>
<b>Total Geral (RMV+ BPC)</b>	<b>130</b>	<b>793</b>	<b>1140</b>	<b>1546</b>	<b>3492</b>	<b>4286</b>	<b>5251</b>	<b>6475</b>	<b>7575</b>	<b>9335</b>	<b>11571</b>	<b>13468</b>
Percentual de incremento	-	509,62	43,83	35,62	125,89	22,74	22,52	23,30	17,0	23,23	23,95	16,40

Fonte: SIAFI – dados extraídos do Banco de Dados da Câmara dos Deputados

## METODOLOGIA

Foram adotadas duas linhas de análise: uma abordagem, respaldada em técnicas estatísticas e econométricas, compreendeu a utilização das bases da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD - 2006) e do Censo (2000), realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como de dados administrativos do MDS, de forma a estimar o grau de focalização e o nível de subcobertura do BPC. Em outra abordagem, procurou-se avaliar os controles internos, de forma a verificar se os sistemas de controle do BPC são efetivos na detecção de erros e fraudes. Dessa forma, as conclusões resultantes da análise quantitativa puderam ser acompanhadas de possíveis estratégias para o enfrentamento dos desvios porventura encontrados.

Foram realizados cruzamentos da base de dados do Sistema Único de Benefícios do INSS (SUB) com informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e do Cadastro de Imóveis Rurais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a fim de levantar inconsistências nos dados presentes da base do SUB, bem como de se obter indicadores de nível de riqueza de beneficiários incompatíveis com o critério de renda estabelecido para concessão do benefício ( $\frac{1}{4}$  do salário mínimo familiar *per capita*), apontando assim erros de inclusão.

Foram utilizadas técnicas de diagnóstico, entrevistas, questionários e estudo de caso, para se conhecer o desenho institucional e as rotinas relativas ao benefício, para avaliar a eficiência e eficácia das ações adotadas pelos órgãos envolvidos em sua execução e para auxiliar os gestores na definição de estratégias de aperfeiçoamento dos controles do BPC, identificando as áreas de maior risco.

Para avaliar o processo de revisão, foram utilizados relatórios extraídos do REVBPC<sup>2</sup>, bem como dados fornecidos pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV), relativos a cruzamentos do REVBPC com informações do SUB. Com essa rotina, foi possível verificar em que medida as conclusões constantes da revisão do benefício, no sentido de suspendê-lo ou cessá-lo, estão sendo efetivadas no SUB, ou seja, estão gerando bloqueio do pagamento do benefício.

Também foram feitas visitas de estudo na Gerência Executiva de Brasília e na Agência da Previdência Social (APS) do Gama, no Distrito Federal, para avaliar a operacionalização da concessão, manutenção e revisão do BPC.

## O QUE O TCU VERIFICOU?

### Efetividade do BPC em atender ao público alvo

A análise estatística evidenciou que, segundo a PNAD (2006), 36% dos beneficiários atende estritamente o requisito de renda per capita previsto na legislação do BPC. Contudo, a focalização do benefício é considerada boa, pois a maior parte das pessoas beneficiadas vive em famílias com menos de ½ salário mínimo<sup>3</sup> de renda *per capita*, podendo também ser consideradas pobres.

Os beneficiários que atendem rigorosamente ao critério de renda de ¼ do salário mínimo familiar *per capita* encontram-se no segmento dos 13 por cento mais pobres da população. Destaca-se que 67% dos benefícios estão sendo concedidos para pessoas de famílias que se encontravam na linha de até ½ salário mínimo familiar *per capita*<sup>4</sup>, que corresponde a famílias entre as 33% mais pobres da população. Além disso, 90% dos beneficiários residem em domicílios com renda *per capita* de até 1 salário mínimo, que representam famílias cuja renda se enquadra nos 62% mais pobres da população (Tabela 2).

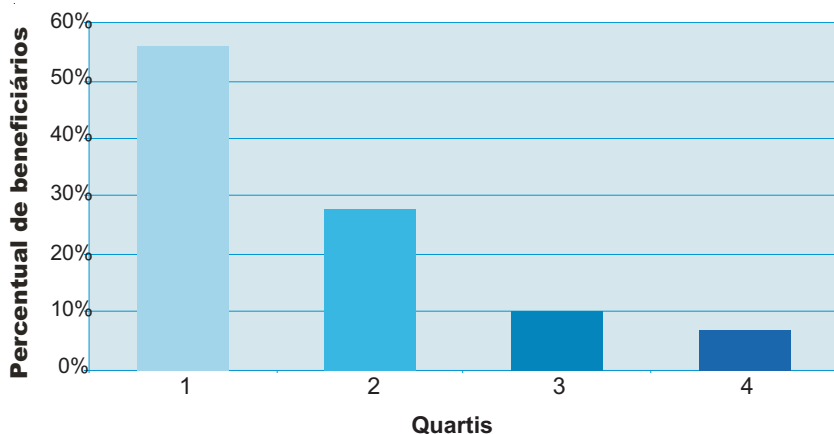
**Tabela 2 – Distribuição dos Beneficiários do BPC na Estrutura de Renda**

Limite de Renda (salário mínimo)	Beneficiários Atendidos (%)	Centésimo da Distribuição de Renda
até ¼	36%	13%
até ½	67%	33%
até 1	90%	62%

Fonte: PNAD (2006)

Ao agrupar as famílias por ordem de riqueza e, concomitantemente, separar a população em quatro grupos, pode-se chegar a importantes conclusões. Em primeiro lugar, os beneficiários do BPC se concentravam nos dois grupos mais pobres da população (Gráfico 2). Em segundo, observou-se acentuada redução de cobertura quanto maior o nível de renda familiar. Além disso, mais de 80% dos beneficiários encontravam-se nos dois primeiros quartis ou grupos de beneficiários, que são especificamente aqueles com maior vulnerabilidade. Por último, apesar de ser um percentual baixo em relação aos primeiros quartis, 6% dos beneficiários estavam entre os 25% mais ricos da população, o que, em 2006, correspondia a mais de 140.000 beneficiários (Gráfico 2).

