

GRUPO II – CLASSE V – Plenário  
TC 016.474/2016-3.

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);  
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA);  
Ministério do Trabalho (MTb).

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. FISCALIZAÇÃO CONTÍNUA DE CONCESSÃO E DE PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS TRABALHISTAS NO ANO DE 2016. 2º CICLO. INTRODUÇÃO DE MELHORIAS NO MÉTODO DE FISCALIZAÇÃO. IDENTIFICAÇÃO DE DIVERSOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. DETERMINAÇÕES AOS ÓRGÃOS AUDITADOS. DETERMINAÇÃO À SECEXPREDVIDÊNCIA.**

**- Não constitui irregularidade a percepção simultânea do auxílio-reclusão, previsto no art. 80 da Lei 8.213/1991, e do seguro-desemprego, estabelecido pela Lei 7.998/1990, em face da interpretação sistemática das disposições constantes dos arts. 80 e 124, parágrafo único, da Lei 8.213/1991, este último com redação dada pela Lei 9.032/1995, e do art. 2º da Lei 7.998/1990.**

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social – SecexPrevidência (peça 52), que contou com a concordância do escalão gerencial daquela unidade instrutiva (peças 53 e 54), a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

### 1. INTRODUÇÃO

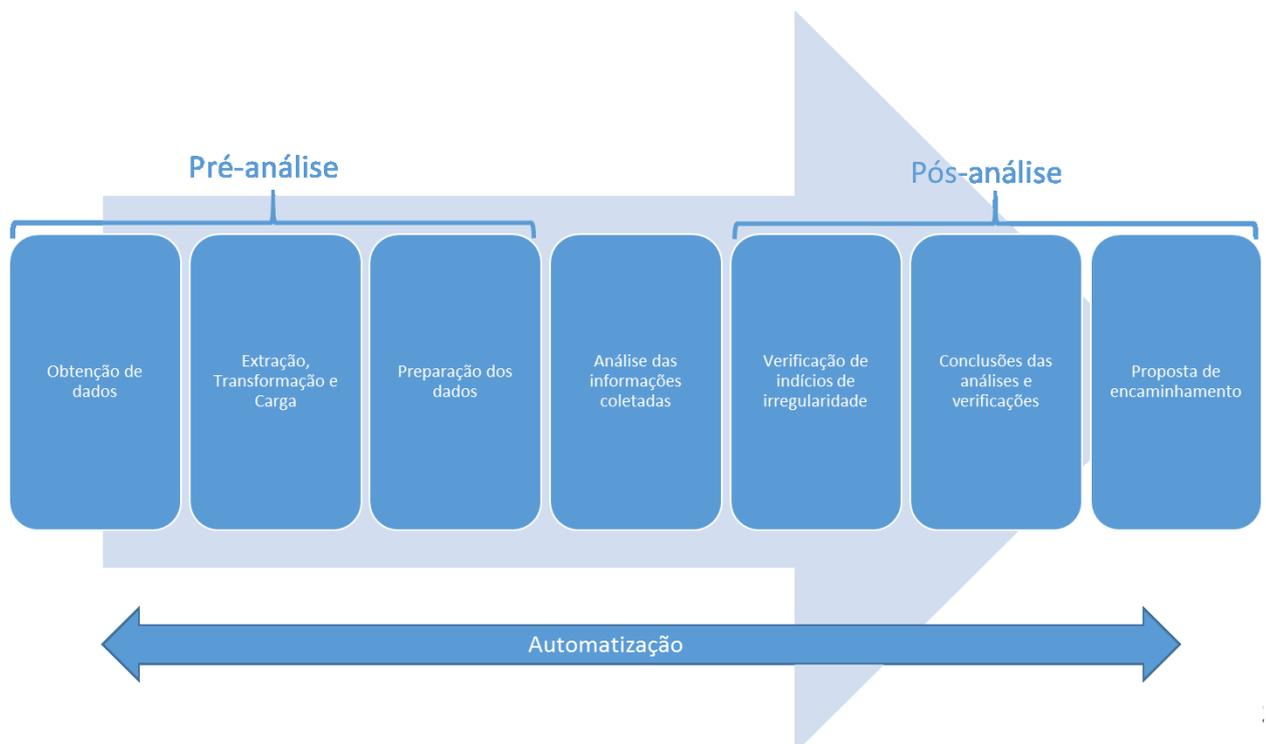
1. Trata-se de relatório de acompanhamento que tem como objetivo identificar, por meio de cruzamentos sistemáticos de bases de dados, indícios de irregularidades em benefícios trabalhistas, propondo, quando couber, ações de controle (diligências, inspeções e auditorias) que mitiguem o risco de pagamentos indevidos e que busquem aperfeiçoar a estrutura de fiscalização dos referidos benefícios.

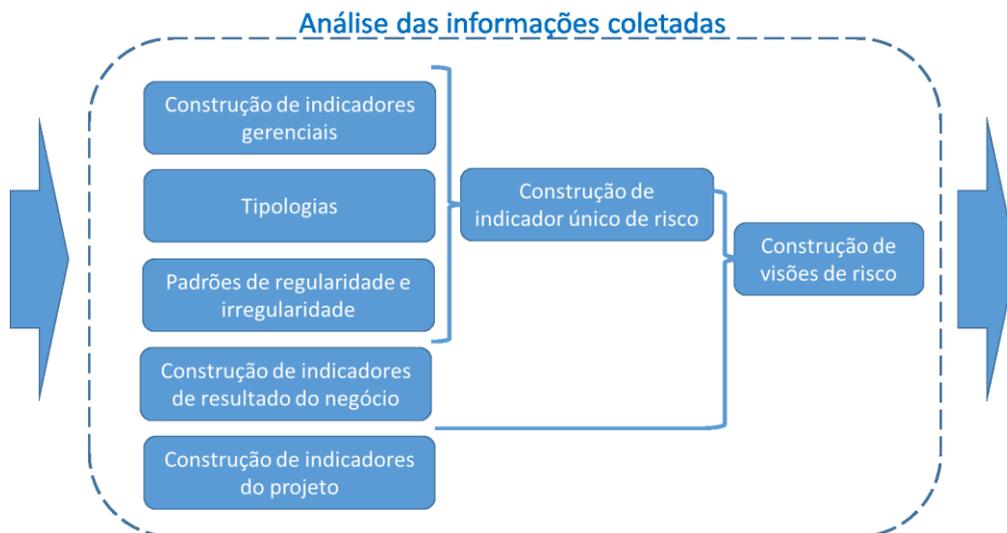
2. O presente trabalho representa a continuidade do processo TC 022.036/2015-6, que foi o primeiro acompanhamento dos benefícios trabalhistas realizados pela SecexPrevi seguindo a abordagem da fiscalização contínua. Em razão dos resultados positivos obtidos naquele acompanhamento, o presente trabalho foi então autorizado por meio do Acórdão 1181/2016-Plenário.

3. O escopo do presente trabalho são os requerimentos e pagamentos dos benefícios Seguro Desemprego Trabalhador Formal (SDTF) e Seguro Desemprego Pescador Artesanal (SDPA) do ano de 2016.
4. Esse relatório está dividido em quatro seções: Introdução, Exame Técnico, Conclusão e Proposta de Encaminhamento. Nessa introdução, será apresentada de forma simplificada a metodologia da fiscalização contínua, com foco nos aspectos mais relevantes para o acompanhamento em questão, bem como um resumo sobre os benefícios trabalhistas. Em seguida, no exame técnico serão descritos os passos e técnicas utilizados nas análises e achados. Na conclusão, são sumarizados os achados e resultados obtidos. Na proposta de encaminhamento são apresentadas as recomendações e determinações propostas pela equipe técnica.

### 1.1.Fiscalização Contínua

5. Em 2015, o TCU iniciou três Acompanhamentos sobre a concessão, manutenção e pagamento de benefícios sociais (TC 010.947/2015-9, para benefícios previdenciários; TC 022.036/2015-6, para benefícios trabalhistas; e TC 030.760/2015-1, para benefícios assistenciais), utilizando uma mesma metodologia, chamada de Fiscalização Contínua de Benefícios.
6. Os três trabalhos objetivaram implementar procedimentos de Fiscalizações Contínuas com uso intensivo de ferramentas de TI e Análise de Dados, de forma a garantir maior tempestividade às ações do Tribunal, bem como aumentar o escopo fiscalizado, a materialidade dos recursos supervisionados e a eficiência das equipes do TCU.
7. Em continuidade à metodologia inaugurada em 2015, em 2016 foram iniciados três novos acompanhamentos anuais para aprimorar e continuar o processo idealizado: Previdência Social (TC 016.216/2016-4); Trabalho (TC 016.474/2016-3 o presente processo); e Assistência Social (TC 012.474/2016-9).
8. Uma das primeiras tarefas realizadas em conjunto pelas equipes responsáveis pelos Acompanhamentos anuais nas funções de Governo da Previdência Social, Trabalho e Assistência Social foi a revisão da metodologia aplicada nos primeiros ciclos das Fiscalizações Contínuas, cujo resultado é apresentado na peça 6.
9. A Figura 1 ilustra, sinteticamente, o processo de trabalho da “Fiscalização Contínua de Benefícios”, enquanto a Figura 2 apresenta o detalhe da etapa de análise das informações coletadas.



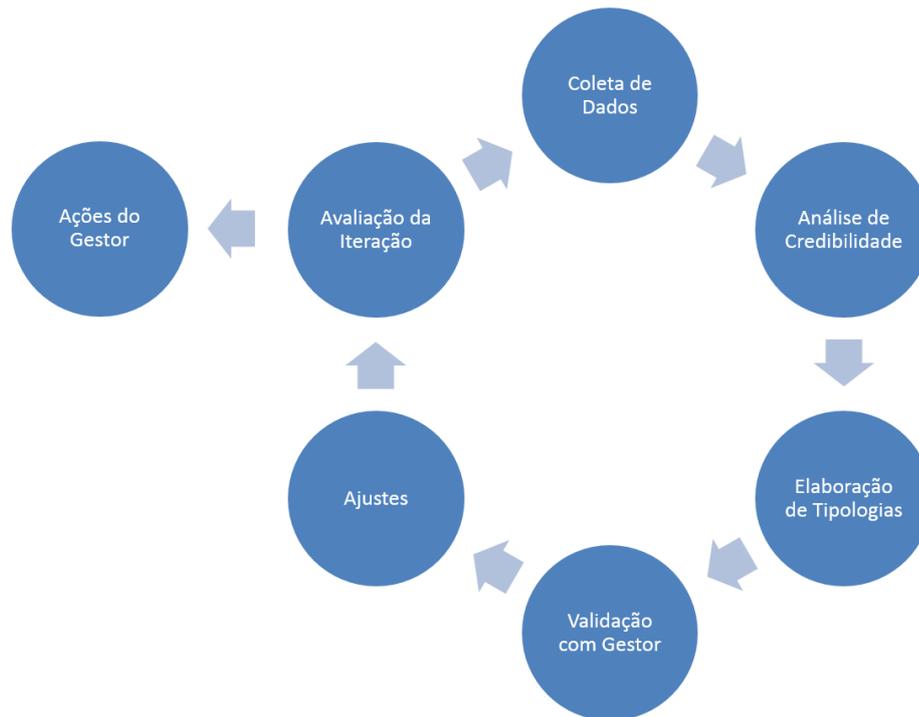


**Figura 2 – Detalhe da etapa Análise das Informações coletadas**

10. Na etapa de Análise das Informações Coletadas, o presente acompanhamento introduziu o conceito de Iteração, pelo qual as tipologias são executadas continuamente sobre um conjunto

**Figura 1 – Processo da Fiscalização Contínua**

menor de dados, (uma semana de benefícios, por exemplo) e os achados preliminares são compartilhados com os gestores, para que os mesmos se pronunciem sobre a pertinência dos casos encontrados e informem ao TCU caso identifiquem alguma falha nas tipologias. Esse processo iterativo é ilustrado na Figura 3.



**Figura 3 – Processo Iterativo de Avaliação**

11. O processo iterativo traz dois grandes benefícios para a fiscalização contínua: reduz sobremaneira o número de falsos positivos ao final do processo de acompanhamento em função das validações com o gestor e ajustes que ocorrem ao longo do processo; e proporciona ao gestor a oportunidade de rever os processos concessórios ainda durante o acompanhamento. Dessa forma, o auditor também pode verificar a eficácia das ações do gestor ao longo do ano com o acompanhamento da quantidade de achados do mesmo tipo nas iterações subsequentes.

### **1.2. Benefícios Trabalhistas**

12. O trabalho é reconhecido constitucionalmente como direito social do cidadão e dever do Estado. Em âmbito federal, a Função Trabalho é atualmente de responsabilidade do Ministério do Trabalho (MTb). Os programas voltados à proteção aos trabalhadores estão inseridos em dois grupos: aqueles que se referem às políticas passivas, que buscam oferecer algum tipo de assistência financeira temporária aos trabalhadores que se encontram em situação de vulnerabilidade, que pode ser causada pelo desemprego involuntário ou por baixos salários; e às políticas ativas, que buscam promover ações a fim de prolongar o tempo de permanência dos trabalhadores na condição de empregados, reduzir o tempo para (re)colocação dos trabalhadores desempregados, aumentar a probabilidade de obtenção de emprego ou, ainda, fomentar a participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e renda.

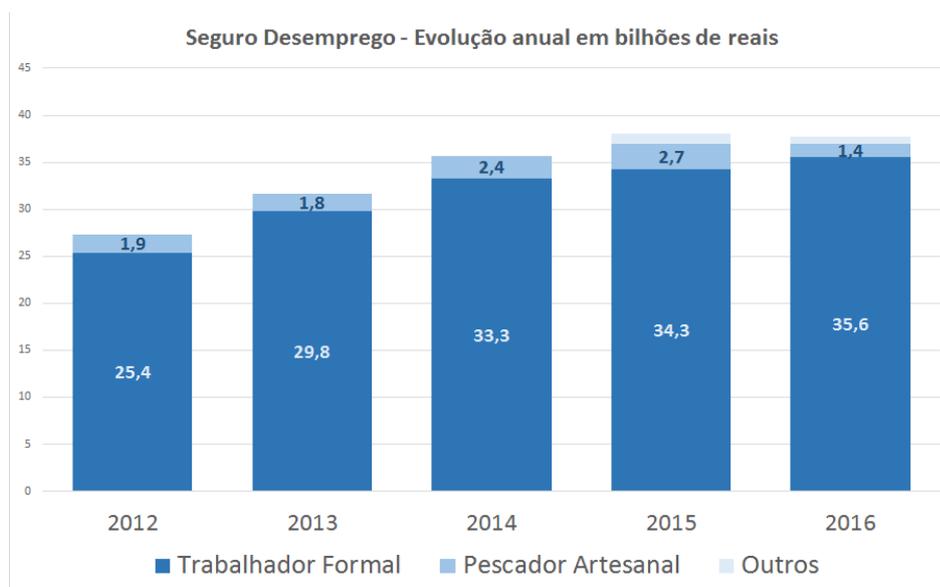
13. Entre as políticas ativas executadas no orçamento do Trabalho e Emprego estão a Intermediação de Mão de Obra (IMO) operacionalizada pelas agências do Sistema Nacional de Emprego (Sine) e as políticas de Qualificação Social e Profissional (QSP). Entre as políticas passivas, destaca-se o pagamento das modalidades de seguro-desemprego e o abono salarial.

14. O Programa do Seguro-Desemprego, inicialmente criado para atender aos empregados formais, foi ampliado, posteriormente, por meio da inclusão de novos beneficiários. Atualmente, o programa atende aos seguintes tipos de beneficiários:

- a) Trabalhador formal desempregado em virtude de dispensa sem justa causa (Lei 7.998/1990);

- b) Pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie (Lei 10.779/2003 e alterações, Regulamento Decreto 8.424, de 21/3/2015);
- c) Trabalhador que estiver com o contrato de trabalho suspenso em virtude de participação em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador (Medida Provisória 2.164-41/2001);
- d) Empregado doméstico que for dispensado sem justa causa (Lei 10.208/2001); e
- e) Trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo (Lei 10.608/2002).

15. A Figura 4 apresenta a evolução anual dos benefícios pagos pelo programa seguro desemprego.



**Figura 4 – Evolução anual do programa seguro desemprego (fonte: Painel Siga Brasil Cidadão)**

16. De acordo com a figura é possível perceber que os benefícios referentes ao trabalhador formal e ao pescador artesanal, somados, respondem pela quase totalidade dos valores do programa. Em razão dessa materialidade, estes benefícios foram escolhidos como foco do presente acompanhamento.

17. Na figura, também chama à atenção a redução significativa do volume de recursos aplicados ao SDPA em 2016. Tal redução coincide com a mudança da responsabilidade pelo recebimento de pedidos e de habilitação de beneficiários do SDPA, que, desde 01/04/2015, deixou de ser do extinto MTE e passou a ser do INSS. Tal redução também coincide com a implantação do processo de fiscalização contínua nos benefícios trabalhistas, que, em 2015, foi focada no SDPA, com a identificação de uma série de fragilidades no sistema.

## 2. EXAME TÉCNICO

18. Esta seção trata das principais atividades desenvolvidas em cada uma das fases da Fiscalização Contínua, destacando, quando possível, achados de auditoria, indícios de irregularidade e ações ou comentários do gestor relacionados às análises realizadas.