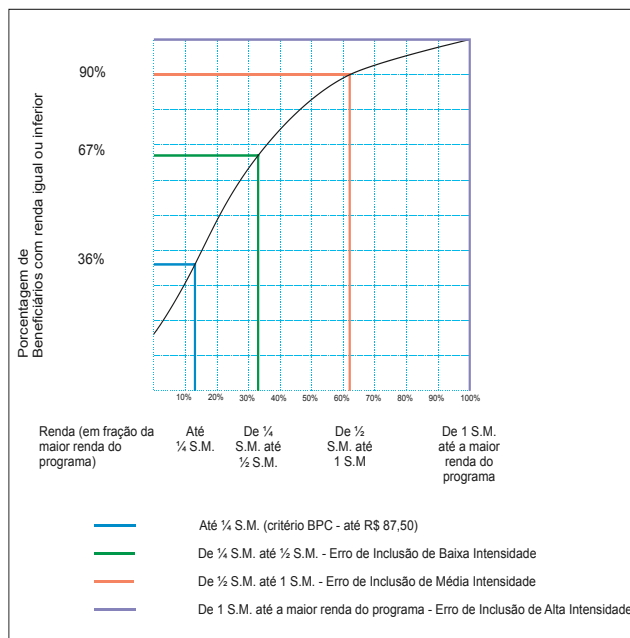
**Gráfico 2 – Distribuição dos Beneficiários do BPC  
entre os Quartis de Distribuição de Renda**



Fonte: PNAD (2006)

A auditoria adotou três critérios de classificação dos erros de inclusão do BPC: erros de baixa, média e alta intensidade (Gráfico 3). Considerou-se erro de baixa intensidade a concessão de benefício a pessoas com renda familiar *per capita* entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  salário mínimo (entre o 13º centésimo e o 33º da distribuição de renda). As razões para o estabelecimento dessa faixa são os possíveis erros de estimativa, as características sociais e as flutuações da renda das pessoas desse grupo social. Foram classificados de média intensidade aquelas pessoas pertencentes a famílias de renda *per capita* entre  $\frac{1}{2}$  e 1 salário mínimo (entre o 34º centésimo e o 61º da distribuição de renda). E, por último, aqueles relativos a famílias com renda *per capita* acima de 1 salário mínimo foram considerados de alta intensidade (a partir do 62º centésimo a renda).

**Gráfico 3 – Intensidade dos Erros de Inclusão na Distribuição Acumulada do BPC – 2006**



Fonte: PNAD (2006)

## Subcobertura do BPC

A análise realizada durante a auditoria evidenciou subcobertura de atendimento do público-alvo do benefício, ou seja, há pessoas que não estão recebendo o benefício, mesmo preenchendo os requisitos para sua concessão. Isso implica em que pessoas em situação de elevada vulnerabilidade social encontram-se desassistidas. Em razão disso, além do crescimento normal, derivado do envelhecimento da população e dos eventos causadores de incapacidade para a vida independente e para o trabalho, o BPC deverá se expandir para contemplar também os potenciais beneficiários ainda não alcançados.

A subcobertura evidenciada foi resultado da análise de documentos apresentados pelo MDS e de estudos quantitativos. Para se chegar aos percentuais de subcobertura, multiplicou-se o total de registros administrativos pela proporção daqueles que realmente atendiam ao critério de renda na PNAD. Com isso, foi possível não apenas comparar esse número com o total de elegíveis em 2006, apresentado em publicação do MDS<sup>5</sup>, mas também relativizar essa subcobertura quando se exclui erros de baixa, média e alta intensidade.

Segundo esta abordagem, a subcobertura é de, aproximadamente, 71%, se forem considerados todos os beneficiários que não atendem estritamente ao critério de renda *per capita* familiar prevista na legislação (os erros de baixa, média e alta intensidade (Tabela 3)). Contudo, dada a dificuldade em se identificar efetivamente os beneficiários que, apesar de pobres, não atendem estritamente o critério legal (os erros considerados pela auditoria de baixa e média intensidade), a subcobertura, considerando-se os erros de alta intensidade, é de 27%, aproximadamente, conforme Tabela 3:

**Tabela 3 – Subcobertura do BPC, com Base nos Erros de Inclusão estimados pela PNAD 2006**

A) Estimativa de elegíveis (2006)*	3.041.550
B) Benefícios efetivos em 2006 (dados administrativos)**	2.445.602
C) Percentual de erros de inclusão de baixa, média e alta intensidade ***	64%
D) Nº de beneficiários que efetivamente atendiam ao critério de renda excluindo erros de inclusão de baixa, média e alta intensidade (B x (1-C))	880.417
E) Subcobertura, considerando erros de baixa, média e alta intensidade (1-D/A)*100%	71%
F) Percentual de erros de inclusão de média e alta intensidade ***	33%
G) Nº de beneficiários que efetivamente atendiam ao critério de renda, excluindo erros de inclusão de média e alta intensidade (B x (1-F))	1.638.553
H) Subcobertura considerando erros de média e alta intensidade (1-G/A)*100%	46%
I) Percentual de erros de inclusão alta intensidade ***	10%
J) Nº de beneficiários que efetivamente atendiam ao critério de renda excluindo erros de inclusão de alta intensidade (B x (1-I))	2.201.042
K) Subcobertura, considerando erros de alta intensidade (1-J/A)*100%	27%

\* Estimativa de Agostinho et al. (2007) em publicação do MDS.

\*\* Publicação do MDS (2007) pag. 233.

\*\*\*Estimativa obtida da análise referente à sobrecobertura efetivada do BPC em atender seu público alvo.

A subcobertura apresentada representa um desafio para o controle da concessão do benefício, pois, se esses não forem aperfeiçoados, é possível que, no processo de expansão, os erros de inclusão e de exclusão continuem a ocorrer. Isso significaria desperdício de recursos públicos, representado pelo pagamento do BPC a pessoas fora de seu público-alvo, e iniquidade, causada pelo não reconhecimento do direito constitucional a pessoas elegíveis e em situação de vulnerabilidade.

## Relevância do Conceito de Família

Outra análise realizada durante a auditoria referiu-se ao conceito de família adotado pelo MDS para a concessão do benefício. Trata-se de um conceito fundamental para a sua operacionalização, porque é utilizado no cálculo da renda *per capita* familiar empregada como critério de elegibilidade do BPC. Comparou-se o conceito de família empregado por esse benefício com outro conceito mais amplo que incorpora a totalidade dos membros da família, opção que mais se aproxima dos conceitos adotados por outros programas sociais, como o Programa Bolsa Família.

Conforme o conceito adotado pelo BPC, determinado em lei, família é o grupo de pessoas coabitando em um mesmo domicílio formado pelo requerente ou beneficiário, o cônjuge ou companheiro (a), os pais, os filhos menores de 21 anos ou inválidos e os equiparados, inclusive o enteado e o menor tutelado, e os irmãos menores de 21 anos ou inválidos.

Por sua vez, família pode ser também entendida como o grupo de pessoas vivendo em um domicílio formado por todos os parentes e eventuais não-parentes agregados à família, grupo familiar doméstico (GFD).

Para comparar cada um desses conceitos, foram estimados os erros de inclusão atualmente existentes, caso fosse adotado o conceito de Grupo Familiar Doméstico pelo BPC.

Tabela 4 – Erros de inclusão: conceito atual de família x GFD		
Intervalo de Renda Per Capita	Conceito atual	GFD
entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo (baixa intensidade)	8,8%	10,6%
entre $\frac{1}{2}$ e 1 salário mínimo (média intensidade)	5,1%	2,6%
acima de 1 salário mínimo (alta intensidade)	5,8%	0,4%

Fonte: Auditoria, com base em análise do Censo (2000)

O conceito de família empregado atualmente no BPC, quando comparado ao conceito de GFD, permite, em maior proporção, a inclusão de beneficiários membros de famílias com renda per capita superior a ½ salário mínimo (erros de inclusão) e a exclusão das pessoas com renda per capita inferior a ½ salário mínimo (erros de exclusão). Essa constatação gera fortes indícios de que o conceito de família empregado para a concessão do benefício é menos eficiente como ferramenta de focalização de beneficiários necessitados do que o GFD.