19. Importa destacar que se optou por iniciar os procedimentos de acompanhamento contínuo nas modalidades de seguro-desemprego do trabalhador formal e do pescador artesanal, devido à materialidade e os trabalhos anteriores já desenvolvidos nas bases de dados.

### 2.1. Obtenção de Dados

20. A primeira fase da Fiscalização Contínua consiste da obtenção dos insumos necessários para as fases posteriores, sejam eles bancos de dados estruturados, tabelas extraídas pela própria equipe de Fiscalização Contínua ou outras informações avulsas.

21. Nos últimos anos, as auditorias de análise de dados realizadas na função de Governo do Trabalho (Acórdãos 2.089/2013-TCU-Plenário, 731/2015-TCU-Plenário e 1181/2016-TCU-Plenário) deram à equipe de Fiscalização Contínua conhecimentos suficientes sobre o processo de concessão, manutenção e pagamento de benefícios trabalhistas, de forma a identificar as principais bases de dados inicialmente necessárias para a fase de execução do presente acompanhamento.

22. O TCU já possui operacionalizado o recebimento frequente de diversas bases de dados, como as da Tabela 1 abaixo.

**Tabela 1 – Bases de dados de posse do TCU**

| Base de dados                                                      | Órgão responsável                      |
|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Relação Anual de Informações Sociais (Rais)                        | MTb                                    |
| Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)               | MTb                                    |
| Benefícios pagos pela Previdência Social (Maciça)                  | INSS                                   |
| Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (SISOBI)               | INSS                                   |
| Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape)     | MPOG                                   |
| Cadastro de órgãos federais que não constam no Siape (Extra Siape) | Sefip/TCU                              |
| Servidores Estaduais e Municipais                                  | Sefip/TCU – Convênio TCEs <sup>1</sup> |
| Cadastro Nacional de Pessoa Física (CPF)                           | RFB                                    |
| Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ)                      | RFB                                    |

23. Tais bases de dados são periodicamente recebidas pela Secretaria de infraestrutura de TI do TCU (Setic), por seu Serviço de Provimento de Dados de Inteligência de Negócio (Sepin), para, então, serem consolidadas em um repositório único de dados (REP/TCU, disponível no servidor “srv-repdados-1a”).

24. Para o acompanhamento contínuo dos benefícios trabalhistas do ano de 2016, além das bases de dados já internalizadas no TCU, a equipe de fiscalização obteve, junto ao MTb as tabelas de dados referentes ao requerimento e pagamento dos benefícios Seguro Desemprego Trabalhador Formal e Seguro Desemprego Pescador, assim como as tabelas auxiliares pertinentes. Tais tabelas foram extraídas da Base de Gestão do Seguro Desemprego (<http://bi.mte.gov.br/bgdsd/sd.php>), de responsabilidade do atual MTb (antigo MTE), cuja tela principal é apresentada na Figura 5.

<sup>1</sup> A base de dados dos servidores estaduais e municipais obtida pela Sefip/TCU por intermédio de convênio com Tribunais de Contas estaduais não é completa. Alguns municípios e estados enviaram todos os dados, outros enviaram apenas uma amostra e outros não chegaram a enviar. Entretanto, tal base pode ser usada na verificação de conformidade dos benefícios trabalhistas visto que a simples presença de algum beneficiário nesta base pode representar, em algumas situações, indício de irregularidade.



**Figura 5 – Tela Principal da Base Gestão**

25. Os dados da Base Gestão do Seguro Desemprego foram extraídos por meio de acesso disponibilizado em caráter restrito ao auditor responsável conforme termo de responsabilidade e declaração juntados ao presente processo à peça 7.
26. Os dados da Base Gestão são disponibilizados em arquivos texto delimitados por ponto e vírgula, com layout definido pelo próprio usuário que realiza a extração, a partir dos campos disponíveis para cada grupo de informação.
27. Em cada arquivo, foram extraídos dados referentes a uma semana de requerimentos e pagamentos do STDF e SDPA. Os arquivos texto obtidos a partir da base de gestão foram armazenados no diretório específico da SecexPrevi no servidor de entrada de dados externos do TCU (srv-ent-dados), conforme a Figura 6 (122 arquivos do STDF) e Figura 7 (122 arquivos do SDPA).

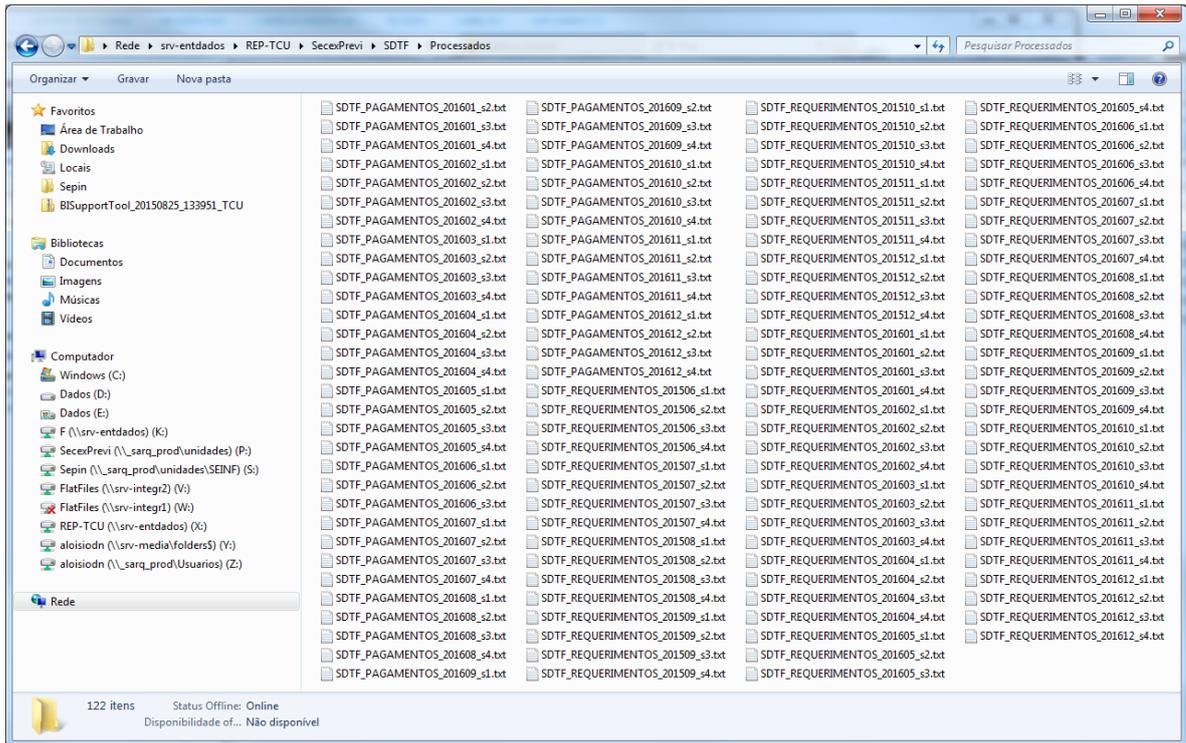


Figura 6 – Arquivos referentes aos requerimentos e pagamentos do SDTF

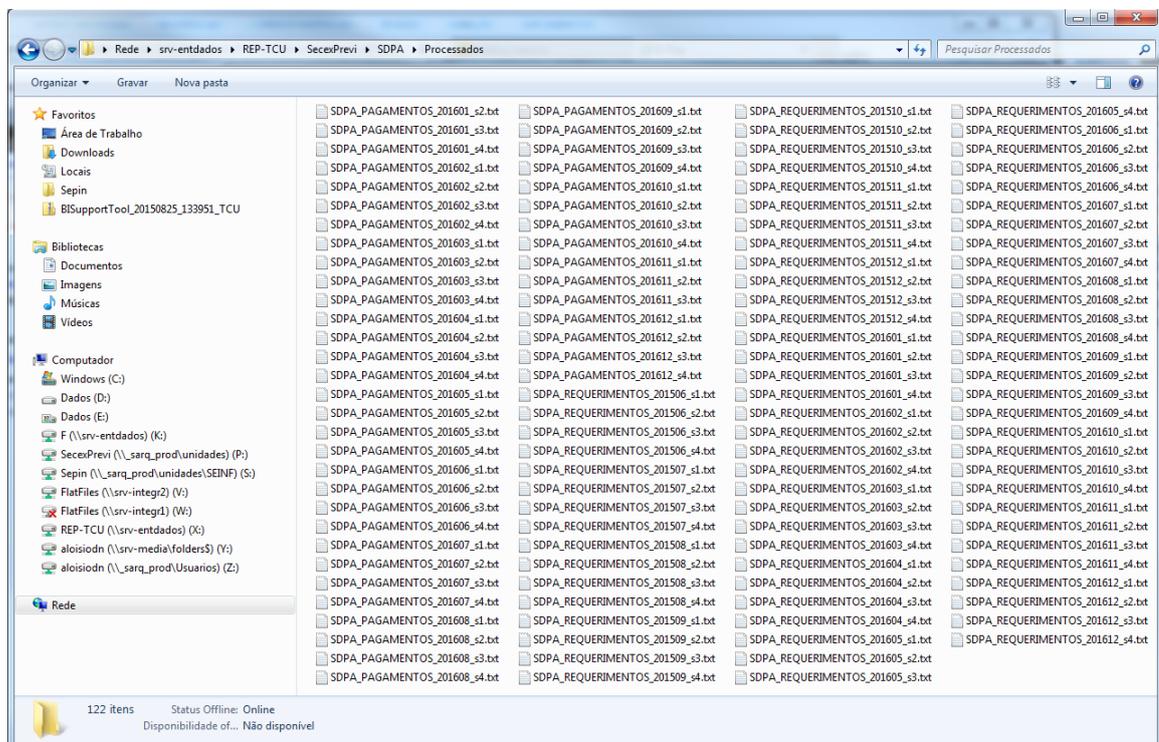


Figura 7 – Arquivos referentes aos requerimentos e pagamentos de SDPA

## 2.2. Extração, Transformação e Carga – ETL

28. A segunda fase da Fiscalização Contínua possuiu, assim como a “Obtenção dos dados”, grande participação das unidades especializadas em operacionalizar grandes bases de dados, em especial o Setic/Sepin e a SGI.

29. Atualmente, as áreas mencionadas possuem rotinas automáticas para o processo de Extração, Transformação e Carga (ETL), realizadas para transportar as informações das áreas gestoras (DATAPREV, INSS ou ministérios) para o REP/TCU. Os mecanismos utilizados para garantir que o acesso e disponibilização dos bancos de dados respeitem as regras de Segurança da Informação já foram descritos na peça 6.

30. Entretanto, as bases específicas do Seguro Desemprego necessárias para o desenvolvimento da Fiscalização Contínua ainda não se encontram internalizadas no REP/TCU. Então, foi necessária a elaboração de rotinas ETL específicas pela própria equipe de fiscalização.

31. O processo ETL específico para o Seguro Desemprego foi construído utilizando a ferramenta de integração de dados do TCU, o Informatica PowerCenter, de modo a futuramente poder ser absorvido e internalizado no repositório central do Tribunal (REP/TCU), pelas equipes da SGI e do Sepin/Setic.

32. No Informatica PowerCenter, o processo de carga é definido graficamente por meio de diagramas chamados de mapas. A Figura 8 ilustra o mapa de extração, transformação e carga dos pagamentos do SDPA. Para os objetivos do presente acompanhamento foram desenvolvidos 4 mapas de carga: requerimentos do SDTF; pagamentos do SDTF; requerimentos do SDPA; e pagamentos do SDPA.



**Figura 8 – Exemplo de mapa de carga: pagamentos do SDPA**

33. Em resumo, cada mapa ETL extrai os dados do arquivo texto oriundo da base gestão, faz as transformações e tratamentos necessários e copia os dados para a base de dados BD\_SEGURO\_DESEMPREGO, que foi criada no servidor SQL Server do TCU, srv-bd-int-2, especificamente para este acompanhamento.

34. Para as tabelas auxiliares, em razão de sua simplicidade (apenas 2 campos: código e descrição) e do seu tamanho reduzido frente às tabelas principais, não foram construídos mapas de carga. Para elas foi utilizada a ferramenta de importação de dados do próprio SQL Server.

35. As tabelas específicas do seguro desemprego carregadas no BD\_SEGURO\_DESEMPREGO do SQL Server (srv-bd-int-2) pela equipe de fiscalização são relacionadas na Tabela 2.

**Tabela 2 – Tabelas da base de dados dos benefícios trabalhistas**

| Tabela                      | Descrição                                                                                   | Período Carregado       | Processo de Carga                        |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------------|
| dbo.SDTF_REQUERIMENTOS      | Requerimentos de SDTF                                                                       | 01/01/2015 a 31/12/2016 | M_SDTF_carga_REQUERIMENTOS (PowerCenter) |
| dbo.SDTF_PAGAMENTOS         | Pagamentos de SDTF                                                                          | 01/01/2016 a 31/12/2016 | M_SDTF_carga_PAGAMENTOS (PowerCenter)    |
| dbo.SDPA_REQUERIMENTOS      | Requerimentos de SDPA                                                                       | 01/01/2015 a 31/12/2016 | M_SDTF_carga_REQUERIMENTOS (PowerCenter) |
| dbo.SDPA_PAGAMENTOS         | Pagamentos de SDPA                                                                          | 01/01/2016 a 31/12/2016 | M_SDTF_carga_PAGAMENTOS (PowerCenter)    |
| dbo.SD_GENERO               | Tabela auxiliar de gêneros (ex.: 1-Masc.,3-Fem.)                                            | Não se aplica           | Ferramenta de Importação do SQL Server   |
| dbo.SD_GRAU_INSTRUCAO       | Tabela auxiliar de grau de instrução (ex.: 1- Analfabeto, 2- Até 5º ano, etc.)              | Não se aplica           | Ferramenta de Importação do SQL Server   |
| dbo.SD_SITUACAO_PARCELA     | Tabela auxiliar de situação da parcela (ex.: 1-Emitida, 2-Paga, 3-Devolvida, etc.)          | Não se aplica           | Ferramenta de Importação do SQL Server   |
| dbo.D_SITUACAO_REQUERIMENTO | Tabela auxiliar da situação do requerimento (ex.: 1-requerente, 2-segurado, 3-beneficiário) | Não se aplica           | Ferramenta de Importação do SQL Server   |
| dbo.D_STATUS_REQUERIMENTO   | Tabela auxiliar do status do requerimento (ex.: 1-habilitado, 2-notificado)                 | Não se aplica           | Ferramenta de Importação do SQL Server   |
| dbo.SD_TIPO_PARCELA         | Tabela auxiliar de tipo da parcela (ex.: 0-Normal, 1-Complementar, etc.)                    | Não se aplica           | Ferramenta de Importação do SQL Server   |

36. Para os pagamentos, foram carregados todos os registros do ano de 2016. Em relação aos requerimentos, considerando que os pagamentos podem ser referentes a requerimentos registrados até seis meses antes, optamos por carregar os requerimentos desde 01/06/2015, para evitar o excesso de pagamentos sem o correspondente requerimento na base de análise.

37. A Tabela 3 apresenta o resumo dos dados carregados para o SDTF.

**Tabela 3 – Dados carregados para o SDTF**

| Ano/Mês        | Quantidade de Requerimentos | Quantidade de Parcelas | Valor das Parcelas       |
|----------------|-----------------------------|------------------------|--------------------------|
| 201506         | 689.090                     | Não carregado          | Não carregado            |
| 201507         | 736.234                     | Não carregado          | Não carregado            |
| 201508         | 683.559                     | Não carregado          | Não carregado            |
| 201509         | 676.065                     | Não carregado          | Não carregado            |
| 201510         | 492.673                     | Não carregado          | Não carregado            |
| 201511         | 760.631                     | Não carregado          | Não carregado            |
| 201512         | 626.099                     | Não carregado          | Não carregado            |
| 201601         | 602.082                     | 2.430.045              | 2.685.622.993,39         |
| 201602         | 594.480                     | 2.322.138              | 2.570.526.398,34         |
| 201603         | 758.759                     | 2.331.139              | 2.588.413.265,33         |
| 201604         | 644.600                     | 3.012.172              | 3.348.508.449,05         |
| 201605         | 687.716                     | 2.464.076              | 2.658.760.032,57         |
| 201606         | 703.493                     | 2.457.583              | 2.731.416.158,03         |
| 201607         | 645.402                     | 3.181.107              | 3.542.575.995,05         |
| 201608         | 670.555                     | 2.557.040              | 2.857.397.765,04         |
| 201609         | 421.958                     | 3.093.147              | 3.466.271.591,18         |
| 201610         | 504.238                     | 2.268.107              | 2.556.642.803,50         |
| 201611         | 643.519                     | 2.291.247              | 2.589.919.716,41         |
| 201612         | 574.617                     | 2.840.461              | 3.217.581.709,31         |
| <b>TO TAIS</b> | <b>12.115.770</b>           | <b>31.248.262</b>      | <b>34.813.636.877,20</b> |

38. Nota-se que existe uma pequena diferença entre o total das parcelas pagas extraídas da Base Gestão e o total pago ao SDTF em 2016, segundo dados do portal Siga Brasil (Figura 4). Como não temos conhecimento da metodologia utilizada pelo Portal Siga Brasil não temos como avaliar as causas desta diferença, que corresponde a aproximadamente 2,2% (R\$35,6 Bi do Portal contra R\$34,8Bi da Base Gestão).