Além disso, a mudança do conceito de família atual para algo semelhante ao GFD não teria, aparentemente, impacto orçamentário significativo, pois cerca de 80% dos benefícios permaneceriam inalterados, isto é, continuariam a ser concedidos regularmente, independentemente do conceito de família empregado. Segundo informações obtidas junto a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)<sup>6</sup>, os arranjos familiares encontrados pelo IBGE para pessoas idosas e pessoas com deficiência seriam semelhantes ao conceito atual em, aproximadamente, 80% dos casos, o que corrobora a estimativa da auditoria. Além disso, em torno de 19,7% dos atuais beneficiários seriam excluídos e outros 13,6% seriam incluídos no BPC.

## **O sistema de controle do BPC não é efetivo na detecção de erros e fraudes**

Quando da concessão do BPC, é realizada, automaticamente, verificação da renda declarada com os dados de renda constantes do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), base de dados nacional que contém informações cadastrais de trabalhadores empregados e contribuintes individuais, empregadores, vínculos empregatícios e remunerações, com o intuito de aferir subdeclaração de renda. No entanto, o CNIS, enquanto ferramenta para avaliação dos critérios de elegibilidade do BPC, alcança percentual limitado de potenciais beneficiários, dada a alta proporção de trabalhadores informais no público alvo desse benefício, que, portanto, não constam de tal cadastro.

Além disso, as informações do CNIS disponíveis para o INSS estão desatualizadas, em razão do atraso na incorporação de versões mais recentes e disponíveis de bases de dados relevantes. Exemplo disso é o que ocorre com a RAIS, gerenciada pelo Ministério do Trabalho e Emprego. O CNIS usava a versão 2006 e não a versão 2007, que se encontrava disponível à época da auditoria. Outra limitação é a insuficiência de informações referentes aos registros de servidores públicos aposentados das esferas federal, estadual e municipal, que poderiam ser utilizadas pelo INSS para impedir que servidores públicos aposentados recebam o BPC.

O CNIS tem por objetivo atender com maior eficiência os direitos dos trabalhadores que contribuem para a previdência, mantendo informações confiáveis sobre sua vida laboral, inibir fraudes e desvios na concessão de benefícios previdenciários e trabalhistas, mediante o cruzamento das informações administradas pelos vários sistemas governamentais, além de buscar o gerenciamento racional e coordenado de informações dispersas em sistemas de diversos outros órgãos.

Os cruzamentos realizados com o CNIS no momento da concessão do BPC, apesar de serem boa prática de controle, são insuficientes para conferir o cumprimento dos critérios de elegibilidade de todos os potenciais beneficiários. Isso porque, em relação aos critérios de renda, os cruzamentos alcançam somente os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho formal, ou seja, 50,7% dos trabalhadores, segundo dados da PNAD 2007<sup>7</sup>. Não há informações a respeito da renda dos demais 46,3% de trabalhadores brasileiros, por estarem inseridos no mercado informal.

Não existe base de dados no CNIS que permita cruzar dados de servidores públicos aposentados pelas esferas federal, estadual e municipal. As bases de dados empregadas para a verificação de acumulação indevida de benefícios alcançam somente benefícios administrados pelo INSS. Diante disso, existe a possibilidade de concessão do BPC a beneficiários de outros regimes previdenciários, contrariando o disposto no § 4º do art. 20 da Lei n.º 8.742/93.

A utilização de *proxies* poderia ser outra ferramenta de controle do BPC. Segundo Paes de Barros et al., (2006), há subdeclaração de renda no Programa Bolsa Família, o que não ocorre com as demais informações socioeconômicas presentes no Cadastro Único. Esse fato enseja a utilização dessas outras variáveis para finalidades de controle. Observa-se que não existem, no controle do BPC, procedimentos estatísticos que permitam identificar, por meio de variáveis socioeconômicas e geográficas, a probabilidade do beneficiário ter subdeclarado a renda.

Conforme esses autores, variáveis socioeconômicas podem ser combinadas com a renda declarada para identificar famílias que deveriam ser reentrevistadas a fim de que se valide ou corrija a renda declarada por elas à administração pública. Dado que existe forte correlação entre a renda familiar e outras características da família, pode-se avaliar a probabilidade da renda declarada ser diferente da renda verdadeira.

Além das variáveis socioeconômicas, a renda dos indivíduos pode ser inferida por meio de variáveis geográficas. Analogamente ao caso das variáveis socioeconômicas, é possível, mas improvável, que beneficiários do BPC, que devem ser pobres, estejam vivendo em bairros de classe média ou de classe alta. Na Tabela 4 são demonstradas diferenças entre a renda do setor censitário e a renda dos beneficiários.

**Tabela 4 – Percentual de Beneficiários do BPC que vivem em setores censitários com diferentes níveis de renda**

Intervalos de Diferença entre a Renda do Setor Censitário e a Renda dos Beneficiários	Número de Beneficiários e Familiares por Intervalo de Renda per capita familiar	Percentual de Beneficiários e Familiares por Intervalo de Renda
> 1 Salário Mínimo	618.376	13%
(0,5 SM – 1 SM]	1.094.833	23%
(0,25 SM – 0,5 SM]	1.283.345	27%
(0 SM – 0,25 SM]	1.046.374	22%
<= 0 SM	749.037	15%

Fonte: PNAD 2006

Conforme se observa da Tabela 4, para 13% do total de beneficiários do BPC (618.376 beneficiários) a diferença entre a renda do setor censitário e a renda declarada dos beneficiários é maior do que 1 salário mínimo. Esse percentual sobe para diferenças de renda inferiores. Os beneficiários que estão situados em bairros ou setores com renda relativamente maiores que os critérios de elegibilidade de renda do programa, deveriam ser identificados para posterior averiguação do cumprimento do critério de elegibilidade.

## Benefícios Potenciais de Controle Provenientes de Cruzamentos de Dados

Com a finalidade de evidenciar a fragilidade no processo de concessão, foram efetuados cruzamento de dados do SUB com bases ainda não utilizadas sistematicamente para o controle do benefício, que podem representar indicador de riqueza dos beneficiários do BPC: RENAVAM, INCRA e CNPJ. Ressalta-se que são apenas exemplos de bancos de dados a serem utilizados na detecção de erros e fraudes sendo fortemente recomendável que a administração pública brasileira utilize outras bases de dados na realização de controles.

Os cruzamentos consistiram na comparação das informações constantes nas diversas bases de dados relativas a um mesmo CPF, ou à combinação de campos (CPF, nome e nome da mãe) com aquelas constantes do SUB, base de dados onde constam os dados dos beneficiários do BPC. Assim, puderam ser identificados beneficiários do BPC ou familiares seus que possuem carros, imóvel rural ou que são sócios de empresas privadas.