39. De modo análogo, a Tabela 44 apresenta um resumo dos dados carregados para o SDPA. Da mesma forma que no SDTF, percebe-se uma diferença entre os montantes extraídos do Portal Siga Brasil (Figura 4) e da Base Gestão, da ordem de 0,7% (R\$1,4Bi do Portal contra R\$1,38Bi da Base Gestão).

**Tabela 4 – Dados Carregados para o SDPA**

| Ano/Mês       | Quantidade de Requerimentos | Quantidade de Parcelas | Valor das Parcelas      |
|---------------|-----------------------------|------------------------|-------------------------|
| 201506        | 8.745                       | Não carregado          | Não carregado           |
| 201507        | 2.897                       | Não carregado          | Não carregado           |
| 201508        | 23.044                      | Não carregado          | Não carregado           |
| 201509        | 27.678                      | Não carregado          | Não carregado           |
| 201510        | 13.146                      | Não carregado          | Não carregado           |
| 201511        | 124.978                     | Não carregado          | Não carregado           |
| 201512        | 118.230                     | Não carregado          | Não carregado           |
| 201601        | 31.790                      | 363.692                | 316.113.354,86          |
| 201602        | 29.209                      | 291.922                | 253.553.103,45          |
| 201603        | 34.055                      | 74.145                 | 63.487.264,58           |
| 201604        | 119.601                     | 43.206                 | 36.988.999,76           |
| 201605        | 24.575                      | 115.617                | 99.668.469,57           |
| 201606        | 5.565                       | 131.133                | 112.793.426,81          |
| 201607        | 6.437                       | 66.684                 | 57.480.083,00           |
| 201608        | 3.479                       | 66.837                 | 57.407.434,02           |
| 201609        | 28.092                      | 33.815                 | 28.063.910,00           |
| 201610        | 30.975                      | 16.845                 | 14.470.118,24           |
| 201611        | 153.779                     | 91.148                 | 79.338.160,46           |
| 201612        | 137.238                     | 310.476                | 268.323.144,00          |
| <b>TOTAIS</b> | <b>923.513</b>              | <b>1.605.520</b>       | <b>1.387.687.468,75</b> |

### 2.3. Preparação dos Dados

40. A fase de “Preparação dos dados” se confunde em algumas atividades com a anterior, “Extração, Transformação e Carga”, por sua semelhança temática, pelo teor das atividades desenvolvidas e pelos produtos elaborados; mas se distingue pela equipe que desenvolve os procedimentos e, principalmente, pelo objetivo de tais procedimentos.

41. Destaca-se, como resultado da revisão metodológica da Fiscalização Contínua, a inserção da análise de Credibilidade dos dados e dos conhecimentos, anteriormente realizada durante a etapa da Análise das informações coletadas, na fase de Preparação dos dados.

42. Partindo das regras de negócio das Tipologias a serem executadas, realizam-se os Testes de Credibilidade de cada campo a ser trabalhado, de forma a aferir o nível de Completude, Validade, Acurácia, Consistência, Uniformidade e Unicidade de cada tabela. Os testes de credibilidade são importantes para mensurar o nível de qualidade dos dados utilizados e assim poder avaliar a confiabilidade das análises realizadas. O processo de avaliação de credibilidade é descrito em maiores detalhes na peça 6.

43. Em conjunto com a etapa de automatização, os procedimentos de Análise de Credibilidade foram desenvolvidos utilizando a ferramenta PowerCenter, minimizando a necessidade de elaboração de scripts em SQL.

44. Para cada uma das tabelas principais da base de dados do Seguro Desemprego, foram executados os testes de credibilidade em todos os campos com potencial de uso nas análises posteriores. As notas (de 0 a 100) obtidas são apresentadas nas tabelas a seguir. Apenas são apresentadas notas para os testes aplicáveis a cada variável. A nota geral de cada variável corresponde à menor nota de teste específico da variável em questão.

45. De um modo geral a tabela SDTF\_REQUERIMENTOS apresenta um bom nível de credibilidade, com notas em sua grande maioria acima de 97 (Tabela 5). As notas dos campos de competência dos salários anteriores (variáveis 28 e 29) ficaram mais baixas em razão da completude. Isso era esperado, pois nem todos os trabalhadores possuem antepenúltimos e penúltimos salários. De qualquer forma, esses campos não foram utilizados nas análises aqui realizadas.

**Tabela 5 – Notas de Credibilidade da Tabela Requerimentos SDTF**

| Nome da Variável                | Completo | Validade | Consistência | Acurácia | Uniformidade | Unicidade | Geral |
|---------------------------------|----------|----------|--------------|----------|--------------|-----------|-------|
| 01.Numero_Requerimento          | 100      | 100      | -            | -        | -            | 100       | 100   |
| 02.Situacao_Requerimento        | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 03.Status_Requerimento          | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 04.Tipo_Inscricao_Empregador    | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 05.Num_Insc_Empregador_CEI_CNPJ | 100      | 100      | -            | 99       | -            | -         | 99    |
| 06.Indicador_Mesmo_Empregador   | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 07.Nome_Requerente              | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 08.Nome_Mae_Requerente          | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 09.PIS_PASEP_NIT                | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 10.CPF_Requerente               | 100      | 100      | -            | 99       | -            | -         | 99    |
| 11.Numero_CTPS                  | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 12.Numero_Serie_CTPS            | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 13.UF_Emissao_CTPS              | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 14.Quantidade_Parcels_Previstas | -        | 100      | 100          | -        | -            | -         | 100   |
| 15.Antepenultimo_Salario        | 100      | 97       | -            | -        | -            | -         | 97    |
| 16.Penultimo_Salario            | 100      | 98       | -            | -        | -            | -         | 98    |
| 17.Tempo_Emprego_Requerente     | 100      | 99       | -            | -        | -            | -         | 99    |
| 18.ultimo_Salario               | 100      | 99       | -            | -        | -            | -         | 99    |
| 19.Qtd_Mesmo_Empregador         | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 20.Valor_Parcels_Previstas      | -        | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 21.Data_Admissao_Requerente     | 100      | 100      | 100          | -        | -            | -         | 100   |
| 22.Data_Beneficiario            | -        | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 23.Data_Demissao_Requerente     | 100      | 100      | 100          | -        | -            | -         | 100   |
| 24.Data_Digitacao_Requerimento  | 100      | 100      | 99           | -        | -            | -         | 99    |
| 25.Data_Nascimento              | 100      | 100      | 100          | -        | -            | -         | 100   |
| 26.Data_Requerente              | 100      | 100      | 99           | -        | -            | -         | 99    |
| 27.Data_Sentença_Judicial       | -        | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 28.Compet_Antepenultimo_Salario | 100      | 96       | -            | -        | -            | -         | 96    |
| 29.Compet_Penultimo_Salario     | 100      | 96       | -            | -        | -            | -         | 96    |
| 30.Compet_ultimo_Salario        | 100      | 98       | -            | -        | -            | -         | 98    |
| 31.Agente_Digitacao             | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 32.Agente_Recepcao              | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 33.Posto_Digitacao              | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 34.Posto_Recepcao               | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 35.Tipo_Posto_Digitacao         | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 36.Tipo_Posto_Recepcao          | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |
| 37.Municipio_Posto_Recepcao     | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | 100   |

46. Chama também a atenção o fato do campo CPF (variável 10), um importante campo de identificação, não possuir nota 100. Isso representa um indicio de que existem falhas na validação

dessa importante informação. Para confirmação dessas suspeitas foi criada uma tipologia específica que será apresentada adiante.

47. As notas de credibilidade dos Pagamentos do SDTF (Tabela 6) também podem ser consideradas boas. A variável de menor nota (27. Data do requerimento) não foi usada nas análises. Em seu lugar as análises utilizaram a data de requerimento que consta na tabela de requerimento.

**Tabela 6 – Notas de Credibilidade da Tabela Pagamentos SDTF**

| Nome da Variável                    | Compleitude | Validade | Consistênci<br>a | Acurácia | Uniformidad<br>e | Unicidade | Geral |
|-------------------------------------|-------------|----------|------------------|----------|------------------|-----------|-------|
| 01.Numero_Requrimento               | 100         | 100      | 100              | -        | -                | 99        | 99    |
| 02.Nome_Requriente                  | 100         | -        | -                | -        | -                | -         | 100   |
| 03.Numero_Nit                       | 100         | 100      | 100              | -        | -                | -         | 100   |
| 04.Num_Insc_Empregador_CEI_CNP<br>J | 100         | 100      | 100              | 99       | -                | -         | 99    |
| 05.Tipo_Inscricao_Empregador        | 100         | 99       | 99               | -        | -                | -         | 99    |
| 06.Sequencial_Parcela               | 100         | -        | -                | -        | -                | 99        | 99    |
| 07.Situacao_Parcela                 | 100         | 100      | 100              | -        | -                | -         | 100   |
| 08.Tipo_Parcela                     | 100         | 100      | 100              | -        | -                | -         | 100   |
| 09.Indicador_Sentença_Judicial      | 100         | 100      | 100              | -        | -                | -         | 100   |
| 10.Municipio_Pagamento_Parcela      | 100         | 100      | 100              | -        | -                | -         | 100   |
| 11.Valor_Parcela_A_Restituir        | 100         | -        | -                | -        | -                | -         | 100   |
| 12.Valor_Parcela_Devolvidas         | 100         | -        | -                | -        | -                | -         | 100   |
| 13.Valor_Parcela_Emitida            | 100         | -        | -                | -        | -                | -         | 100   |
| 14.Valor_Direito_Trabalhador        | 100         | -        | -                | -        | -                | -         | 100   |
| 15.Valor_Parcela_Paga               | 100         | -        | -                | -        | -                | -         | 100   |
| 16.Valor_Pago_Compensacao           | -           | -        | -                | -        | -                | -         | -     |
| 17.Valor_Pago_Total                 | 98          | -        | -                | -        | -                | -         | 98    |
| 18.Valor_Parcela_Reemitidas         | 100         | -        | -                | -        | -                | -         | 100   |
| 19.Valor_Parcela_Restituídas        | 100         | -        | -                | -        | -                | -         | 100   |
| 20.Valor_Restituído_Compensacao     | -           | -        | -                | -        | -                | -         | -     |
| 21.Valor_Restituído_GRU             | -           | -        | -                | -        | -                | -         | -     |
| 22.Valor_Parcela_Sem_Direito        | 100         | -        | -                | -        | -                | -         | 100   |
| 23.Qtd_Reincidencias                | 100         | -        | -                | -        | -                | -         | 100   |
| 24.Data_Devolucao_Parcela           | -           | -        | 100              | -        | -                | -         | 100   |
| 25.Data_Programada                  | 100         | -        | 99               | -        | -                | -         | 99    |
| 26.Data_Pagamento_Parcela           | 98          | -        | 99               | -        | -                | -         | 98    |
| 27.Data_do_Requrimento              | 99          | -        | 92               | -        | -                | -         | 92    |
| 28.Data_Demissao_Requriente         | 99          | -        | -                | -        | -                | -         | 99    |
| 29.Data_Emissao_Parcela             | 100         | -        | 99               | -        | -                | -         | 99    |

48. Da mesma forma, as notas de credibilidade das tabelas do SDPA (Tabela 7 e Tabela 8) também podem ser consideradas boas. A variável quantidade de parcelas pagas (requerimentos SDPA, variável 27), ficou com nota baixa em razão da completude apenas. Isto é esperado, pois, para os requerimentos negados, esse campo é nulo.

49. A única variável efetivamente com baixa credibilidade é a data de acesso ou digitação (requerimentos SDPA, variável 33). Em função da baixa credibilidade, ela não foi utilizada nas análises.

**Tabela 7 – Notas de Credibilidade da Tabela Requerimentos SDPA**

| Nome da Variável               | Compleitude | Validade | Consistênci<br>a | Acurácia | Uniformidade | Unicidade | Geral      |
|--------------------------------|-------------|----------|------------------|----------|--------------|-----------|------------|
| 01.Numero_Requrimento          | 100         | 100      | -                | -        | -            | 100       | <b>100</b> |
| 02.Situacao_Requrimento        | 100         | 100      | -                | -        | -            | -         | <b>100</b> |
| 03.Status_Requrimento          | 100         | 100      | -                | -        | -            | -         | <b>100</b> |
| 04.Indicador_Sentença_Judicial | 100         | 100      | -                | -        | -            | -         | <b>100</b> |
| 05.Genero                      | 100         | 100      | -                | -        | -            | -         | <b>100</b> |

|                             |     |     |     |   |   |   |            |
|-----------------------------|-----|-----|-----|---|---|---|------------|
| 06.Grau_Instrucao           | 100 | 100 | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 07.Nome_requerente          | 100 | -   | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 08.Nome_mae_requerente      | 100 | -   | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 09.PIS_PASEP_NIT            | 100 | 100 | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 10.CPF_REQUERENTE           | 100 | 100 | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 11.Agente_Recepcao          | 100 | 100 | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 12.Agente_Digitacao         | 100 | 100 | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 13.Posto_Digitacao          | 100 | 100 | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 14.Posto_Recepcao           | 100 | 100 | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 15.Tipo_Posto_Digitacao     | 100 | 100 | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 16.Tipo_Posto_Recepcao      | 100 | 100 | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 17.Entidade_Conveniada      | 100 | -   | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 18.Descricao_Defeso         | 100 | -   | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 19.IP_Intranet_Digitacao    | 100 | -   | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 20.IP_Internet_Digitacao    | 100 | -   | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 21.Hora_Acesso_Digitacao    | 100 | -   | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 22.Placa_de_Rede_Digitacao  | 100 | -   | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 23.Computador_Digitacao     | 100 | -   | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 24.Municipio_Posto_Recepcao | 100 | 100 | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 25.Qtd_Parcels_Previstas    | 100 | 100 | 100 | - | - | - | <b>100</b> |
| 26.Valor_Parcels_Previstas  | -   | 100 | 100 | - | - | - | <b>100</b> |
| 27.Qtd_Parcels_Pagas        | 95  | 100 | 100 | - | - | - | <b>95</b>  |
| 28.Valor_Parcels_Pagas      | -   | 100 | 100 | - | - | - | <b>100</b> |
| 29.Data_Fim_Defeso          | 100 | 100 | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 30.Data_Inicio_Defeso       | 100 | 100 | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 31.Data_Nascimento          | 100 | 100 | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 32.Data_Requerente          | 100 | 100 | -   | - | - | - | <b>100</b> |
| 33.Data_Acesso_Digitacao    | 12  | 100 | -   | - | - | - | <b>12</b>  |

**Tabela 8 – Notas de Credibilidade da Tabela Pagamentos SDPA**

| Nome da Variável                | Completo | Validade | Consistência | Acurácia | Uniformidade | Unicidade | Geral      |
|---------------------------------|----------|----------|--------------|----------|--------------|-----------|------------|
| 01.Numero_Requerimento          | 100      | 100      | -            | -        | -            | 99        | <b>99</b>  |
| 02.Nome_do_requerente           | 100      | -        | -            | -        | -            | -         | <b>100</b> |
| 03.Numero_NIT                   | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | <b>100</b> |
| 04.Indicador_Sentenca_Judicial  | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | <b>100</b> |
| 05.Situacao_Parcels             | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | <b>100</b> |
| 06.Tipo_Parcels                 | 100      | 100      | -            | -        | -            | -         | <b>100</b> |
| 07.Sequencial_Parcels           | 100      | -        | -            | -        | -            | 99        | <b>99</b>  |
| 08.Valor_Parcels_A_Restituir    | -        | -        | 100          | -        | -            | -         | <b>100</b> |
| 09.Valor_Parcels_Devolvidas     | -        | -        | 100          | -        | -            | -         | <b>100</b> |
| 10.Valor_Parcels_Emitida        | -        | -        | -            | -        | -            | -         | -          |
| 11.Valor_Direito_Trabalhador    | -        | -        | -            | -        | -            | -         | -          |
| 12.Valor_Parcels_Paga           | 100      | -        | -            | -        | -            | -         | <b>100</b> |
| 13.Valor_Pago_Compensacao       | -        | -        | -            | -        | -            | -         | -          |
| 14.Valor_Pago_Total             | -        | -        | -            | -        | -            | -         | -          |
| 15.Valor_Parcels_Reemitidas     | -        | -        | 100          | -        | -            | -         | <b>100</b> |
| 16.Valor_Parcels_Restituídas    | -        | -        | 100          | -        | -            | -         | <b>100</b> |
| 17.Valor_Restituído_Compensacao | -        | -        | -            | -        | -            | -         | -          |
| 18.Valor_Restituído_GRU         | -        | -        | -            | -        | -            | -         | -          |
| 19.Valor_Parcels_Sem_Direito    | -        | -        | -            | -        | -            | -         | -          |
| 20.Qtd_Sentenca_Judicial        | -        | -        | -            | -        | -            | -         | -          |
| 21.Data_A_Restituir_Parcels     | -        | -        | 100          | -        | -            | -         | <b>100</b> |
| 22.Data_Devolucao_Parcels       | -        | -        | 100          | -        | -            | -         | <b>100</b> |
| 23.Data_Emissao_Parcels         | -        | -        | -            | -        | -            | -         | -          |
| 24.Data_Inicio_Lote             | -        | -        | -            | -        | -            | -         | -          |
| 25.Data_Pagamento_Parcels       | -        | -        | -            | -        | -            | -         | -          |

|                             |     |   |     |   |   |   |     |
|-----------------------------|-----|---|-----|---|---|---|-----|
| 26.Data_Programada          | -   | - | -   | - | - | - | -   |
| 27.Data_Reemissao_Parcela   | -   | - | 100 | - | - | - | 100 |
| 28.Data_Restituicao_Parcela | -   | - | 100 | - | - | - | 100 |
| 29.Data_Sem_Direito_Parcela | -   | - | -   | - | - | - | -   |
| 30.Data_Sentenca_Judicial   | -   | - | -   | - | - | - | -   |
| 31.Data_Validade            | -   | - | -   | - | - | - | -   |
| 32.Data_do_requerimento     | 100 | - | -   | - | - | - | 100 |

#### 2.4. Análise das informações Coletadas – Tipologias - Achados

50. Cada tipologia desenvolvida será tratada em subcapítulo específico, onde se descreverão os critérios utilizados, os benefícios com indícios de irregularidade, as verificações de irregularidade e os comentários do gestor, e as conclusões, quando couber.