A Tabela 5 apresenta o número de ocorrências verificadas nos cruzamentos dos dados dos beneficiários do BPC com os registros existentes em cada uma das bases utilizadas, bem como a economia de recursos que será possível caso sejam cancelados 25%, 50% ou 100% dos benefícios com indícios de irregularidades.

**Tabela 5 – Estimativa de economia anual de recursos do BPC, com base na identificação de possíveis irregularidades referentes à inelegibilidade por renda e capacidade para o trabalho.**

Base de Dados	Ocorrências	Economia Anual(em R\$ milhões)		
		corte de 25%	corte de 50%	corte de 100%
RENAVAM	103.904	129,4	258,7	517,4
INCRA	13.750	17,1	34,2	68,4
CJPJ	1.472	1,83	3,6	7,3
RAIS (Beneficiários com deficiência)	7.715	9,6	19,2	38,4
<b>TOTAL</b>	<b>126.841</b>	<b>157,9</b>	<b>315,8</b>	<b>631,6</b>

Fonte: SUB 02/2008, RENAVAM 04/2008, INCRA 07/2008, CNPJ e RAIS 2006.

Obs.: Foram desconsiderados da base do INCRA os acampados e reassentados.

No cruzamento de dados de fevereiro de 2008 do SUB com dados de abril de 2008 do RENAVAM, buscou-se identificar os beneficiários do BPC que são proprietários de veículos automotores. O CPF foi usado para localizar um mesmo beneficiário ou familiar nos dois bancos de dados. Nessa análise, foram encontrados aproximadamente 104 mil registro de CPFs coincidentes, ou seja, 104 mil beneficiários (ou familiares, naqueles casos de inclusão do CPF incorreto) que possuem automóveis, sendo que a quantidade de veículos é de aproximadamente 138 mil.

O cruzamento do SUB com dados de julho de 2008 do INCRA (CPF + Nome + Nome da Mãe) possibilitou verificar beneficiários que são ou foram proprietários de imóveis rurais, sem, no entanto, permitir identificar a propriedade atual da terra. A partir dessa análise, constatou-se que existem aproximadamente 13 mil proprietários de imóveis rurais beneficiários do BPC. Ressalta-se que desses, cerca de 4 mil são acampados e reassentados, que provavelmente possuem renda baixa.

O cruzamento do SUB com o banco de dados do CNPJ (CPF + Nome) possibilitou identificar que 1.472 beneficiários do BPC constam como sócios de empresas.

Por fim, foi replicado procedimento existente quando do requerimento do benefício, no qual o SUB é cruzamento com bases de dados constantes do CNIS, dentre elas a RAIS. Para tanto, utilizou-se a base relativa ao exercício de 2006. Foram encontrados 17 mil beneficiários do BPC com registro de emprego. Em princípio, tal constatação indica que não persiste a situação que deu origem à concessão desses benefícios. Foram identificados, ainda, aproximadamente 7 mil registros na RAIS de pessoas com deficiência, beneficiadas pelo BPC. Conforme o art. 20 da Lei n.º 8.742/93 (LOAS), um dos critérios para o recebimento do BPC é que a pessoa com deficiência seja incapacitada para a vida independente e para o trabalho.

Diante das fragilidades identificadas no processo de concessão para a verificação dos critérios de elegibilidade, a sistemática de cruzamentos das informações declaradas pelo beneficiário com bases de dados capazes de fornecer informações que minimizam erros e fraudes no BPC é uma prática de grande valia para o controle do benefício.

### **Deficiência no procedimento de cadastramento**

O registro das informações cadastrais dos beneficiários do BPC, como nome, data de nascimento, filiação, endereço e documentos de identificação, é realizado no CNIS-Cidadão/Prisma. Esse registro é replicado para o SUB, sistema utilizado para a concessão do benefício. A base de dados do SUB foi analisada e constatou-se que existem inconsistências nos cadastros dos beneficiários que podem limitar o controle de erros e fraudes no benefício.

Com o intuito de identificar duplicidades na base do SUB, utilizando o campo Número do Benefício (NB) como chave de busca, foram constatados 56 registros duplicados. De outra forma, considerando o número do CPF como chave, foram detectados 840 CPF que se referem a mais de

um benefício, representando 1.808 benefícios. Como casos mais extremos, identificaram-se 31 benefícios com o mesmo CPF.

Foram detectados cerca de 475 mil CPF zerados ou com o mesmo algarismo nas onze posições do número, além de aproximadamente 22 mil observações com o campo nome da mãe em branco e 162 datas de nascimento sem informação. Essas inconsistências dificultam e, até mesmo, impedem os cruzamentos de dados visando detectar erros, fraudes ou falecimento de beneficiários.

Constataram-se, ainda, inconsistências no cruzamento do SUB com a base de CPF. A análise buscou identificar a validade dos CPF dos beneficiários. Pelo critério mais brando, isto é, aquele que confere apenas o número do CPF, observaram-se aproximadamente 9 mil registros no SUB com CPF inexistente na base da Receita Federal do Brasil. Os números de inconsistências aumentam significativamente quando são conferidas diferentes informações simultaneamente, conforme Tabela 6.

**Tabela 6 – Número de beneficiários do BPC que apresentam dados inconsistentes com o registro no CPF, por critério de cruzamento.**

Critério de Cruzamento	Ocorrências
CPF	9.580
CPF + Nome	111.115
CPF + Nome + Nome da Mãe	710.069
CPF + Nome + Nome da Mãe + Data de Nascimento	774.518

Fonte: SUB 02/2008 e CPF 2005

Esse cruzamento também permitiu identificar aproximadamente 102 mil registros, nos quais os CPF são válidos, de acordo com a base da Receita Federal do Brasil, mas não correspondem ao nome do beneficiário cadastrado no SUB. Em alguns casos, o nome da mãe foi utilizado no campo do titular do benefício, em outros, existem erros de digitação e abreviações.

Mesmo com todos os procedimentos de ‘limpeza da base’, não foi possível eliminá-los para que não constassem como inconsistências. Cabe ressaltar que existem benefícios que foram cadastrados com CPF de procuradores ou representantes legais e não o CPF do beneficiário. No modelo atual de cadastramento, esse procedimento não é mais permitido.

### Inexistência de sistemática de marcação de benefícios de risco

Alguns benefícios podem ser considerados como tendo alto risco de corresponderem a fraude ou erro, porém inexistente, no SUB ou em outro aplicativo, sistemática de identificação desses benefícios. Esses casos poderiam ser revisados, posteriormente, contribuindo para a investigação mais eficaz do desperdício de recursos públicos. Beneficiários que sejam encaminhados por intermediários, que não apresentem CPF no momento da solicitação do BPC, situações em que haja desconfiança sobre a veracidade dos documentos, benefícios que sejam concedidos por meio de procuradores, além de outros casos que sejam considerados suspeitos pelos atendentes, são exemplos de benefícios que poderiam ser identificados no momento da concessão para posterior avaliação e monitoramento.