51. Visando a favorecer a automatização do processo, as tipologias foram implementadas utilizando a ferramenta PowerCenter.

52. Nesse ciclo de fiscalização contínua, conforme descrito na Introdução, mais especificamente na Figura 3 – Processo Iterativo de Avaliação, foram realizadas duas iterações de avaliação dos resultados com os gestores.

53. Na primeira iteração, foram enviados para o MTb (peça 8) e para o INSS (peça 9), respectivamente, os resultados das tipologias referentes ao SDTF e SDPA, correspondentes às duas primeiras semanas de janeiro de 2016. O principal objetivo dessa iteração foi verificar o grau de assertividade das tipologias e, eventualmente, realizar alguma correção que se fizesse necessário, antes de executá-las sobre um volume maior de dados.

54. No dia 31 de janeiro de 2017 foi realizada no TCU uma reunião presencial (lista de presença na peça 50) com a participação do MTb, INSS, DATAPREV e CGU para avaliação da primeira iteração. Na oportunidade, o TCU apresentou os resultados obtidos até então e os ganhos de qualidade das tipologias obtidos com o processo iterativo.

55. Os gestores presentes informaram que o novo modelo de acompanhamento de benefícios trabalhistas estabelecido pelo TCU tem contribuído significativamente para o aprimoramento do processo concessório.

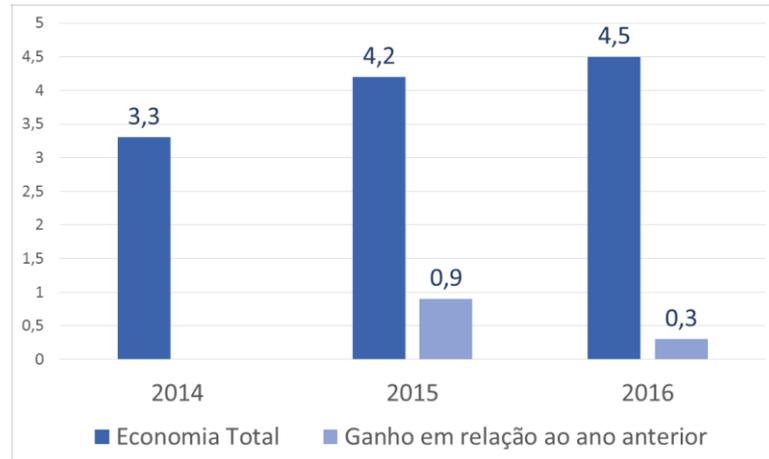
56. Por sua vez, a DATAPREV apresentou relatório gerencial (peça 51) no qual demonstra o ganho de efetividade obtido pelas rotinas de bloqueio automático de parcelas de benefícios trabalhistas no período de 2014 a 2016. A DATAPREV informou que muitas das rotinas foram criadas ou aprimoradas com base nas tipologias desenvolvidas pelo TCU nas auditorias recentes.

57. A Figura 9 apresenta a evolução da economia para os cofres públicos obtida pelas rotinas automáticas entre 2014 a 2016, conforme os dados apresentados pela DATAPREV.

58. Os resultados apresentados pela DATAPREV, ratificam as informações prestadas pelos gestores e, conforme será apresentado mais adiante, estão coerentes com a redução relativa do volume de achados das tipologias.

59. Em 2015, ano do início da fiscalização contínua, houve uma expressiva melhora dos resultados obtidos pelas rotinas automáticas em relação a 2014.

60. Em 2016, com a continuidade do processo, houve nova melhora dos resultados obtidos, mas, naturalmente, em ritmo menor. O que se espera é que, com a continuidade do processo nos próximos anos, exista uma estabilização dos resultados depois da implementação pela DATAPREV de todas as críticas.



**Figura 9 – Economia obtida pelas rotinas de bloqueio em bilhões de reais (fonte: DATAPREV)**

61. Na segunda iteração, foram enviados para o MTb (peça 4) e para o INSS (peça 5) respectivamente, os resultados das tipologias referentes ao SDTF e SDPA, correspondentes ao mês de janeiro de 2016 completo. Essa iteração teve o objetivo de confirmar a efetividade das tipologias após os ajustes da primeira iteração e coletar os comentários dos gestores sobre os achados.

62. Na segunda iteração, os respectivos ofícios de requisição solicitaram dos gestores o seguinte:

- a) indicação quanto à pertinência ou não do achado, no entendimento do órgão;
- b) descrição dos passos utilizados na análise;
- c) no caso de achados não pertinentes, as justificativas e/ou o embasamento legal da conclusão;
- d) no caso de achados pertinentes, medidas em curso ou planejadas que visem a evitar a ocorrência de situações similares no futuro.

63. O prazo para envio das respostas era 16/02/2017. O MTb respondeu à solicitação tempestivamente, mas o INSS, até o momento da elaboração desse relatório, ainda não havia encaminhado resposta.

64. A terceira iteração corresponde à execução das tipologias para todo o ano de 2016, já incorporando o resultado das avaliações dos comentários dos gestores.

#### **2.4.1. Tipologias aplicadas ao SDTF - Achados**

65. A seguir serão apresentados os resultados obtidos em cada tipologia aplicada ao Seguro Desemprego Trabalhador Formal, contemplando as iterações 1 e 2 e os respectivos comentários do gestor. Também serão apresentados os quantitativos finais de indícios de irregularidades obtidos na iteração 3. Tipologias correlatas serão analisadas em conjunto.

#### **TPL SD-TFR-001 e TPL SD-TFP-001 – Divergências cadastrais entre as informações constantes na base do SDTF e as constantes na base da RFB.**

66. A tipologia TPL SD-TFR-001 visa a verificar a confiabilidade da informação do CPF do requerente do Seguro Desemprego presente no requerimento e, de modo análogo, a tipologia TPL SD-TFP-001 visa a verificar a confiabilidade da informação do CPF do beneficiário do Seguro Desemprego nas parcelas pagas.

67. Ambas as tipologias verificam o grau de similaridade dos dados do requerente contra as informações que constam na Receita Federal e encontram respaldo legal na Lei 7.998/1990, art. 8º, inciso II, in verbis:

Art. 8º O benefício do seguro-desemprego será cancelado: (Redação dada pela Lei nº 12.513, de 2011)

II - por comprovação de falsidade na prestação das informações necessárias à habilitação; (Redação dada pela Lei nº 12.513, de 2011)

68. Para cada requerimento ou parcela é atribuída uma nota ao registro correspondendo ao grau de similaridade com as informações da Receita. A tipologia utiliza os algoritmos Levenshtein e Fonetiza para comparação de nome, nome da mãe e data de nascimento com a base do CPF. Para os nomes, foi utilizada a distância de Levenshtein sobre os nomes fonetizados. Para a data, foi utilizada apenas a distância de Levenshtein. A nota final corresponde à média ponderada da nota do nome (peso 5), nome da mãe (peso2) e data de nascimento. Como critério para identificação de indicio de irregularidade, foi utilizada nota menor que 50. Notas de similaridade mais baixas indicam maior divergência entre os dados do Sistema do Seguro Desemprego e da Receita Federal.

#### **Análise dos resultados relativos aos requerimentos (Tipologia TPL SD-TFR-001)**

69. Na iteração 2, foram enviados para análise 54 requerimentos identificados pela tipologia, sendo que desses, apenas 22 também foram identificados pelo sistema concessor e devidamente bloqueados. Dos 33 casos restantes, o TCU solicitou que o gestor realizasse a análise para os 10 primeiros achados. As respostas do gestor foram apenas ao processo sob as peças 10 e 11.

70. Por um erro de interpretação da solicitação do TCU, o gestor analisou 3 casos bloqueados pelo sistema e 7 casos não bloqueados, quando precisaria analisar 10 casos não bloqueados. Trataremos aqui, apenas dos 7 casos não bloqueados. De qualquer forma, o erro do gestor não comprometeu a análise dos resultados da tipologia.

71. A Tabela 9 consolida os resultados das análises da tipologia TPL SD-TFR-001, apresentando, para cada achado analisado, se o gestor o considerou pertinente, o motivo pelo qual o requerimento foi liberado e alguma observação relevante, se houver.

**Tabela 9 – Análise Consolidada da Tipologia TPL SD-TFR-001**

| Requerimento | Pertinente? | Motivo da liberação do requerimento               | Observações                                                                                                                                                |
|--------------|-------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7728787685   | SIM         | Liberação manual pelo atendente                   | Informação do CPF também estava errada na RAISo que possivelmente causou o erro do operador, mas o benefício é provavelmente legítimo                      |
| 7728318611   | SIM         | Liberação manual pelo atendente de forma indevida | Informação do CPF também é divergente de requerimento anterior, mas o benefício é provavelmente legítimo                                                   |
| 7729602120   | SIM         | Liberação manual pelo atendente de forma indevida | Dois procedimentos equivocados em datas distintas, mas o benefício é provavelmente legítimo                                                                |
| 7729998453   | SIM         | Liberação manual pelo atendente de forma indevida | Existe certa similaridade entre o CPF do trabalhador e o e o CPF utilizado, o que pode denotar erro de digitação, mas o benefício é provavelmente legítimo |
| 3721520400   | SIM         | Liberação manual pelo atendente de forma indevida | Apesar do erro do operador o benefício é provavelmente legítimo                                                                                            |
| 7728740750   | SIM         | Liberação manual pelo atendente de forma indevida | O CPF no CNIS também está errado, mas o benefício é provavelmente legítimo                                                                                 |
| 7728781618   | SIM         | Liberação manual pelo atendente de forma indevida | Apesar do erro do operador o benefício é provavelmente legítimo                                                                                            |

72. Em todos os casos analisados, os achados foram considerados pertinentes pelo gestor. Também em todos os casos, houve intervenção manual para liberação dos benefícios, pois o sistema concessor também identificou a inconsistência cadastral. Cumpre também destacar que, na avaliação do gestor, em todos os casos, o requerimento parece ser legítimo, a pesar do erro do operador.

#### **Análise dos resultados relativos aos pagamentos (Tipologia TPL SD-TFP-001)**

73. Na iteração 2 foram enviados para análise 124 achados, correspondendo a parcelas pagas, das quais o TCU solicitou que o gestor realizasse a análise dos 10 primeiros achados. As respostas do gestor foram apenas ao processo sob as peças 18, 19 e 20.

74. A Tabela 10 consolida os resultados das análises da tipologia TPL SD-TFP-001, apresentando, para cada achado analisado, se o gestor o considerou pertinente, o motivo pelo qual o requerimento foi liberado e alguma observação relevante, se houver.

**Tabela 10 - Análise Consolidada da Tipologia TPL SD-TFP-001**

| Requerimento | Parcela | Pertinente? | Motivo da liberação do requerimento               | Observações                                                                                                                            |
|--------------|---------|-------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7728787685   | 01      | SIM         | Liberação manual pelo atendente                   | Informação do CPF também estava errada na RAIS o que possivelmente causou o erro do operador, mas o benefício é provavelmente legítimo |
| 7728318611   | 01      | SIM         | Liberação manual pelo atendente de forma indevida | Informação do CPF também é divergente de requerimento anterior, mas o benefício é provavelmente legítimo                               |
| 1542212885   | 02      | SIM         | Liberação manual pelo atendente de forma indevida | A análise do gestor levantou <b>possibilidade de fraude</b> contra o sistema, ações corretivas foram tomadas                           |
| 7728729054   | 01      | SIM         | Liberação manual pelo atendente de forma indevida | Existe requerimento anterior com CPF errado, mas o benefício é provavelmente legítimo                                                  |
| 7725854485   | 04      | SIM         | Liberação manual pelo atendente de forma indevida | No CNIS o CPF do trabalhador também está errado                                                                                        |
| 7727155168   | 03      | SIM         | Liberação manual pelo atendente de forma indevida | Apesar do erro do operador o benefício é provavelmente legítimo                                                                        |
| 7724664249   | 05      | SIM         | Liberação manual pelo atendente de forma indevida | Informação do CPF também estava errada na RAIS o que possivelmente causou o erro do operador, mas o benefício é provavelmente legítimo |
| 3721520400   | 01      | SIM         | Liberação manual pelo atendente de forma indevida | Apesar do erro do operador o benefício é provavelmente legítimo                                                                        |
| 7728740750   | 01      | SIM         | Liberação manual pelo atendente de forma indevida | No CNIS o CPF do trabalhador também está errado                                                                                        |
| 7728641016   | 02      | SIM         | Liberação manual pelo atendente de forma indevida | Apesar do erro do operador o benefício é provavelmente legítimo                                                                        |

### **Conclusão da Análise das tipologias TPL SD-TFR-001 e TPL SD-TFP-001**

75. O alto grau de acerto obtido confere às tipologias uma boa credibilidade. Os resultados indicam que existem fragilidades no processo de liberação manual dos benefícios em caso de divergência cadastral. Existem também falhas cadastrais nas bases utilizadas para batimento dos dados, como no CNIS e RAIS. Além disso, dados de requerimentos anteriores com falhas cadastrais são recuperados e disponibilizados para o operador, podendo induzir o mesmo ao erro.

76. Falhas cadastrais no requerimento, por si só, não implicam na irregularidade do benefício, entretanto, essa fragilidade do processo abre a possibilidade de ocorrência de fraudes, uma vez que o CPF é utilizado para verificar a acumulação ilegal de benefícios, entre outras verificações, como o que ocorreu com o requerimento 1542212885.

77. Quanto executada sobre a totalidade dos requerimentos de 2016, as tipologias identificaram 292 requerimentos e 1415 parcelas com divergências de CPF em relação à Receita Federal, totalizando R\$1.498.901,08 pagos em benefícios com graves problemas cadastrais. A relação completa dos achados é apresentada na peça 28 (requerimentos) e na peça 29 (parcelas).

78. Quanto às medidas em curso ou planejadas que visem a evitar a ocorrência de situações similares no futuro, o gestor informou o seguinte:

*“Há discussão técnica sobre formas de restringir ainda mais a funcionalidade citada no Item 6, a gestão avalia ainda a possibilidade de permitir a utilização da referida funcionalidade apenas quando a divergência apontada atingir certo grau, visto que hoje a regra definida utiliza o mesmo critério para uma letra divergente ou todos os dados divergentes.”*

79. Conforme a informação anterior, o gestor já está discutindo medidas para aumentar a segurança da funcionalidade de liberação manual na presença de divergências identificadas automaticamente.

80. Entretanto, faz necessário, também melhorar a qualidade das bases de dados utilizadas para validação do requerimento, principalmente o CNIS e a RAIS.

81. Destaca-se também a importância de atualização do cadastro do próprio sistema do seguro desemprego, uma vez que dados de requerimentos anteriores são aproveitados em requerimentos futuros.

82. Pelo exposto, para as Tipologias TPL SD-TFR-001 e TPL SD-TFP-001, propõe-se ao Tribunal que, ao julgar o mérito do presente Acompanhamento:

a) encaminhe ao MTb e à DATAPREV a relação completa dos achados das tipologias TPL SD-TFR-001 e TPL SD-TFP-001 (peças 28 e 29)

b) determine ao MTb que, num prazo de 90 dias, elabore plano de ação para implementação de melhorias na funcionalidade de liberação manual de notificações geradas automaticamente em razão de divergências cadastrais, com vistas a aumentar a segurança do processo reduzindo a possibilidade de erros e fraudes por parte do agente;

**TPL SD-TFR-002 e TPL SD-TFP-002 – Requerimentos e Pagamentos de SDTF referentes a beneficiários com registro de óbito no SISOBI.**

83. A tipologia TPL SD-TFR-002 visa a verificar a ocorrência de requerimentos de SDTF com requerente com registro no Sistema de Registro de Óbitos (SISOBI)

84. De modo análogo, a tipologia TPL SD-TFP-002 visa o pagamento de parcelas a beneficiários após a data de óbito presente no SISOBI.

85. Ambas as tipologias encontram respaldo legal na Lei 7.998/1990, art. 8o, inciso IV, in verbis:

*Art. 8 O benefício do seguro-desemprego será cancelado: (Redação dada pela Lei nº 12.513, de 2011)*

*IV - por morte do segurado. (Redação dada pela Lei nº 12.513, de 2011)*

86. Para identificação da existência de registro no SISOBI, além do batimento entre CPF e PIS, serão consideradas semelhanças fonéticas tendo por base nome e nome da mãe além da data de nascimento. Como critério para identificação de indício de irregularidade, foi utilizada nota de similaridade superior a 80.

**Análise dos resultados relativos aos requerimentos (Tipologia TPL SD-TFR-002)**

87. Na iteração 2 foram enviados para análise 125 casos identificados pela tipologia, sendo que desses, apenas 25 também foram identificados pelo sistema concessor e devidamente bloqueados. Dos 100 casos restantes, o TCU solicitou que o gestor realizasse a análise para os 10 primeiros achados. A resposta do gestor foi apenas ao processo sob a peça 12.

88. Conforme solicitado pelo TCU, o gestor analisou 10 casos identificados pela tipologia e não bloqueados pelo sistema concessor. Compre esclarecer que o requerimento 1321114996 aparece duas vezes na listagem em razão de existirem no SISOBI 2 registros para o respectivo CPF.

89. A Tabela 11 consolida os resultados das análises da tipologia TPL SD-TFR-002, apresentando, para cada achado analisado, se o gestor o considerou pertinente, o motivo pelo qual o requerimento foi liberado e alguma observação relevante, se houver. Destaca-se que a avaliação de pertinência do achado que é apresentada na tabela é resultado apenas da análise do gestor, não sendo necessariamente ratificada pela equipe de auditoria.

**Tabela 11 - Análise Consolidada da Tipologia TPL SD-TFR-002**

| Requerimento | Pertinente?      | Motivo da liberação do requerimento | Observações                                                                                                                                   |
|--------------|------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1321114996   | NÃO PODE AFIRMAR | Não identificado pelo sistema       | Este requerimento foi apontado como tendo sido fraudado por quadrilha especializada, e está sendo objeto de investigação pela polícia federal |
| 1321114996   | NÃO PODE AFIRMAR | Não identificado pelo sistema       | Este requerimento foi apontado como tendo sido fraudado por quadrilha especializada, e está sendo objeto de                                   |

|            |     |                               |                                   |
|------------|-----|-------------------------------|-----------------------------------|
|            |     |                               | investigação pela polícia federal |
| 3721519289 | NÃO | Não identificado pelo sistema |                                   |
| 7727646429 | NÃO | Não identificado pelo sistema |                                   |
| 7728111509 | NÃO | Não identificado pelo sistema |                                   |
| 7728178855 | NÃO | Não identificado pelo sistema |                                   |
| 7728783852 | NÃO | Não identificado pelo sistema |                                   |
| 7728964686 | NÃO | Não identificado pelo sistema |                                   |
| 7729046222 | NÃO | Não identificado pelo sistema |                                   |
| 7729173414 | NÃO | Não identificado pelo sistema |                                   |

90. Em 8 dos 10 casos analisados, os achados foram considerados não pertinentes pelo gestor. Nenhum desses casos foi identificado pelo sistema concessor. Apesar de o gestor ter considerado os achados não pertinentes, é importante ressaltar que para todos existe CPF idêntico ao do requerimento no SISOBI. O Gestor acredita que esses 8 casos se tratam de homônimos e que houve erro no registro da informação no SISOBI.

91. Em razão da alta quantidade de achados considerados não pertinentes pelo gestor, a equipe de auditoria realizou, como verificação complementar, a busca por benefícios previdenciários da espécie PENSÃO POR MORTE que houvessem sido concedidos em razão do óbito registrado no SISOBI. Como resultado, encontrou 13 ocorrências de pensões por morte geradas por falecimentos de portadores de CPF para os quais houve requerimento posterior de seguro desemprego e tiveram a solicitação atendida, apenas no mês de janeiro de 2016.

92. Diante desses novos indícios, a equipe de auditoria solicitou reanálise dos casos para o MTb e a DATAPREV, por meio da peça 13. Até o momento da elaboração desse relatório a equipe de auditoria não recebeu resposta dessa nova solicitação.

93. Apesar da análise realizada pelo gestor, a existência de CPF idêntico ao requerimento de seguro desemprego no SISOBI é um forte indício de irregularidade, que pode ser no registro do óbito ou no sistema de seguro desemprego. Reforça essa suspeita o fato de existirem benefícios da espécie PENSÃO POR MORTE concedidos em razão dos óbitos registrados para requerentes de seguro desemprego. Esses achados também confirmam a importância de que os cadastros dos requerentes e beneficiários estejam consistentes, verificação feita pela tipologia anterior (TPL SD-TFR-001).

#### **Análise dos resultados relativos aos pagamentos (Tipologia TPL SD-TFP-002)**

94. Na iteração 2 foram enviados para análise 393 achados, dos quais o TCU solicitou que o gestor realizasse a análise dos 10 primeiros. A resposta do gestor foi apenas ao processo sob as peças 21 e 22.

95. Conforme solicitado pelo TCU, o gestor analisou 10 casos identificados pela tipologia e não bloqueados pelo sistema concessor.

96. A Tabela 12 consolida os resultados das análises da tipologia TPL SD-TFR-002, apresentando, para cada achado analisado, se o gestor o considerou pertinente, o motivo pelo qual o pagamento foi liberado e alguma observação relevante, se houver. Destaca-se que a avaliação de pertinência do achado que é apresentada na tabela é resultado apenas da análise do gestor, não sendo necessariamente ratificada pela equipe de auditoria.

**Tabela 12 - Análise Consolidada da Tipologia TPL SD-TFP-002**

| Requerimento | Parcela | Pertinente? | Motivo da liberação do requerimento                                             | Observações                                                                                                          |
|--------------|---------|-------------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1308470921   | 04      | NÃO         | Óbito não identificado pelo CNIS e existência saque de FGT S posterior ao Óbito | O requerente encontra-se com título de eleitor suspenso e há óbito registrado na Receita Federal, além de no SISOBI. |
| 1313867368   | 05      | SIM         | Óbito não identificado pelo CNIS                                                |                                                                                                                      |
| 7722657124   | 04      | SIM         | Liberado por Recurso Administrativo                                             | Óbito constano CNIS além de no SISOBI                                                                                |
| 7723545009   | 04      | SIM         | Liberado por Recurso Administrativo                                             | Óbito constano CNIS além de no SISOBI                                                                                |
| 7723806990   | 05      | SIM         | Óbito não identificado pelo CNIS                                                |                                                                                                                      |
| 7724056617   | 04      | SIM         | Óbito não identificado pelo CNIS                                                |                                                                                                                      |

|            |    |     |                                                                                                                |                                                                                                                      |
|------------|----|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7724074039 | 05 | NÃO | O pagamento da parcela é devido pois o segurado faleceu após 15 dias do início do mês de referência da parcela |                                                                                                                      |
| 7724358528 | 05 | NÃO | Óbito não identificado pelo CNIS                                                                               | O requerente encontra-se com título de eleitor ativo, mas há óbito registrado na Receita Federal, além de no SISOBI. |
| 7724631268 | 05 | SIM | Óbito não identificado pelo CNIS                                                                               |                                                                                                                      |
| 7724665142 | 05 | SIM | Óbito não identificado pelo CNIS                                                                               |                                                                                                                      |

97. Entre os casos analisados percebe-se 4 situações distintas.

- a. em apenas um caso, houve falha da tipologia (requerimento 7724074039);
- b. em dois casos, houve atividade registrada em algum sistema para o trabalhador após o óbito registrado no SISOBI (requerimentos 1308470921, 7724358528) ;
- c. em dois casos, o óbito foi identificado pelo sistema do seguro desemprego, mas o requerimento foi liberado por recurso administrativo;
- d. nos demais cinco casos, o achado foi considerado pertinente pelo gestor, mas o óbito não foi localizado pelo CNIS;

98. É importante ressaltar que para todos existe CPF idêntico ao do requerimento no SISOBI.

99. A respeito do requerimento 7724074039, que mostrou tratar-se de um falso positivo, após os entendimentos com o gestor, a tipologia foi ajustada para tratar corretamente a referência da parcela e a data do óbito, de forma que o erro não mais ocorreu na listagem final que foi apenas a este relatório.

100. Sobre os casos no qual houve ação em algum sistema para o CPF do trabalhador após o óbito que consta no SISOBI, tal ação não é suficiente para afastar a possibilidade de tentativa de fraude contra o sistema. Por outro lado, a tentativa de fraude não fica totalmente comprovada, pois há possibilidade de erro cadastral no SISOBI. De qualquer forma, a existência de óbito registrado no SISOBI para o requerente de um benefício é uma irregularidade por si só e precisa ser tratada. A existência de inconsistências dessa natureza representa uma fragilidade do sistema que se transforma em risco de fraude com alto potencial de danos ao erário.

101. Os casos em que houve liberação manual por recurso administrativo reforçam a necessidade de aumento da segurança desse procedimento.

### **Conclusão da Análise das tipologias TPL SD-TFR-002 e TPL SD-TFP-002**

102. Quanto executada sobre a totalidade dos requerimentos de 2016, as tipologias identificaram 697 requerimentos e 3168 parcelas com provável registro de óbito no SISOBI com data de óbito anterior ao requerimento ou à data de referência da parcela, totalizando R\$ 3.607.505,67 pagos em benefícios provavelmente irregulares. A relação completa dos achados é apresentada na peça 30 (requerimentos) e na peça 31 (parcelas).

103. Adicionalmente, 41 desses óbitos presentes no SISOBI geraram benefícios da espécie PENSÃO POR MORTE. A relação completa desses outros achados é apresentada na peça 32.

104. Quanto às medidas em curso ou planejadas que visem a evitar a ocorrência de situações similares no futuro, o gestor informou o seguinte:

*“Com a implantação do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - SIRC há expectativa de melhora na qualidade da apropriação desses dados pelo CNIS, o que trará, em tese, maior segurança a este processo.”*

105. Conforme a informação anterior, o gestor acredita que a implantação Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - SIRC aumentará a qualidade dos batimentos entre o Sistema do Seguro Desemprego e o registro oficial de óbitos.

106. Pelo exposto, paras as Tipologias TPL SD-TFR-002 e TPL SD-TFP-002, propõe-se ao Tribunal que, ao julgar o mérito do presente Acompanhamento:

- e. encaminhe ao MTb e à DATAPREV a relação completa dos achados da tipologia TPL SD-TFR-002 (peça 30) e da tipologia TPL SD-TFP-002 (peça 31);
- f. encaminhe ao MTb, ao INSS e à DATAPREV a relação dos achados da tipologia que também figuram como instituidores de PENSÃO POR MORTE (peça 32).
- g. determine ao INSS e a DATAPREV que, num prazo de 90 dias, elabore plano de ação para implementação de melhorias na funcionalidade de registro de óbitos no SISOBI ou no SIRC, de forma a aumentar a confiabilidade das informações, especialmente o CPF.
- h. determine ao INSS e a DATAPREV que, num prazo de 90 dias, elabore plano de ação para implementação de melhorias na funcionalidade de apropriação de óbitos pelo CNIS, de modo a aumentar a confiabilidade dos batimentos.
- i. determine ao INSS que, no prazo de 180 dias, revise os 41 benefícios de PENSÃO POR MORTE listados à peça 32 ou justifique a desnecessidade de revisá-los, tendo em vista a ocorrência de requerimento de seguro desemprego para requerente com mesmo CPF que o instituidor do benefício.

#### **TPL SD-TFR-003 e TPL SD-TFP-003 – Requerimentos e Pagamentos de SDTF referentes a trabalhadores sem o registro de demissão por justa causa no CAGED**

107. A tipologia TPL SD-TFR-003 visa a verificar a ocorrência de requerimentos de SDTF com requerente sem o registro de demissão sem justa causa no CAGED.

108. De modo análogo, a tipologia TPL SD-TFP-003 visa a verificar a ocorrência de pagamentos de parcelas de SDTF para requerente sem o registro de demissão sem justa causa no CAGED.

109. Ambas encontram respaldo legal na Lei 7.998/1990, art. 2º, inciso I, in verbis:

*Art. 2º O programa do seguro-desemprego tem por finalidade: (Redação dada pela Lei nº 8.900, de 30.06.94)*

*I - prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo; (Redação dada pela Lei nº 10.608, de 20.12.2002)*

110. Ao fazer a validação das tipologias junto ao gestor, ainda na iteração 1, a equipe de fiscalização identificou que a base do CAGED disponível no TCU não estava completa, com uma série de registros faltantes. Esse fato gerou um número muito grande de falsos positivos, uma vez que nem todas as demissões ocorridas estavam registradas na cópia da base que o TCU dispunha.

111. Dessa forma, a equipe de fiscalização optou por desconsiderar essa tipologia, por inviabilidade técnica de implementação no momento.

112. Essa situação é um exemplo de como a interação constante com o auditado prevista na Fiscalização Contínua contribui para a verificação da qualidade das tipologias, reduzindo o montante de falso-positivos no relatório de acompanhamento produzido ao final do processo.

#### **TPL SD-TFR-004 e TPL SD-TFP-004 – Requerimentos e Pagamentos de SDTF referentes a trabalhadores com registro de reemprego no CAGED incompatível com o benefício.**

113. A tipologia TPL SD-TFR-004 visa a verificar a ocorrência de requerimentos de SDTF com requerente com registro de reemprego no CAGED antes dos 30 dias da demissão que consta no requerimento.

114. Já a tipologia TPL SD-TFP-004 visa a verificar a ocorrência de pagamentos de parcelas após o registro de reemprego no CAGED, conforme as regras constantes no manual do seguro desemprego.

115. Ambas as tipologias encontram respaldo legal na Lei 7.998/1990, art. 2º, inciso I, in verbis:  
*Art. 7º O pagamento do benefício do seguro-desemprego será suspenso nas seguintes situações:*  
*I - admissão do trabalhador em novo emprego;*

116. Foram utilizadas no cruzamento as informações de PIS e CPF além de semelhança fonética de nome do requerente, e data de nascimento. Serão listadas como indício de irregularidade apenas notas de similaridade fonética superiores a 80.

**Análise dos resultados relativos aos requerimentos (Tipologia TPL SD-TFR-004)**

117. Na iteração 2 foram enviados para análise 4021 casos identificados pela tipologia, sendo que desses, apenas 75 não foram identificados pelo sistema concessor e devidamente bloqueados. Desses 75 casos, o TCU solicitou que o gestor realizasse a análise para os 10 primeiros achados. As respostas do gestor foram apenas ao processo sob as peças 14 e 15.

118. Conforme solicitado pelo TCU, o gestor analisou 10 casos identificados pela tipologia e não bloqueados pelo sistema concessor.

119. A Tabela 13 consolida os resultados das análises da tipologia TPL SD-TFR-004, apresentando, para cada achado analisado, se o gestor o considerou pertinente, o motivo pelo qual o requerimento foi liberado e alguma observação relevante, se houver. Destaca-se que a avaliação de pertinência do achado que é apresentada na tabela é resultado apenas da análise do gestor, não sendo necessariamente ratificada pela equipe de auditoria.

**Tabela 13 - Análise Consolidada da Tipologia TPL SD-TFR-004**

| Requerimento | Pertinente? | Motivo da liberação do requerimento                                          | Observações                                                                                                                      |
|--------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3721522271   | SIM         | Reemprego não identificado pelo sistema                                      | O empregador prestou a informação do reemprego com atraso                                                                        |
| 3721517329   | SIM         | Reemprego não identificado pelo sistema                                      | O empregador prestou a informação do reemprego com atraso                                                                        |
| 3721517160   | SIM         | Reemprego não identificado pelo sistema                                      | O empregador prestou a informação do reemprego com atraso                                                                        |
| 3721521515   | SIM         | Reemprego não identificado pelo sistema                                      | O empregador prestou a informação do reemprego com atraso                                                                        |
| 3721520574   | SIM         | Reemprego não identificado pelo sistema                                      | O empregador prestou a informação do reemprego corretamente, mas houve atraso no processamento do CAGED pelo sistema da DATAPREV |
| 3721519615   | SIM         | Reemprego não identificado pelo sistema                                      | O empregador prestou a informação do reemprego com atraso                                                                        |
| 3721519528   | SIM         | Reemprego não identificado pelo sistema                                      | O empregador prestou a informação do reemprego com atraso                                                                        |
| 7729523178   | SIM         | Apesar de o requerimento ter sido habilitado não houve pagamento de parcelas | O sistema identificou o reemprego a tempo de bloquear as parcelas                                                                |
| 7728897653   | NÃO         | O registro do CAGED não foi apropriado no sistema do Seguro desemprego       | Aparentemente trata-se de um registro indevido no CAGED                                                                          |
| 3721516836   | SIM         | Reemprego não identificado pelo sistema                                      | O empregador prestou a informação do reemprego corretamente, mas houve atraso no processamento do CAGED pelo sistema da DATAPREV |

120. Dos 10 casos analisados, apenas um foi considerado não pertinente pelo gestor. Nesse caso, segundo o gestor, aparentemente, houve um registro indevido no CAGED por parte do empregador, que posteriormente foi revertido. Esse erro de registro fez com que a tipologia do TCU identificasse um reemprego indevidamente.

121. Nos demais casos percebe-se 2 situações distintas: registro não identificado pelo sistema do seguro desemprego por atraso na prestação da informação pelo empregador e atraso no processamento das informações do CAGED pelo sistema da DATAPREV.

122. O prazo para informação do reemprego no CAGED por parte do empregador é regulado pela Portaria MTE Nº 1.129 23.07.2014:

*O Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, no uso da atribuição que lhe confere o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição e tendo em vista o disposto no artigo 1º da lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965 e no art. 24 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro 1990,*

*Resolve:*

*Art. 1º Aprovar instruções para a prestação de informações pelo empregador, relativas a movimentações de empregados, para fins do:*

*I - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, instituído pela Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965;*

*II - Seguro-Desemprego, nos termos do art. 7º, inciso I, e art. 24 da lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.*

...