Os cruzamentos de dados da base do SUB com bases de dados que permitam confirmar as informações declaradas pelos beneficiários, e com bases que identificam os beneficiários como não fazendo parte do público alvo do BPC, também seriam procedimentos de indicação de benefícios com risco. Uma terceira via de avaliação de risco seria a criação de modelos estatísticos para se averiguar, por intermédio de variáveis sociais, econômicas e geográficas, se a renda declarada pelo beneficiário é compatível com os critérios exigidos para a permanência no BPC.

Após a identificação dos benefícios de risco por meio das sistemáticas de marcações, cruzamentos de dados e/ou utilização de modelos estatísticos, deveria haver entrevista, realizada por profissional habilitado, preferencialmente assistente social, para averiguar a condição social dos beneficiários identificados. É importante que o parecer do assistente social ou de profis-

sional habilitado tenha força de prova, uma vez que o mesmo representa a última etapa de um procedimento de controle que antecipadamente realizou análise de risco com a finalidade de detectar beneficiários com maior probabilidade de não estarem cumprindo critérios de elegibilidade.

Observou-se, no estudo de caso realizado na APS Gama/DF, que na etapa de revisão do BPC, mesmo que o beneficiário tenha declarado, para o assistente social, renda que supere  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo *per capita*, o benefício somente será cessado se, na verificação com o CNIS, for comprovada tal situação. Sendo assim, a constatação realizada pelo assistente social, que verificou *in loco* as condições econômicas e sociais em que se encontram o grupo familiar, não são suficientes para interromper os benefícios. Para isso, é necessária a confirmação no CNIS.

Com a adoção dessas medidas, ocorreria um acompanhamento mais direcionado da revisão dos benefícios de BPC, que minimizaria o pagamento de benefícios indevidos por longo prazo e tornaria mais eficiente o processo de revisão.

### Necessidade de aumento da frequência com que os cruzamentos de dados são realizados

Da forma como está desenhado o procedimento de acompanhamento do BPC, somente quando da seleção para revisão são realizados cruzamentos de dados para averiguar recebimento de valores oriundos do emprego formal por parte de beneficiários e seus familiares. Tendo em vista que a própria LOAS estabelece em seu artigo 21, § 1º, que o pagamento do benefício cessa no momento em que forem superadas as condições que lhe deram origem, ou em caso de morte do beneficiário, o cruzamento periódico de bases de dados poderia ser incorporado à rotina de monitoramento do BPC. A adoção de tal medida se converteria em economia de recursos públicos à medida que os beneficiários que deixassem de apresentar situação de vulnerabilidade fossem excluídos, sem necessidade de se realizar a revisão como hoje é entendida.

Ademais, conforme já está sendo estudado para o novo modelo de revisão do BPC, a realização de cruzamentos de dados no início do procedimento revisional resultará num ganho de qualidade das informações disponíveis para os assistentes sociais ou outros profissionais habilitados, podendo validar ou rechaçar as informações contidas nas bases de dados por ocasião da revisão.

## O processo de revisão é deficiente

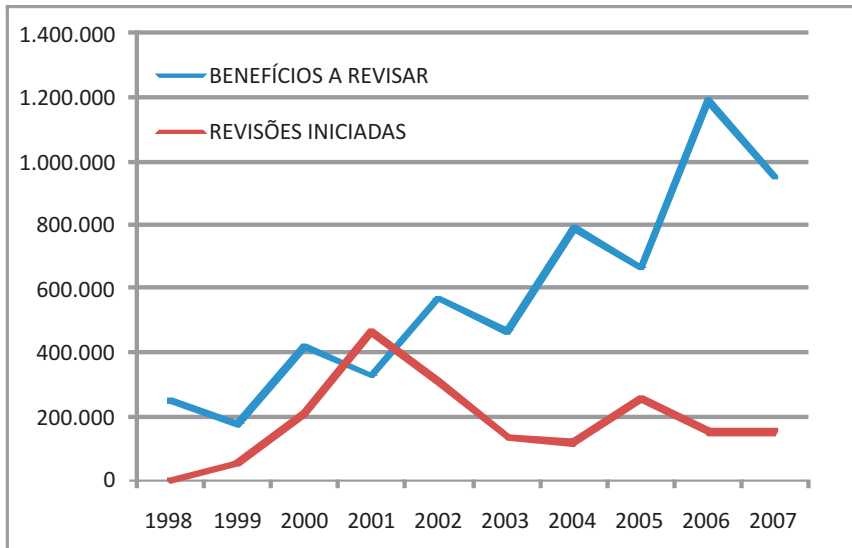
O processo de revisão do BPC apresenta sérias limitações, em razão dos seguintes motivos: i) baixo percentual de revisões realizadas, em comparação com o universo de benefícios que deveriam ter sido revisados, ii) elevada proporção de beneficiários não localizados, iii) elevada quantidade de revisões pendentes de conclusão; e iv) prolongado período que decorre entre o início da revisão e sua conclusão.

O Artigo 21 da LOAS estabelece que seja realizada revisão dos benefícios a cada dois anos. Isso porque o cumprimento dos critérios de elegibilidade gera para o cidadão direito subjetivo ao recebimento da parcela pecuniária, mas não de direito adquirido à manutenção vitalícia como ocorre quanto aos benefícios previdenciários, que decorrem da contribuição dos segurados para o regime de previdência social; e, uma vez concedidos, só poderão ser cessados nos casos de irregularidades no ato de concessão. O descumprimento de algum dos critérios de elegibilidade por parte do beneficiário ou de sua família faz com que o BPC deixe de ser devido.

As primeiras concessões de benefício ocorreram no início de 1996. Assim, a revisão inaugural deveria ter ocorrido no início de 1998. Contudo, a primeira etapa de revisão iniciou-se somente em outubro de 1999. Estimativa realizada durante a auditoria chegou à necessidade de 5,7 milhões de revisões, entre 1998 e 2007, caso fosse atendido o critério estabelecido na legislação de se realizar revisões a cada dois anos. Neste período, foram iniciadas 1,8 milhões de revisões, equivalentes a 31,5% da necessidade

estimada. No Gráfico 6, pode ser observado o descompasso entre o que deveria ter sido feito e o que realmente ocorreu.

**Gráfico 6 – Benefícios do BPC a revisar e revisões iniciadas, de 1999 a 2007.**



Fonte: SUB e MDS

Foram determinantes para o baixo número de benefícios selecionados para revisão a necessidade de participação de todos os estados da Federação, além do elevado número de municípios, empresas e ONGs a serem envolvidas na coleta das informações sociais de uma quantidade cada vez maior de beneficiários, aliado à falta de capacidade operacional do INSS para processar todas essas informações coletadas e analisar as defesas apresentadas.

Em consequência disso, nenhum benefício foi objeto de mais do que um único procedimento revisional. Benefícios concedidos em 1996, por exemplo, só foram objeto de revisão na 1ª etapa, ou seja, entre 1999 e 2001. Depois disso, nunca mais foram selecionados para outra revisão,

nem mesmo por amostragem, o que contraria o Art. 21 da LOAS e pode dar margem ao pagamento de benefícios indevidamente.

A discrepância entre o que deveria ter sido feito e o que foi realizado demonstra a incapacidade operacional do INSS e do MDS de realizar a revisão do benefício na base temporal disciplinada na legislação, resultando em prejuízo aos cofres públicos pela manutenção do pagamento de benefícios indevidos. Mesmo com o baixo percentual de revisões realizadas, foram cessados aproximadamente 100 mil benefícios em virtude da revisão, cerca de 3% dos benefícios concedidos. Se fosse realizada a cada dois anos, conforme dispõe a norma legal, a economia para os cofres públicos poderia ser ainda maior pela interrupção mais tempestiva do pagamento de benefícios indevidos.

Além disso, o resumo das 6 etapas de revisão já realizadas, constante da Tabela 7, demonstra que, de 1,8 milhões de benefícios selecionados para revisão, continuam pendentes de conclusão 678,9 mil<sup>8</sup> benefícios (37% dos benefícios selecionados). Há 327,7 mil benefícios não concluídos por falta de avaliação social, 238 mil em razão da não localização<sup>9</sup> dos titulares e 113,2 mil por motivos desconhecidos<sup>10</sup>.

**Tabela 7 – Resumo das Etapas de Revisão do BPC, em mil benefícios**

Etapa	Selecionados	Aval Social	Localizado	Não Localizado	Óbito		A Avaliar	Renda			Conclusão			Pendente de conclusão
					Concluído	Não Concluído		<1/4 SM	>1/4 SM		Manter	Suspender	Cessar	
									Concluído	Não Concluído				
1ª	462,2	361,9	294,8	51,1	15,6	0,0	100,3	264,7	26,7	3,3	142,9	41,4	99,1	178,7
2ª	383,0	329,4	250,3	57,5	20,5	0,0	53,6	229,8	18,0	2,4	157,1	19,4	90,4	116,0
3ª	302,7	241,2	185,9	42,5	12,1	0,0	61,5	175,2	9,8	0,8	136,7	8,6	56,1	101,3
4ª	217,9	187,1	134,3	46,1	5,7	0,0	30,7	123,7	9,1	1,5	106,1	7,5	28,5	75,8
5ª	390,3	317,7	213,1	92,5	9,6	0,2	72,6	195,3	14,5	3,3	169,1	13,7	35,4	172,1
6ª	75,6	95,7	40,7	23,3	1,2	0,0	8,9	36,0	3,7	1,0	30,3	3,4	6,0	35,0
Total	1830,7	1503,0	1119,0	313,1	64,7	0,3	327,7	1024,8	81,8	12,4	742,3	93,9	315,6	678,9

Fonte: REVBPC

Quanto ao período de conclusão da revisão, o período médio entre a data da avaliação social e a conclusão das revisões do benefício com decisão pela suspensão ou cessação é de aproximadamente 2 anos<sup>11</sup>. O MDS entende que quatro meses seria um período razoável. Aproximadamente 12% das revisões realizadas<sup>12</sup> resultam em conclusão pela suspensão ou cessação do benefício. Mesmo assim, há dificuldades de processamento dessas informações pelo INSS em tempo razoável. Cabe ressaltar que os dados utilizados para o cálculo do período médio apresentam algumas restrições. Em primeiro lugar, foram consideradas somente as revisões que apresentaram lançamento nos campos conclusão e data de conclusão. Isso porque, conforme explicado anteriormente, não há campo na Página REVBPC para documentar todos os procedimentos da revisão. Além disso, há 678,9 mil benefícios pendentes de conclusão. Caso fossem considerados esses casos, o tempo médio seria bem maior.

Das revisões concluídas que indicam suspensão ou cessação dos benefícios, foram excluídos os casos que apresentavam algum tipo de inconsistências. Foram assim considerados os casos em que a data da conclusão é anterior à data da avaliação social ou quando o período entre a avaliação social e a conclusão é superior a 8 anos. Considerando que as revisões se iniciaram no exercício de 1999 e que os dados retratam a situação em 2007, não faz sentido o lançamento de datas de avaliação e conclusão incompatíveis com esse lapso temporal.

Algumas razões para o decurso excessivo de prazo são a demora no recebimento das informações das avaliações sociais pelo INSS, a falta de capacidade operacional do Instituto de analisar todas as avaliações sociais que lhe são enviadas e deficiência do monitoramento quanto à tempestividade da conclusão dos processos de revisão.

## Possibilidade de Pagamento Indevido de Benefícios – Contradição entre os Dados do REVBPC e do SUB

Foram encontradas divergências de dados entre o REVBPC e o SUB, que podem gerar pagamento indevido de benefícios. Foram detectados pela auditoria interna do INSS aproximadamente 33 mil benefícios no REVBPC com conclusão pela Suspensão ou Cessação, mas com situação Ativo no SUB, ou seja, que estavam sendo pagos mensalmente. Destes, 11 mil nunca chegaram a sofrer qualquer suspensão ou cessação de pagamentos. Os outros 22 mil sofreram suspensão ou cessação em algum momento, não necessariamente por conta da revisão, mas foram reativados e continuam ativos.

Quando as informações coletadas chegam ao INSS, são realizados cruzamentos dos dados do SUB com o CNIS. Constatando-se que as condições que deram origem ao benefício não mais persistem, o INSS deve comunicar o fato ao beneficiário para que possa oferecer defesa em 10 dias. Somente após a análise dos argumentos apresentados pelos beneficiários é que o INSS poderá suspender o pagamento do benefício, caso não os acate. Contudo, o REVBPC não contempla campos para lançamento das informações relativas a todas essas fases. Não existem campos para lançamento dos valores de renda encontrados no cruzamento com o CNIS, da data de emissão da carta de defesa, da data do recebimento da defesa e do resultado da análise da defesa, bem como da data de início e término da contagem de prazo para recurso e da data de conclusão da análise do recurso realizada pelo CRPS. Além disso, não há informação se o benefício suspenso ou cessado pela revisão foi reativado por ordem judicial.

Existe somente um campo para lançamento da conclusão e outro para lançamento da data desta conclusão. Como não há padronização quanto aos procedimentos a serem realizados nas diversas agências do INSS quanto ao momento em que deve ser lançada tal conclusão, conforme informado pela Diretoria de Benefícios do INSS, não há como precisar se a conclusão

ali constante é provisória ou definitiva. Algumas agências de previdência social lançam a conclusão após a análise prévia dos dados e outras a lançam somente após a análise da defesa, quando já foi possibilitado o contraditório e o benefício pode ser suspenso ou cessado.

A comunicação entre os sistemas informatizados está previsto no item 4.1.2.9 do Plano de Trabalho do Contrato n.º 163/2006, celebrado entre o INSS e a DATAPREV. Com isso, após o lançamento da conclusão da revisão no REVBPC, no sentido de Suspender ou Cessar o benefício, deveria ocorrer a comunicação entre os sistemas, gerando o bloqueio de pagamento do benefício. Contudo, a automatização dos procedimentos depende do aperfeiçoamento do REVBPC, antes do qual não é possível exigir que a DATAPREV cumpra o dispositivo contratual.