*Art. 6º Para os fins a que se refere o inciso II do art. 1º, as informações relativas a admissões deverão ser prestadas:*

*I - na data de início das atividades do empregado, quando este estiver em percepção do Seguro-Desemprego ou cujo requerimento esteja em tramitação;*

...

*Art. 7º O empregador que não prestar as informações no prazo previsto nos arts. 5º e 6º, omitir informações ou prestar declaração falsa ou inexata, ficará sujeito às multas previstas nas leis de números 4.923, de 1965 e 7.998, de 1990.*

123. Conforme transcrito acima, o art. 7º da portaria Ministerial define penalidades para os empregadores que não prestarem as informações no prazo regulamentar. Cumpre, então, verificar, se o MTb vem aplicando as penalidades previstas como forma de evitar os problemas identificados pela tipologia TPL SD-TFR-004.

124. No caso de atraso no processamento das informações por parte da DATAPREV, há que se verificar quais medidas estão sendo adotadas pela empresa para evitar os pagamentos indevidos que podem ser decorrentes dos problemas identificados.

#### **Análise dos resultados relativos aos pagamentos (Tipologia TPL SD-TFP-004)**

125. Na iteração 2 foram enviados para análise 4012 achados, dos quais o TCU solicitou que o gestor realizasse a análise dos 10 primeiros. A resposta do gestor foi apensa ao processo sob as peças 23 e 24.

126. Conforme solicitado pelo TCU, o gestor analisou 10 casos identificados pela tipologia e não bloqueados pelo sistema concessor.

127. A Tabela 14 consolida os resultados das análises da tipologia TPL SD-TFP-004, apresentando, para cada achado analisado, se o gestor o considerou pertinente, o motivo pelo qual o pagamento foi liberado e alguma observação relevante, se houver. Destaca-se que a avaliação de pertinência do achado que é apresentada na tabela é resultado apenas da análise do gestor, não sendo necessariamente ratificada pela equipe de auditoria.

**Tabela 14 - Análise Consolidada da Tipologia TPL SD-TFP-004**

| <b>Requerimento</b> | <b>Parcela</b> | <b>Pertinente?</b> | <b>Motivo da liberação da parcela</b>                          | <b>Observações</b>           |
|---------------------|----------------|--------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------|
| 7724576854          | 05             | SIM                | Atraso no processamento das informações do CAGED pela DATAPREV |                              |
| 7724581479          | 05             | SIM                | Atraso no processamento das informações do CAGED pela DATAPREV |                              |
| 7724582171          | 05             | SIM                | Atraso no processamento das informações do CAGED pela DATAPREV |                              |
| 7724582834          | 05             | SIM                | Atraso no processamento das informações do CAGED pela DATAPREV |                              |
| 7724584637          | 05             | SIM                | Atraso no processamento das informações do CAGED pela DATAPREV |                              |
| 7724584764          | 05             | NÃO                | Parcela devida                                                 | Erro da informação do CPF no |

|            |    |     |                                                                | CAGED                                                                   |
|------------|----|-----|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| 7724588507 | 05 | NÃO | Parcela devida                                                 | Erro na verificação do período de gozo do seguro por parte da tipologia |
| 7724593004 | 05 | NÃO | Parcela devida                                                 | Erro na verificação do período de gozo do seguro por parte da tipologia |
| 7724595012 | 05 | NÃO | Parcela devida                                                 | Erro na verificação do período de gozo do seguro por parte da tipologia |
| 7724596395 | 05 | SIM | Atraso no processamento das informações do CAGED pela DATAPREV |                                                                         |

128. Entre os casos analisados percebe-se 3 situações distintas.

- j. em 3 casos houve falha na identificação do período de gozo do seguro desemprego por parte da tipologia;
- k. em um caso, havia erro no CPF informado no CAGED;
- l. nos demais 6 casos, houve atraso no processamento das informações do CAGED pela DATAPREV impedido a identificação tempestiva do reemprego e provocando pagamento indevido.

129. A respeito dos erros de identificação do período de gozo do seguro desemprego por parte da tipologia, após os entendimentos com o gestor na segunda iteração, verificou-se que a mesma estava em desacordo com o art. 17º, da Resolução CODEFAT 467/20015. A tipologia foi então adequada ao referido artigo, e o problema detectado não mais ocorreu, não existindo casos equivalentes na listagem final apenas a esse processo.

130. O caso do requerimento 7724584764 (erro do CPF registrado no CAGED), reforça a importância da melhoria da qualidade dos dados utilizados nas bases de referência para batimento de benefícios.

131. Nos demais casos, nos quais houve atraso no processamento das informações pela DATAPREV, observa-se a importância de que o processamento do CAGED seja tempestivo para evitar os pagamentos indevidos.

#### **Conclusão da Análise das tipologias TPL SD-TFR-004 e TPL SD-TFP-004**

132. Quanto executada sobre a totalidade dos requerimentos de 2016, as tipologias identificaram 740 requerimentos com possível readmissão antes dos 30 dias a contar da demissão, e 47.787 parcelas possivelmente pagas após a readmissão (conforme regras da Resolução CODEFAT 467/20015) totalizando R\$ 56.235.118,25 em parcelas com indícios de irregularidade. A relação completa dos achados é apresentada nas peças 33 (requerimentos) e 34 (parcelas).

133. Quanto às medidas em curso ou planejadas que visem a evitar a habilitação indevida de requerimentos em função de atraso na prestação das informações pelo empregador, o gestor informou o seguinte:

*“No âmbito da Fiscalização do Ministério do Trabalho (a quem compete fiscalizar o cumprimento da Portaria nº 1.129, de 23 de julho de 2014) desconheço quais são os processos em andamento ou previstos para inibir tais ocorrências. Quanto ao sistema do Seguro-Desemprego, salvo melhor juízo, não há alterações previstas nas regras de batimento com o CAGED, CNIS E FGTS que poderiam inibir ou reduzir essas ocorrências, o mesmo pode ser mencionado a respeito das regras de fechamento de Lote (Ver Item 7). No entanto, creio que quando houver a possibilidade de cotejamento com o E-SOCIAL haverá sim um incremento de segurança neste processo.”*

134. Quanto às medidas em curso ou planejadas que visem a evitar a habilitação indevida de requerimentos ou pagamento indevido de parcelas em função de atraso no processamento das informações do CAGED pela DATAPREV, o gestor informou o seguinte:

*“Salvo engano, não há medidas em curso ou planejadas que visem corrigir ou evitar essas ocorrências no futuro. Irei sugerir a gestão que provoque agenda com a Coordenação do CAGED para debater o assunto e buscar uma solução.”*

135. Conforme as manifestações do gestor, ele acredita que a implantação do e-Social pode contribuir para a redução dos requerimentos habilitados indevidamente por atraso na prestação das

informações pelo empregador, mas desconhece medidas em curso para evitar os problemas decorrentes no atraso do processamento pela DATAPREV.

136. Pelo exposto, para as Tipologias TPL SD-TFR-004 e TPL SD-TFP-004, propõe-se ao Tribunal que, ao julgar o mérito do presente Acompanhamento:

m. encaminhe ao MTb e à DATAPREV a relação completa dos achados das tipologias e TPL SD-TFR-004 TPL SD-TFP-004 (peças 33 e 34).

n. determine ao MTb que, no prazo de 90 dias, elabore plano de ação que envolva sua área de fiscalização (a quem compete fiscalizar o cumprimento da Portaria nº 1.129, de 23 de julho de 2014) com vistas a reduzir os casos de registro de reemprego extemporâneo no CAGED, como os detectados pela tipologia TPL SD-TFR-004, observado o artigo 7º da Portaria MTE Nº 1.129 de 23.07.2014.

o. determine ao MTb e a DATAPREV que, no prazo de 90 dias, elaborem plano de ação para aprimorar a apropriação de registros do CAGED pelo sistema do seguro desemprego, de modo a aumentar a tempestividade dos batimentos.

### **TPL SD-TFR-005 e TPL SD-TFP-005 – Requerimentos e pagamentos de SDTF referentes a titulares de benefícios previdenciários.**

137. A tipologia TPL SD-TFR-005 visa a verificar a ocorrência requerimentos de SDTF para titulares de benefícios previdenciários ativos na data de demissão informada.

138. De modo análogo, a tipologia TPL SD-TFP-005 visa a verificar a ocorrência pagamentos de parcelas de SDTF para titulares de benefícios previdenciários, observados os critérios de prazo estabelecidos na Resolução CODEFAT 467/20015.

139. Ambas as tipologias encontram respaldo legal na Lei 7.998/1990, art. 2º, inciso I, in verbis:

*Art. 3º Terá direito à percepção do seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove:*

...

*III - não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, excetuado o auxílio-acidente e o auxílio suplementar previstos na Lei nº 6.367, de 19 de outubro de 1976, bem como o abono de permanência em serviço previsto na Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973;*

140. Para verificação de percepção simultânea serão utilizados CPF, NIT, nome, nome da mãe e data de nascimento. Serão listadas como indicio de irregularidade apenas notas de similaridade fonética superiores a 70.

### **Análise dos resultados relativos aos requerimentos (Tipologia TPL SD-TFR-005)**

141. Na iteração 2 foram enviados para análise 1.360 casos identificados pela tipologia, sendo que desses, apenas 98 não foram identificados pelo sistema concessor e devidamente bloqueados. Desses 98 casos, o TCU solicitou que o gestor realizasse a análise para os 10 primeiros achados. A resposta do gestor foi apensa ao processo sob a peça 16.

142. Conforme solicitado pelo TCU, o gestor analisou 10 casos identificados pela tipologia e não bloqueados pelo sistema concessor.

143. A Tabela 15 consolida os resultados das análises da tipologia TPL SD-TFR-005, apresentando, para cada achado analisado, se o gestor o considerou pertinente, o motivo pelo qual o requerimento foi liberado e alguma observação relevante, se houver. Destaca-se que a avaliação de pertinência do achado que é apresentada na tabela é resultado apenas da análise do gestor, não sendo necessariamente ratificada pela equipe de auditoria.

**Tabela 15 - Análise Consolidada da Tipologia TPL SD-TFR-005**

| Requerimento | Pertinente? | Motivo da liberação do requerimento         | Observações                                                                                                  |
|--------------|-------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3721521139   | NÃO         | Não houve bloqueio (auxílio reclusão)       | Segundo o gestor, a percepção de auxílio reclusão não é impedimento para o recebimento do seguro desemprego. |
| 7729085131   | NÃO         | Não houve bloqueio (auxílio reclusão)       | Segundo o gestor, a percepção de auxílio reclusão não é impedimento para o recebimento do seguro desemprego. |
| 7729172240   | NÃO         | Não houve bloqueio (auxílio reclusão)       | Segundo o gestor, a percepção de auxílio reclusão não é impedimento para o recebimento do seguro desemprego. |
| 7728513433   | SIM         | Benefício não detectado pelo sistema        | Existem divergências cadastrais nas bases de batimento da DATAPREV (CPF e NIT)                               |
| 7729096153   | NÃO         | Não houve bloqueio (auxílio reclusão)       | Segundo o gestor, a percepção de auxílio reclusão não é impedimento para o recebimento do seguro desemprego. |
| 7729435857   | NÃO         | Não houve bloqueio (auxílio reclusão)       | Segundo o gestor, a percepção de auxílio reclusão não é impedimento para o recebimento do seguro desemprego. |
| 7729258523   | SIM         | Liberação manual por recurso administrativo |                                                                                                              |
| 7729034035   | NÃO         | Não houve bloqueio (auxílio reclusão)       | Segundo o gestor, a percepção de auxílio reclusão não é impedimento para o recebimento do seguro desemprego. |
| 3721517015   | NÃO         | Não houve bloqueio                          | O período do benefício não é incompatível com o seguro desemprego                                            |
| 7728741415   | SIM         | Benefício não detectado pelo sistema        | Existem divergências cadastrais nas bases de batimento da DATAPREV (NIT)                                     |

144. Da análise da tabela acima, percebe-se 4 situações distintas:

- p. um falso positivo (requerimento 3721517015), indevidamente detectado pela tipologia em razão da mesma estar, até aquele momento, fazendo uma análise incorreta do período do benefício previdenciário, para considerá-lo incompatível com o seguro desemprego;
- q. uma liberação manual por recurso administrativo (requerimento 7729258523);
- r. dois casos de benefícios não detectados pelo sistema do seguro desemprego, em razão de divergências cadastrais nas bases utilizadas para batimento pela DATAPREV (requerimentos 7728513433 e 7728741415);
- s. seis casos de benefícios da espécie AUXÍLIO RECLUSÃO, que o gestor considerou compatível com a percepção simultânea do seguro desemprego

145. Acerca do falso positivo, após os esclarecimentos do gestor a tipologia foi ajustada e este problema não se encontra mais nas listagens de achados incorporadas nesse relatório.

146. Acerca da liberação manual por recurso administrativo, o gestor não analisou o mérito da ação do agente.

147. Acerca dos benefícios não detectados pelo sistema de seguro desemprego em razão de divergências cadastrais o gestor informou que não tem conhecimento de ações em curso nem planejadas que visem à melhoria dos batimentos no CNIS.

148. A questão do Auxílio reclusão requer uma análise mais detalhada que será apresentada a seguir, após a análise da tipologia TPL SD-TFP-005.

#### **Análise dos resultados relativos aos pagamentos (Tipologia TPL SD-TFP-005)**

149. Na iteração 2 foram enviados para análise 4.012 achados, dos quais o TCU solicitou que o gestor realizasse a análise dos 10 primeiros. A resposta do gestor foi apenas ao processo sob as peças 25 e 26.

150. Conforme solicitado pelo TCU, o gestor analisou 10 casos identificados pela tipologia e não bloqueados pelo sistema concessor.

151. A Tabela 14 consolida os resultados das análises da tipologia TPL SD-TFP-004, apresentando, para cada achado analisado, se o gestor o considerou pertinente, o motivo pelo qual o pagamento foi liberado e alguma observação relevante, se houver. Destaca-se que a avaliação de pertinência do achado que é apresentada na tabela é resultado apenas da análise do gestor, não sendo necessariamente ratificada pela equipe de auditoria.

**Tabela 16 - Análise Consolidada da Tipologia TPL SD-TFP-005**

| Requerimento | Parcela | Pertinente? | Motivo da liberação da parcela                                                      | Observações                                                                                                            |
|--------------|---------|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3721364955   | 05      | NAO         | Auxílio Reclusão                                                                    |                                                                                                                        |
| 3721370844   | 05      | SIM         | Liberada por recurso administrativo                                                 | O agente não registrou os motivos que o levaram a deferir o recurso                                                    |
| 3721477692   | 02      | SIM         | Liberada por recurso administrativo                                                 |                                                                                                                        |
| 3721482370   | 01      | NAO         | Auxílio Reclusão                                                                    |                                                                                                                        |
| 3721512116   | 01      | NAO         | Auxílio Reclusão                                                                    |                                                                                                                        |
| 7724057544   | 04      | SIM         | Benefício não localizado pelo sistema do seguro desemprego                          | Existem falhas cadastrais no CNIS                                                                                      |
| 7724181518   | 05      | NÃO         | Parcela devida                                                                      | Erro na verificação do período de gozo do seguro por parte da tipologia                                                |
| 7724289500   | 04      | SIM         | Benefício não localizado pelo sistema do seguro desemprego                          | Gestor suspeita de benefício retroativo, mas a suspeita não procede, pois a data de despacho do benefício é 08/09/2014 |
| 7724375837   | 05      | NÃO         | Benefício não localizado, divergência cadastral liberada por recurso administrativo | Divergência cadastral com a Receita Federal                                                                            |
| 7724589323   | 05      | NÃO         | Parcela devida                                                                      | Erro na verificação do período de gozo do seguro por parte da tipologia                                                |

152. Entre os casos analisados percebe-se 5 situações distintas.

- t. em dois casos houve falha na identificação do período de gozo do seguro desemprego por parte da tipologia;
- u. em dois casos, houve liberação manual por recurso administrativo;
- v. em três casos houve liberação em razão do sistema não considerar o benefício Auxílio Reclusão como um impeditivo para o Seguro Desemprego;
- w. em dois casos o sistema não identificou o benefício previdenciário;
- x. em um caso, havia falha cadastral em relação à Receita Federal, mas o seguro desemprego era possivelmente devido.

153. A respeito dos erros de identificação do período de gozo do seguro desemprego por parte da tipologia, após os entendimentos com o gestor na segunda iteração, verificou-se que a mesma estava em desacordo com o art. 17º, da Resolução CODEFAT 467/20015. A tipologia foi então adequada ao referido artigo, e o problema detectado não mais ocorreu, não existindo casos equivalentes na listagem final apensa a esse processo.

154. Os casos de liberação manual por recurso administrativo indicam necessidade de aumento da segurança do processo.

155. Os casos nos quais o sistema não identificou o benefício previdenciário e o caso de divergência cadastral com a Receita Federal indicam a necessidade de melhoria da qualidade das bases utilizadas nos batimentos do Seguro Desemprego.

156. A questão do Auxílio reclusão requer uma análise mais detalhada que será apresentada a seguir.

### **Conclusão da Análise das tipologias TPL SD-TFR-005 e TPL SD-TFP-005**

157. Acerca dos casos de benefícios da espécie AUXÍLIO RECLUSÃO, o gestor informou que o procedimento do sistema está de acordo com o parecer jurídico CONJUR/MTE/No440/2008 (peça 17).