## O Processo de Recuperação de Recursos é ineficaz

Não há informações disponíveis a respeito do montante identificado de recursos do BPC pagos irregularmente e o percentual desses recursos que já foram recuperados ou que estão em processo de cobrança. A falta de disponibilidade desses dados de forma *on line* demonstra que o sistema de controle de erros e fraudes do BPC não utiliza rotineiramente essas informações na montagem de sua estratégia de atuação. Em outros países, considerados como benchmarking internacional no combate de erros e fraudes em benefícios, como é o caso do Reino Unido, os sistemas de controle de erros e fraudes agem de forma a maximizar a recuperação de recursos.

A recuperação administrativa é mais efetiva que a judicial. As poucas informações disponíveis a respeito de recuperação de recursos dão conta de que ocorreram devido à atuação do próprio INSS, por meio de cobrança administrativa.

Apesar do BPC ter sido implementado em 1996, somente 11 anos depois, por meio do art. 49 do Decreto 6.214/2007, foram regulamentados aspectos relativos à recuperação de importâncias pagas incorretamente a seus beneficiários. O recebimento indevido pode resultar de omissão na comunicação de fato que implique a cessação do benefício ou na prática, pelo beneficiário ou terceiros, de ato com dolo, fraude ou má-fé.

O mencionado artigo prevê a restituição dos valores recebidos de forma indevida com atualização monetária, utilizando-se de índice de reajustamento empregado nos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. A restituição do valor devido pode ser feita em uma ou em até três parcelas.

Na hipótese de o beneficiário permanecer com direito ao recebimento de benefício de prestação continuada ou estar em usufruto de outro benefício previdenciário, regularmente concedido pelo INSS, poderá devolver o valor indevido em tantas parcelas quantas forem necessárias à liquidação do débito de valor equivalente a trinta por cento do valor do benefício que for mantido.

## **BENEFÍCIOS ESPERADOS**

Visando contribuir para a melhoria do desempenho do sistema de concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada, foram encaminhadas determinações e recomendações aos gestores, constantes do Acórdão nº 668/2009 – Plenário TCU. No prazo de 5 anos, estima-se que a economia total alcançada com a implementação dessas deliberações será de 6.387.000 salários mínimos, o que representa R\$ 2,65 bilhões.

## ACÓRDÃO N.º 668/2009 – TCU – PLENÁRIO

Processo n.º TC 013.337/2008-0

Grupo I, Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria Operacional

Entidade: Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS – MDS

Responsável: Ana Lígia Gomes – Secretária Nacional de Assistência Social (CPF: 152.132.931-15)

Relator: Ministro Augusto Nardes

Representante do Ministério Público: não atuou

Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog e 4ª Secretaria de Controle Externo

Advogado constituído nos autos: não há

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia relatório de Auditoria de Natureza Operacional - ANOp realizada com o objetivo de examinar o desenho do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e BPC, bem como os processos de controle adotados para a detecção e prevenção de erro e fraude na concessão e na manutenção desse benefício,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

9.1. recomendar à Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que:

9.1.1. adote, no novo modelo de revisão do BPC, avaliação de risco que permita a identificação e a marcação de benefícios cuja concessão e/ou manutenção apresentem maior probabilidade de estarem sujeitas a erro e fraude, contemplando os seguintes procedimentos:

9.1.1.1. ampliação dos cruzamentos de dados realizados pelo CNIS, com a utilização de outras bases que registrem indicadores de renda e empregabilidade (tais como as do RENAAM, INCRA e CNPJ), informações de acúmulo de benefícios, como as bases de benefícios de outros regimes de previdência, além do administrado pelo INSS, e informações de óbito, como o SIM;

9.1.1.2. emprego de modelos estatísticos, utilizando variáveis socioeconômicas ou geográficas, com vistas a inferir a renda ou a probabilidade de o beneficiário situar-se em família com renda mensal per capita dentro do critérios de elegibilidade do BPC;

9.1.1.3. identificação e marcação, nas fases de concessão e manutenção do BPC, de beneficiário encaminhado por intermediário ou cujo benefício tenha sido concedido a procurador, além de outros casos considerados de risco, de acordo com critérios preestabelecidos;

9.1.1.4. realização de entrevista domiciliar, por assistente social ou profissional habilitado, para averiguação da condição social do beneficiário selecionado pela avaliação de risco;

9.1.2. realize, com periodicidade, no mínimo, anual, cruzamentos dos dados dos beneficiários do BPC constantes do sistema SUB com outras bases de dados, com vistas à verificação do enquadramento desses beneficiários aos critérios de elegibilidade estabelecidos;

9.1.3. regulamente o uso do parecer do assistente social ou profissional habilitado, realizado com base em visitas domiciliares, como prova material para suspensão e cessação dos benefícios;

9.1.4. crie procedimento que possibilite, no momento da concessão do benefício, dar conhecimento aos beneficiários de suas obrigações de informar modificações em informações cadastrais que resultem cessação do benefício;

9.1.5. regulamente a obrigatoriedade de os beneficiários informarem, em caso de alteração cadastral, os novos dados relativos a nome, endereço e estado civil, dentre outros que julgar pertinentes;

9.1.6. inclua no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal i Cadúnicó informações de famílias de beneficiários do BPC ainda não constantes desse cadastro;

9.2. recomendar ao Instituto Nacional de Seguro Social que:

9.2.1. adote as seguintes medidas com vistas a combater deficiências no procedimento de cadastramento dos beneficiários do BPC:

9.2.1.1. criação de procedimento de correção no sistema SUB de CPF zerados e inválidos;

9.2.1.2. criação de procedimentos de verificação de validade do CPF informado por ocasião do cadastramento;

9.2.1.3. utilização de sistema de identificação de endereços baseado no CEP;

9.2.1.4. criação de sistemática de melhoria na qualidade da inserção de dados, com metas de redução de erros de registro ao longo do tempo;

9.2.1.5. inclusão, no Censo Previdenciário, dos beneficiários não localizados que tiverem maior risco de não atenderem aos critérios de elegibilidade;

9.2.1.6. atribuição de Número de Identificação de Trabalhador e NIT aos membros da família que ainda não o possuem;

9.2.2. adote as seguintes medidas com vistas a combater deficiências no procedimento de revisão do BPC:

9.2.2.1. criação de campos no sistema REVBPC, ou no que venha a sucedê-lo, que contemplem todas as fases do procedimento revisional;

9.2.2.2. estipulação de metas por Agência/Gerência relacionadas ao procedimento de revisão, visando à redução do tempo decorrido entre a avaliação social e a conclusão desse procedimento;

9.2.3. adote as seguintes medidas com vistas ao aperfeiçoamento do sistema gerencial de informações do BPC, no sentido de dotá-lo de informações chave para o controle de erros e fraudes:

9.2.3.1. estimação anual do valor monetário e o número de casos de erros e fraudes;

9.2.3.2. monitoramento das fases, incluindo situação e data, e os resultados dos procedimentos de recuperação administrativa e judicial adotados em razão da identificação de erros e fraudes, até a sua resolução;

9.2.3.3. estabelecimento de metas de redução de fraudes e erros;