158. De fato, o parecer supra conclui pela legalidade da percepção simultânea do Auxílio Reclusão e do Seguro Desemprego, entretanto, deixa claro a existência de controvérsia acerca do tema, em sua conclusão:

*“Dito isso, mesmo entendendo esta CONJUR/MTE que o decreto no 3.048/99 extrapolou a previsão legal, concluímos que, em face da presunção de legitimidade que emana dos atos*

*administrativos, o mesmo deve ser observado pela Administração até o pronunciamento definitivo da Consultoria-Geral da União acerca da controvérsia, sendo, portanto, hodiernamente, possível a acumulação do recebimento do seguro-desemprego com o benefício previdenciário auxílio-reclusão.”*

159. Diante da controvérsia apontada, cumpre analisar a questão mais detalhadamente.

160. A Constituição da República de 1988, no capítulo destinado aos direitos sociais, em seu art. 7º, inciso II, estabeleceu o benefício do seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário, nos seguintes termos:

*Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:*

*I - (...);*

*II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;*

161. Para regulamentar o preceito constitucional, foi editada a Lei 7.998, de 12 de janeiro de 1990, estabelecendo que:

*Art. 2º O Programa de Seguro-Desemprego tem por finalidade:*

*I - prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a Indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo;*

*II - auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.*

162. Na sequência, o mesmo normativo, em seu art. 7º, estabelece:

*Art. 7º. O pagamento do benefício do seguro-desemprego será suspenso nas seguintes situações:*

*I - admissão do trabalhador em novo emprego;*

*II - Início de percepção de benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto o auxílio-acidente, o auxílio suplementar e o abono de permanência em serviço; (grifo nosso)*

*III - Início de percepção de auxílio-desemprego.*

163. Entretanto, a Lei 8.213, 24 de julho de 1991, alterada pela Lei 9.032, de 28 de abril de 1995, que passou a disciplinar a matéria, vedou expressamente o recebimento de seguro-desemprego com qualquer benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto pensão por morte ou auxílio acidente:

*Art. 124. Salvo no caso de direito adquirido, não é permitido o recebimento conjunto dos seguintes benefícios da Previdência Social:*

*I - aposentadoria e auxílio-doença;*

*II - mais de uma aposentadoria; (Redação dada pela Lei 9.032, de 1995)*

*III - aposentadoria e abono de permanência em serviço:*

*IV - salário-maternidade e auxílio-doença; (Incluído pela Lei 9.032, de 1995)*

*V - mais de um auxílio-acidente; (Incluído pela Lei 9.032, de 1995)*

*VI - mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro, ressalvado o direito de opção pela mais vantajosa. (Incluído pela Lei 9.032, de 1995)*

*Parágrafo único. É vedado o recebimento conjunto do Seguro-desemprego com qualquer benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto pensão por morte ou auxílio-acidente. (Incluído pela Lei 9.032, de 1995) (grifamos)*

164. Posteriormente, em 6 de maio de 1999, foi editado o Decreto 3.048 (Regulamento da Previdência Social), que em seu art. 167, § 2º, trouxe a possibilidade da acumulação do recebimento do seguro-desemprego com o auxílio-reclusão. Confira-se:

*Art. 167. (...).*

§2º. *É vedado o recebimento conjunto do seguro-desemprego com qualquer benefício de prestação continuada da previdência social, exceto pensão por morte, auxílio-reclusão, auxílio-acidente, auxílio-suplementar ou abono de permanência em serviço.*

165. Depreende-se do texto transcrito, que o decreto, destinado regulamentar as leis relativas ao assunto, promoveu a extensão das possibilidades de acumulação para o seguro desemprego, adicionando outros benefícios àqueles previstos na lei de origem.

166. Tal extensão se fundamenta no artigo 80 da Lei 8.213/1991, que determina que o auxílio-reclusão será devido pela Previdência Social nas mesmas condições da pensão por morte. Da mesma forma, segundo a tese abraçada pelo Decreto 3.048/1999, ao estabelecer a possibilidade de acumulação da pensão por morte com o seguro-desemprego, o art. 124, parágrafo único, da Lei 8.213/1991, permitiria, a percepção conjunta do seguro-desemprego também com o auxílio-reclusão, face à interpretação sistemática dos art. 80, caput, e 124, par. único, da Lei 8.213/1991.

167. Entretanto, tal interpretação extensiva não se coaduna com o ordenamento jurídico em vigor.

168. No direito brasileiro, como regra de hermenêutica, as normas excepcionais devem ser interpretadas restritivamente sempre. A interpretação extensiva, que amplia o sentido da norma para além do contido na sua letra, ou a aplicação da analogia, como forma de integração, que permite o preenchimento na lacuna normativa, são técnicas interpretativas que não podem ser usados em normas restritivas ou nas exceções previstas em lei.

169. Nesse sentido, Carlos Maximiliano (Hermenêutica e Aplicação do Direito. Forense. p.184/193) registra que o Código Civil brasileiro consolidou o preceito clássico de que “interpretam-se as exceções estritissimamente”, no art. 6º da antiga Introdução, assim concebido: “A lei que abre exceção a regras gerais, ou restringe direitos, só abrange os casos que especifica”. Isso porque as disposições excepcionais são estabelecidas por motivos ou considerações particulares, contra outras normas jurídicas, ou contra o Direito comum. Assim, não poderiam se estender além dos casos e tempos que designam expressamente.

170. Dessa forma, as regras excepcionais devem ser interpretadas de forma estrita de maneira a abranger somente os literalmente contemplados. Esse entendimento é pacificado nos tribunais superiores como indicam os seguintes julgados: STJ - AgRg no REsp 1.135.782/SP 2009/0161828-8 (STJ), DJ 28/2/2011; AgRg no REsp 1.135.782/SP 2009/0161828-8, DJ 28/2/2011; REsp 1112884/MG 2009/0056618-5, DJ 18/9/2009 (STJ); REsp 829.726/PR, DJ de 27/11/2006 (STJ); REsp 806.027/PE, DJ de 9/5/2006 (STJ); REsp 728753/RJ, DJ de 20/3/2006 (STJ); REsp 734.450/RJ, DJ de 13/2/2006 (STJ); REsp 644.733/SC, DJ de 28/11/2005 (STJ); RE 738.867/RJ, 3/4/2013 (STF).

171. Depreende-se, portanto, que o §2º do art. 167 do Decreto 3.048 (Regulamento da Previdência Social) extrapolou seus limites regulamentadores, incluindo outras modalidades de benefícios a serem acumulados com o seguro desemprego além daqueles previstos em lei. Desta feita, o parágrafo citado é ilegal e deve ser retirado do ordenamento jurídico pátrio.

172. Conclui-se, dessa forma, que não é possível a acumulação do pagamento do seguro-desemprego com auxílio-reclusão, nem com auxílio-suplementar ou abono de permanência em serviço, devendo ser seguido os estritos dizeres do art. 124, parágrafo único, da Lei 8.213/1991, alterada pela Lei 9.032/1995.

173. Por fim, resta examinar o papel do TCU, no uso de suas atribuições, para avaliar a legalidade de atos do Poder Público.

174. De acordo com a Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”.

175. Mariana Priscila Maculan Sodré (Controle de Constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União, Trabalho apresentado no curso de Especializa o em Direito Público e Controle Externo, Brasília, 2006) aponta que os fundamentos para esse exercício do controle da constitucionalidade

pelo TCU, abalizado pelo STF, encontram-se na própria Constituição, nos artigos 70 e 71 da Carta Magna. Esses dispositivos constitucionais atribuem ao Tribunal de Contas da União a competência para o julgamento da legalidade dos atos, contratos, reformas e pensões, com o objetivo de evitar a ocorrência de danos ao erário ou com o objetivo de se aplicar sanções, quando efetivamente caracterizada a ocorrência desses danos ou ainda quando caracterizada graves infrações a normas legais.

176. Depreende-se então que as questões submetidas ao TCU devem ser confrontadas com as leis, para que seja verificado se houve alguma violação legal, e, portanto, ilegalidade. Com efeito, a lei suprema, que se encontra acima de todas as outras leis é a Constituição. Assim, se compete ao TCU a verificação da legalidade de certos atos, compete-lhe, sobretudo, o controle da constitucionalidade das leis e atos normativos, com o objetivo precípuo de se salvaguardar o patrimônio público federal.

177. A competência para exercer controle de constitucionalidade também encontra fundamento na Lei Orgânica e no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. De acordo com o art. 66 da Lei 8.443/92 – Lei Orgânica do TCU c/c o art. 15, inciso I alínea “e”, do Regimento Interno, compete privativamente ao Plenário do TCU deliberar originariamente sobre conflito de lei ou de ato normativo do poder público com a Constituição Federal, em matéria da competência do Tribunal. (Lei 8.443/92, art. 66).

178. De fato, essa Corte de Contas tem tido a oportunidade de se pronunciar no que tange à constitucionalidade de leis e atos normativos, nos casos concretos, que lhe são submetidos. Diversos julgados da Corte de Contas espelham sua interpretação constitucional em matérias de sua competência, a exemplo das seguintes deliberações: Decisão-TCU- Plenário 716/1996, Acórdãos 913/2005, 203/2004, 1.674/2005 (todos do Plenário).

179. Ora, o controle de constitucionalidade do TCU abrange o exame de quaisquer normas que afetem os gastos públicos e sejam propensos a gerar danos ao erário. Dessa forma, pode o Tribunal avaliar e mesmo suspender os efeitos danosos dos atos normativos exarados pelo Poder Executivo.

180. No caso em tela, o §2º, do art. 167 do Decreto 3.048/1999 está em desacordo com a lei e tem um grande potencial de geral prejuízo aos cofres públicos, ao permitir a acumulação indevida de seguro desemprego com o auxílio-reclusão.

181. Assim, pode esta Corte de Contas, no exercício de suas atribuições constitucionais, suspender o efeito dos mencionados normativos, a fim de evitar a acumulação ilegal de benefícios.

182. Assim sendo, passemos à análise dos resultados da tipologia, incluindo o benefício Auxílio Reclusão na lista de achados.

183. Quanto executada sobre a totalidade dos requerimentos de 2016, as tipologias TPL SD-TFR-005 e TPL SD-TFP-005 identificaram 2.933 requerimentos e 8.348 parcelas com indícios de irregularidade, perfazendo um total de R\$ 8.935.000,21 em parcelas pagas. A relação completa dos achados é apresentada nas peças 35 (requerimentos) e 36 (parcelas).

184. Quanto às medidas em curso ou planejadas que visem a evitar a habilitação indevida de requerimentos ou pagamentos de parcelas de seguro desemprego em acumulação ilegal com benefícios previdenciários, por falha na identificação de benefícios não acumuláveis, o gestor informou desconhecer processos em andamento que visem a otimizar a rotina

185. Pelo exposto, para a Tipologia TPL SD-TFR-005 e TPL SD-TFP-005, propõe-se ao Tribunal que, ao julgar o mérito do presente Acompanhamento:

y. encaminhe ao MTb e à DATAPREV a relação completa dos achados das tipologias TPL SD-TFR-005 (peça 35) e TPL SD-TFP-005 (peça 36).

z. determine ao MTb que, no prazo de 90 dias, adote providências junto à Presidência da República, no sentido ajustar o texto do o §2º, do art. 167 do Decreto Presidencial 3.048/1999 excluindo a possibilidade da acumulação do recebimento do seguro-desemprego com o auxílio-reclusão.

aa. determine ao MTb e a DATAPREV que, no prazo de 30 dias a contar da correção do texto do o §2º, do art. 167 do Decreto Presidencial 3.048/1999, ajustem a rotina de validação do Seguro Desemprego para incluir o Auxílio Reclusão na lista de benefícios incompatíveis com o Seguro Desemprego.

bb. determine ao MTb e a DATAPREV que, no prazo de 90 dias, elabore plano de ação no sentido de implementar melhorias na rotina de identificação de benefícios previdenciários incompatíveis com o seguro desemprego, de modo a reduzir o risco de irregularidades.

**TPL SD-TFP-006 – Requerimentos e pagamentos de SDTF referentes a trabalhadores cujo empregador encontrava-se com empresa baixada ou suspensa à época do desligamento.**

186. A tipologia TPL SD-TFP-006 visa a verificar a ocorrência de pagamentos de SDTF a trabalhadores cujo empregador encontrava-se com empresa baixada ou suspensa a pelo menos 30 dias da data do desligamento informada no requerimento. Para verificação, foi realizado cruzamento direto do CNPJ informado no requerimento, contra a situação cadastral da empresa constante na Receita Federal.

187. A utilização de empresa inativa como empregador no ato do requerimento do seguro desemprego pode indicar uma tentativa de fraude contra o sistema.

**Análise dos resultados relativos aos pagamentos (Tipologia TPL SD-TFP-006)**

188. Na iteração 2 foram enviados para 2.138 achados, dos quais o TCU solicitou que o gestor realizasse a análise dos 10 primeiros. A resposta do gestor foi pensada ao processo sob a peça 27.

189. Conforme solicitado pelo TCU, o gestor analisou 10 casos identificados pela tipologia e não bloqueados pelo sistema conessor.

190. É importante destacar que tal verificação não é implementada hoje no sistema de seguro desemprego e o objetivo desta tipologia é verificar a viabilidade técnica da incorporação dessa regra no sistema.

191. A Tabela 17 consolida os resultados das análises da tipologia TPL SD-TFP-006, apresentando, para cada achado analisado, se o gestor o considerou pertinente, o motivo pelo qual o pagamento foi liberado e alguma observação relevante, se houver. Destaca-se que a avaliação de pertinência do achado que é apresentada na tabela é resultado apenas da análise do gestor, não sendo necessariamente ratificada pela equipe de auditoria.

**Tabela 17 - Análise Consolidada da Tipologia TPL SD-TFP-006**

| Requerimento | Parcela | Pertinente? | Motivo da liberação da parcela        | Observações        |
|--------------|---------|-------------|---------------------------------------|--------------------|
| 1204431341   | 03      | NÃO         | Atualmente não existe tal verificação |                    |
| 1233698764   | 05      | NÃO         | Atualmente não existe tal verificação | Sentença Judicial  |
| 1267657035   | 02      | NÃO         | Atualmente não existe tal verificação |                    |
| 1267915909   | 05      | NÃO         | Atualmente não existe tal verificação | Sentença Judicial  |
| 1278616846   | 02      | NÃO         | Atualmente não existe tal verificação |                    |
| 1287390993   | 04      | NÃO         | Atualmente não existe tal verificação |                    |
| 1296689789   | 01      | NÃO         | Atualmente não existe tal verificação |                    |
| 1296696112   | 02      | NÃO         | Atualmente não existe tal verificação |                    |
| 1298891341   | 04      | NÃO         | Atualmente não existe tal verificação | Sentença Judicial  |
| 1302558659   | 01      | SIM         | Atualmente não existe tal verificação | Indícios de Fraude |

192. Entre os casos analisados percebe-se uma alta incidência de Requerimentos acompanhados de Sentenças Judiciais e um dos achados possui fortes indicativos de se tratar de uma fraude contra o sistema.

193. Por outro lado, com base nas informações prestadas pelo gestor, percebe-se também que grande parte dos achados foi considerada como falso-positivos, uma vez que os requerimentos cumpriam outros requisitos que indicavam sua regularidade, principalmente a existência de

contribuições regulares no CNIS. Essa alta taxa de falsos positivos demonstra a necessidade de estudos mais aprofundados antes da implementação dessa regra no sistema.

194. Sobre a implantação dessa rotina no sistema, o gestor assim se manifestou:

*“Conforme citei em e-mail sobre o assunto enviado no dia 02/02/2016, este tema já é objeto de discussão interna na Coordenação-Geral desde 2014 e, inclusive, foi enviada recentemente a DATAPREV uma demanda de consultoria para avaliar os impactos disto caso viesse a ser implantado (DM. 062594).”*

195. Sobre a fraude identificada pela tipologia, o gestor comentou o seguinte:

*“O achado é pertinente e a situação é fraudada. Caso houvesse regra para que o sistema do Seguro-Desemprego cotejasse a data de baixa da empresa com a demissão o pagamento teria sido evitado. No entanto, observo que caso esta regra fosse vigente teríamos outros 9 falso-positivos de um total de 10 analisados. Outras implementações, caso estivessem vigentes à época, seriam eficazes para coibir o pagamento indevido e com um nível de assertividade mais preciso, na minha avaliação.”*

#### **Conclusão da Análise da tipologia TPL SD-TFP-006**

196. A alta taxa de falso-positivos indica que a tipologia em tela não se mostrou um indicador eficiente de irregularidades, de forma que os resultados da mesma não serão contabilizados nas listagens apenas a este processo, nem nos quantitativos de irregularidades identificados nesse trabalho.

197. Entretanto, a continuidade dos estudos, já iniciados, para coibir o tipo de fraude identificada no requerimento 1302558659 é adequada.

198. Assim sendo, para a Tipologia TPL SD-TFP-006, propõe-se ao Tribunal que, ao julgar o mérito do presente Acompanhamento:

cc. recomende ao MTb e a DATAPREV que aprofundem os estudos no sentido de estabelecer regras de validação que mitiguem o risco de fraudes associadas a requerimentos relativos a empregadores baixados.

#### **2.4.3. Tipologias aplicadas ao SDPA - Achados**

199. A seguir serão apresentados os resultados finais obtidos em cada tipologia aplicada ao Seguro Desemprego Trabalhador Formal.