9.3. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ao Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional de Seguro Social que deliberem sobre a atribuição, a órgão da estrutura do sistema de controle de benefícios, de responsabilidade sobre a coleta de informações gerenciais e sobre a atuação e integração do conjunto de entes atuantes nesse sistema;

9.4. determinar ao Instituto Nacional de Seguro Social que adote as providências cabíveis com vistas a exigir da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social, tão logo sejam incluídos campos para registro de todas as fases da revisão no sistema REVBPC, ou no sistema que venha a sucedê-lo, o cumprimento do item 4129 do Plano de Trabalho referente ao Contrato nº 163/2006, que trata da automatização e da suspensão e cessação do BPC no sistema SUB;

9.5. determinar à Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e ao Instituto Nacional de Seguro Social que enviem ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das deliberações deste Tribunal, com o nome dos respectivos responsáveis;

9.6. enviar cópia do relatório de auditoria, bem como do presente acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, às comissões do Congresso Nacional responsáveis pela avaliação do Projeto de Lei nº 3.077/2008, para fins de subsídio às discussões acerca da alteração do conceito de família do BPC;

9.7. enviar relação de benefícios com indícios de irregularidades, averiguados por meio de cruzamentos de dados, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ao Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional de Seguro Social para que adotem as medidas cabíveis com vistas à apuração da concessão indevida do BPC e, se for o caso, à suspensão e/ou cessação do pagamento do benefício;

9.8. enviar cópia do relatório de auditoria, bem como do presente acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para ciência e adoção das providências que entender cabíveis, no que tange à adequação da força de trabalho dos órgãos envolvidos no sistema de controle de erro e fraude contra benefícios sociais gerenciados pelo INSS, ante a necessidade de aperfeiçoamento desse sistema, considerando, em especial, o benefício potencial decorrente do aperfeiçoamento dos mecanismos de detecção de pagamentos indevidos;

9.9. enviar cópia do presente relatório ao Advogado-Geral da União, consoante determinação da Presidência do TCU e em atendimento ao Aviso nº 186/AGU, de 25/4/2007;

9.10. determinar à Segecex, por meio das unidades técnicas responsáveis, que proceda ao monitoramento das recomendações constantes deste Acórdão.

UBIRATAN aGUIAR  
Presidente

AUGUSTO NARDES  
Relator

Fui presente:  
MARINUS EDUARDO DE VRIES MARSICO  
Procurador-Geral, em exercício

## NOTAS

- <sup>1</sup> Estão incluídos nesse valor aqueles relativos à Renda Mensal Vitalícia – RMV, que era concedida até 1996 às pessoas idosas com deficiência, sem meios de subsistência. O projeto inicial da auditoria era estender o escopo do trabalho para essa ação. Considerou-se, no entanto, que pouco poderia ser feito para aprimorar o sistema de controle dessa ação, tendo em vista tratar-se de benefício que gera direito adquirido, não sendo necessário revisar periodicamente as condições que lhe deram origem.
- <sup>2</sup> O REVBPC é um sistema informatizado criado para acompanhar e documentar o procedimento de revisão do BPC.
- <sup>3</sup> Para alguns autores, como Soares et al. (2006) e Medeiros et al. (2007), essa linha representaria a linha de pobreza.
- <sup>4</sup> Em 2006, representava R\$87,50.
- <sup>5</sup> Agostinho et al. (2007).
- <sup>6</sup> Ofício SNAS/MDS nº 834/2008.
- <sup>7</sup> Disponível em <[http://74.125.45.104/search?q=cache:iACD167S3FwJ:www.ibge.gov.br/home/presidenci+isualiza.php%3Fid\\_noticia%3D1230%26id\\_pagina%3D1+50,7%25+dos+trabalhadores+contribuem+para+a+previd%C3%AAncia&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=2&gl=br](http://74.125.45.104/search?q=cache:iACD167S3FwJ:www.ibge.gov.br/home/presidenci+isualiza.php%3Fid_noticia%3D1230%26id_pagina%3D1+50,7%25+dos+trabalhadores+contribuem+para+a+previd%C3%AAncia&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=2&gl=br)>, acessado em: 26/09/2008.
- <sup>8</sup> 678,9 mil = 1,83 milhão – 742,3 mil (manter) – 93,9 mil (suspender) – 315,6 mil (cessar).
- <sup>9</sup> Dos 313 mil não localizados, restam 238 mil pendentes de conclusão, ou seja, 75 mil foram concluídos.
- <sup>10</sup> Esses números são aproximados porque em alguns casos o INSS não atualiza lançamentos anteriores como naqueles em que há lançamento da conclusão por motivos diversos dos previstos na revisão. Por exemplo, um beneficiário não localizado e posteriormente identificado como falecido no SISOB, permanecerá registrado como não localizado e também como “conclusão cessar”
- <sup>11</sup> Em média decorreram 681 dias entre a data da Avaliação Social e a conclusão pela suspensão na Página RevBPC. Nas avaliações que tiveram conclusão pela Cessação o prazo médio decorrido entre as duas fases foi de 767 dias. A média desses valores é de 724 dias, que representa 1,98 ano.
- <sup>12</sup> 94 mil beneficiários com renda superior a ¼ de salário mínimo, 65 mil beneficiários que não se enquadram no critério de capacidade para a vida independente e para o trabalho e 65 mil beneficiários mortos, perfazendo um total de 225 mil avaliações com conclusão pela suspensão ou cessação, de um universo de 1,8 milhões de revisões iniciadas. Isso representa aproximadamente 12% do total.

## **Responsabilidade pelo Conteúdo**

Secretaria-Geral de Controle Externo  
Secretaria de Fiscalização e Avaliação  
de Programas de Governo

## **Equipe de Auditoria**

Carline Alvarenga do Nascimento  
Clayton Arruda de Vasconcelos  
Dagomar Henriques Lima (supervisor)  
Fábio Henrique Granja e Barros  
Marcos Tibúrcio dos Santos Tabosa  
Melchior Sawaya Neto (coordenador)

## **Responsabilidade Editorial**

Secretaria-Geral da Presidência  
Instituto Serzedello Corrêa  
Centro de Documentação  
Editora do TCU

## **Projeto gráfico**

Grupodesign

## **Capa e Diagramação**

Daniel Akira Hirozawa

## **Fotos**

Craig Toron  
Luis Brito  
Samantha Mesones  
Wojciech Augustynowicz  
Julia Freeman-Woolpert  
Dawn Allynn

Endereço para contato e solicitação de exemplares

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Secretaria de Fiscalização e Avaliação  
de Programas de Governo (SEPROG)  
SAFS Quadra 4, Lote 1  
Anexo II, Sala 451  
70042-900 - Brasília - DF  
Fone: (61) 3316.7902  
Fax: (61) 3316.7896  
seprog@tcu.gov.br



### **Negócio**

Controle Externo de Administração Pública  
e da gestão dos recursos públicos federais

### **Missão**

Assegurar a efetiva e regular gestão  
dos recursos públicos em benefício da sociedade

### **Visão**

Ser instituição de excelência nos controles  
e contribuir para o aperfeiçoamento  
da Administração Pública