200. Os resultados intermediários das iterações 1 e 2 não serão explorados, pois o gestor não respondeu ao ofício de requisição solicitando manifestação sobre os achados, não havendo, portanto, comentários nem justificativas para analisar.

201. Tipologias correlatas serão apresentadas em conjunto.

#### **TPL SD-PAR-001 e TPL SD-PAP-001 – Divergências cadastrais entre as informações constantes na base do SDPA e as constantes na base da RFB**

202. A tipologia TPL SD-PAR-001 visa a verificar a confiabilidade da informação do CPF requerente do Seguro Desemprego Pescador Artesanal presente no requerimento e, de modo análogo, a tipologia TPL SD-PAP-001 visa a verificar a confiabilidade da informação do CPF requerente do Seguro Desemprego em parcelas pagas.

203. Ambas as tipologias verificam o grau de similaridade dos dados do requerente contra as informações que constam na Receita Federal e encontram respaldo legal na Lei 10.779/2003, art. 4o, inciso V, in verbis:

*Art. 4o O benefício de que trata esta Lei será cancelado nas seguintes hipóteses:*

*(...)*

*V - comprovação de falsidade nas informações prestadas para a obtenção do benefício.*

204. Para cada requerimento ou parcela é atribuída uma nota ao registro correspondendo ao grau de similaridade com as informações da Receita. A tipologia utiliza os algoritmos Levenshtein e Fonetiza para comparação de nome, nome da mãe e data de nascimento na base do CPF. Para os nomes, foi utilizada a distância de Levenshtein sobre os nomes fonetizados. Para a data, foi utilizada apenas a distância de Levenshtein. A nota final corresponde à média ponderada da nota do nome (peso 5), nome da mãe (peso 2) e data de nascimento. Como critério para identificação de indício de irregularidade, foi utilizada nota menor que 50. Notas de similaridade mais baixas indicam maior divergência entre os dados do Sistema do Seguro Desemprego e da Receita Federal.

205. Quanto executada sobre a totalidade dos requerimentos de 2016, as tipologias identificaram 188 requerimentos e 193 parcelas com divergências dados cadastrais em relação à Receita Federal, totalizando R\$ 159.280,00 pagos em benefícios com graves problemas cadastrais. A relação completa dos achados é apresentada na peça 37 (requerimentos) e na peça 38 (parcelas).

206. Cumpre destacar que falhas cadastrais no requerimento, por si só, não implicam na irregularidade do benefício, entretanto, essa fragilidade do processo abre a possibilidade de ocorrência de fraudes, uma vez que o CPF é utilizado para verificar a acumulação ilegal de benefícios, entre outras validações.

207. Pelo exposto, para as Tipologias TPL SD-PAR-001 e TPL SD-PAP-001, propõe-se ao Tribunal que, ao julgar o mérito do presente Acompanhamento:

- a. encaminhe ao INSS e à DATAPREV a relação completa dos achados das tipologias TPL SD-PAR-001 (peça 37) e TPL SD-PAP-001 (peça 38);
- b. determine ao INSS que, num prazo de 90 dias, analise a listagem de achados das peças 37 e 38 referentes a requerimentos e pagamentos de SDPA com indícios de divergência de dados cadastrais em relação à Receita Federal e indique: a procedência ou não dos achados, no caso de achados procedentes, medidas que estejam curso para reduzir a ocorrência desse tipo de situação e, no caso de achados considerados não procedentes, a justificativa da conclusão.

#### **TPL SD-PAR-002 e TPL SD-PAP-002 – Requerimentos e pagamentos de SDPA referentes a pescadores com registro de falecimento no SISOBI**

208. A tipologia TPL SD-PAR-002 visa a verificar a ocorrência de requerimentos de SDPA com requerente com registro no SISOBI enquanto que a tipologia TPL SD-PAR-00P visa a verificar o pagamento de parcelas do SDPA a beneficiários possivelmente falecidos em razão de existência de registro no SISOBI.

209. Ambas as tipologias encontram respaldo legal na Lei 10.779/2003, art. 4o, inciso III, in verbis:

*Art. 4o O benefício de que trata esta Lei será cancelado nas seguintes hipóteses:*

*(...)*

*III - morte do beneficiário;*

210. Para identificação da existência de registro no SISOBI, além do batimento entre CPF e PIS, serão consideradas semelhanças fonéticas tendo por base nome e nome da mãe além da data de nascimento. Para cada requerimento ou parcela é atribuída uma nota ao registro correspondendo ao grau de similaridade com as informações do SISOBI. Como critério para identificação de indício de irregularidade, foi utilizada nota maior que 75.

211. Quanto executada sobre a totalidade dos requerimentos de 2016, as tipologias identificaram 101 requerimentos e 504 parcelas relacionadas a beneficiários com registro no SISOBI, totalizando R\$ 443.520,00 pagos a beneficiários possivelmente falecidos. A relação completa dos achados é apresentada na peça 39 (requerimentos) e na peça 40 (parcelas).

212. Pelo exposto, para as Tipologias TPL SD-PAR-002 e TPL SD-PAP-002, propõe-se ao Tribunal que, ao julgar o mérito do presente Acompanhamento:

- a. encaminhe ao INSS e à DATAPREV a relação completa dos achados das tipologias TPL SD-PAR-002 (peça 39) e TPL SD-PAP-002 (peça 40);
- b. determine ao INSS que, num prazo de 90 dias, analise a listagem de achados das peças 39 e 40 referentes a requerimentos e pagamentos de SDPA relacionados a beneficiários possivelmente falecidos e indique: a procedência ou não dos achados, no caso de achados procedentes, medidas que estejam curso para reduzir a ocorrência desse tipo de situação e, no caso de achados considerados não procedentes, a justificativa da conclusão.

### **TPL SD-PAR-003 e TPL SD-PAP-003 – Requerimentos e pagamentos de SDPA referentes a pescadores registrados com outras atividades que não a pesca no CAGED**

213. A tipologia TPL SD-PAR-003 visa a verificar a ocorrência de requerimentos de SDPA para requerentes com registro de outra atividade no CAGED, diversa da pesca artesanal.

214. De modo análogo, A tipologia TPL SD-PAP-003 visa a verificar a ocorrência de pagamentos de parcelas de SDPA para beneficiários com registro de outra atividade no CAGED, diversa da pesca artesanal.

215. Ambas as tipologias encontram respaldo legal na Lei 10.779/2003, art. 1o, in verbis:

*Art. 1o O pescador artesanal de que tratam a alínea “b” do inciso VII do art. 12 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, e a alínea “b” do inciso VII do art. 11 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que exerça sua atividade profissional ininterruptamente, de forma artesanal e individualmente ou em regime de economia familiar, fará jus ao benefício do seguro-desemprego, no valor de 1 (um) salário-mínimo mensal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie. (Redação dada pela Lei nº 13.134, de 2015)*

*§ 1o Considera-se profissão habitual ou principal meio de vida a atividade exercida durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso, ou nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do defeso em curso, o que for menor. (Redação dada pela Lei nº 13.134, de 2015)*

(...).

*§ 3o Considera-se ininterrupta a atividade exercida durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso, ou nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do defeso em curso, o que for menor. (Incluído pela Lei nº 13.134, de 2015)*

*§ 4o Somente terá direito ao seguro-desemprego o segurado especial pescador artesanal que não disponha de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira. (Incluído pela Lei nº 13.134, de 2015)*

(...)

216. Para identificação do registro no CAGED, além do batimento entre CPF e PIS, serão consideradas semelhanças fonéticas tendo por base nome e nome da mãe além da data de nascimento. Para cada requerimento ou parcela é atribuída uma nota ao registro correspondendo ao grau de similaridade com as informações do CAGED. Como critério para identificação de indício de irregularidade, foi utilizada nota maior que 75.

217. Quanto executada sobre a totalidade dos requerimentos de 2016, as tipologias identificaram 101 requerimentos e 400 parcelas relacionadas a beneficiários com registro de outra atividade no CAGED, totalizando R\$ 351.123,00 pagos a beneficiários que possivelmente não teriam direito ao benefício nos termos da Lei 10.779/2003. A relação completa dos achados é apresentada na peça 41 (requerimentos) e na peça 42 (parcelas).

218. Pelo exposto, para as Tipologias TPL SD-PAR-003 e TPL SD-PAP-003, propõe-se ao Tribunal que, ao julgar o mérito do presente Acompanhamento:

- a. encaminhe ao INSS e à DATAPREV a relação completa dos achados das tipologias TPL SD-PAR-003 (peça 41) e TPL SD-PAP-003 (peça 42);
- b. determine ao INSS que, num prazo de 90 dias, analise a listagem de achados das peças 41 e 42 referentes a requerimentos e pagamentos de SDPA relacionados possivelmente com outra atividade registrada no CAGED e indique: a procedência ou não dos achados, no caso de achados procedentes, medidas que estejam curso para reduzir a ocorrência desse tipo de situação e, no caso de achados considerados não procedentes, a justificativa da conclusão.

**TPL SD-PAR-004 e TPL SD-PAP-004 – Requerimentos e pagamentos de benefícios do SDPA referentes a pescadores titulares de benefícios previdenciários.**

219. A tipologia TPL SD-PAR-004 visa a verificar de ocorrência de requerimentos de SDPA para titulares com benefícios previdenciários ativos no período do defeso.

220. De modo análogo, a tipologia TPL SD-PAP-004 visa a verificar a ocorrência de pagamentos de parcelas de para titulares com benefícios previdenciários ativos no período do defeso.

221. Ambas as tipologias encontram respaldo legal na Lei 10.779/2003, art. 1o, in verbis:

*Art. 2o Cabe ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) receber e processar os requerimentos e habilitar os beneficiários, nos termos do regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.134, de 2015)*

*§ 1o Para fazer jus ao benefício, o pescador não poderá estar em gozo de nenhum benefício decorrente de benefício previdenciário ou assistencial de natureza continuada, exceto pensão por morte e auxílio-acidente. (Incluído pela Lei nº 13.134, de 2015)*

222. Para identificação do registro na MACICA, além do batimento entre CPF e PIS, serão consideradas semelhanças fonéticas tendo por base nome e nome da mãe além da data de nascimento. Para cada requerimento ou parcela é atribuída uma nota ao registro correspondendo ao grau de similaridade com as informações do MACICA. Como critério para identificação de indício de irregularidade, foi utilizada nota maior que 75.

223. Quanto executada sobre a totalidade dos requerimentos de 2016, as tipologias identificaram 92 requerimentos e 253 parcelas relacionadas a beneficiários com registro de benefícios incompatíveis na MACICA, totalizando R\$222.640,00 pagos possivelmente de forma irregular. A relação completa dos achados é apresentada na peça 43 (requerimentos) e na peça 44 (parcelas).

224. Pelo exposto, para as Tipologias TPL SD-PAR-004 e TPL SD-PAP-004, propõe-se ao Tribunal que, ao julgar o mérito do presente Acompanhamento:

- a. encaminhe ao INSS e à DATAPREV a relação completa dos achados das tipologias TPL SD-PAR-004 (peça 43) e TPL SD-PAP-004 (peça 44);
- b. determine ao INSS que, num prazo de 90 dias, analise a listagem de achados das peças 43 e 44 referentes a requerimentos e pagamentos de SDPA possivelmente concomitantes com benefícios previdenciários incompatíveis e indique: a procedência ou não dos achados, no caso de achados procedentes, medidas que estejam curso para reduzir a ocorrência desse tipo de situação e, no caso de achados considerados não procedentes, a justificativa da conclusão.

**TPL SD-PAR-005 e TPL SD-PAP-005 – Requerimentos e pagamentos de SDPA referentes a pescadores com outras rendas declaradas na RAIS.**

225. A tipologia TPL SD-PAR-005 visa a verificar de ocorrência de requerimentos de SDPA para requerentes com registro de outra renda na RAIS.

226. De modo análogo, a tipologia TPL SD-PAP-005 visa a verificar a ocorrência de pagamentos de parcelas de SDPA para beneficiários com registro de percepção de renda na RAIS.

227. Ambas as tipologias encontram respaldo legal na Lei 10.779/2003, art. 1o, in verbis:

*Art. 1o O pescador artesanal de que tratam a alínea “b” do inciso VII do art. 12 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, e a alínea “b” do inciso VII do art. 11 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que exerça sua atividade profissional ininterruptamente, de forma artesanal e individualmente ou em regime de economia familiar, fará jus ao benefício do seguro-desemprego, no valor de 1 (um) salário-mínimo mensal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie. (Redação dada pela Lei nº 13.134, de 2015)*

*§ 1o Considera-se profissão habitual ou principal meio de vida a atividade exercida durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso, ou nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do defeso em curso, o que for menor. (Redação dada pela Lei nº 13.134, de 2015)*

(...).

*§ 3o Considera-se ininterrupta a atividade exercida durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso, ou nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do defeso em curso, o que for menor. (Incluído pela Lei nº 13.134, de 2015)*

*§ 4o Somente terá direito ao seguro-desemprego o segurado especial pescador artesanal que não disponha de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira. (Incluído pela Lei nº 13.134, de 2015)*

(...)

228. Para identificação do registro na RAIS, além do batimento entre CPF e PIS, serão consideradas semelhanças fonéticas tendo por base nome além da data de nascimento. Para cada requerimento ou parcela é atribuída uma nota ao registro correspondendo ao grau de similaridade com as informações do RAIS 2015. Como critério para identificação de indício de irregularidade, foi utilizada nota maior que 75.

229. Quanto executada sobre a totalidade dos requerimentos de 2016, as tipologias identificaram 3.527 requerimentos e 4.366 parcelas relacionadas a beneficiários com registro de atividade na RAIS diversa de pescador artesanal, totalizando R\$3.839.455,00 pagos possivelmente de forma irregular. A relação completa dos achados é apresentada na peça 45 (requerimentos) e na peça 46 (parcelas).

230. Pelo exposto, para as Tipologias TPL SD-PAR-005 e TPL SD-PAP-005, propõe-se ao Tribunal que, ao julgar o mérito do presente Acompanhamento:

a. encaminhe ao INSS e à DATAPREV a relação completa dos achados das tipologias TPL SD-PAR-005 (peça 45) e TPL SD-PAP-005 (peça 46);

b. determine ao INSS que, num prazo de 90 dias, analise a listagem de achados das peças 45 e 46 referentes a requerimentos e pagamentos de SDPA possivelmente referentes a beneficiários com outra atividade diversa de pescador artesanal registrada na RAIS 2015 e indique: a procedência ou não dos achados, no caso de achados procedentes, medidas que estejam curso para reduzir a ocorrência desse tipo de situação e, no caso de achados considerados não procedentes, a justificativa da conclusão.

#### **TPL SD-PAR-006, TPL SD-PAR-007, TPL SD-PAP-006 e TPL SD-PAP-007 – Requerimentos e pagamentos de SDPA referentes a servidores públicos**

231. As tipologias TPL SD-PAR-006 e TPL SD-PAR-007 visam a verificar a ocorrência de requerimentos de SDPA, respectivamente, para servidores federais e servidores de estados ou municípios.

232. De modo análogo, as tipologias TPL SD-PAP-006 e TPL SD-PAP-007 visam a verificar a ocorrência de pagamentos de parcelas de SDPA, respectivamente, para servidores federais e servidores de estados ou municípios.

233. Ambas as tipologias encontram respaldo legal na Lei 10.779/2003, art. 1o, in verbis:

*Art. 1o O pescador artesanal de que tratam a alínea “b” do inciso VII do art. 12 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, e a alínea “b” do inciso VII do art. 11 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que exerça sua atividade profissional ininterruptamente, de forma artesanal e individualmente ou em regime de economia familiar, fará jus ao benefício do seguro-desemprego, no valor de 1 (um) salário-mínimo mensal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie. (Redação dada pela Lei nº 13.134, de 2015)*

*§ 1o Considera-se profissão habitual ou principal meio de vida a atividade exercida durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso, ou nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do defeso em curso, o que for menor. (Redação dada pela Lei nº 13.134, de 2015)*

(...).

*§ 3o Considera-se ininterrupta a atividade exercida durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso, ou nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do defeso em curso, o que for menor. (Incluído pela Lei nº 13.134, de 2015)*

*§ 4o Somente terá direito ao seguro-desemprego o segurado especial pescador artesanal que não disponha de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira. (Incluído pela Lei nº 13.134, de 2015)*

(...)

234. Para identificação do registro nas bases de servidores federais disponível no TCU foi feito o cruzamento utilizando CPF e semelhanças fonéticas tendo por base nome além da data de nascimento. Para cada requerimento ou parcela é atribuída uma nota ao registro correspondendo ao grau de similaridade com as informações do servidor federal. Como critério para identificação de indício de irregularidade, foi utilizada nota maior que 75.

235. Para identificação do registro nas bases de servidores estaduais e municipais disponíveis no TCU, foi feito o cruzamento utilizando CPF apenas, uma vez que a base estadual/municipal não contém informações complementares.

236. A Tabela 18 abaixo apresenta os resultados alcançados pelas tipologias:

**Tabela 18 - Achados das Tipologias SD-PAR-006, SD-PAP-006, SD-PAR-007 e SD-PAP-007**

| Tipologias                      | Requerimentos | Parcelas | Montante em Reais |
|---------------------------------|---------------|----------|-------------------|
| TPL SD-PAR-006 e TPL SD-PAP-006 | 0             | 19       | 16.720,00         |
| TPL SD-PAR-007 e TPL SD-PAP-007 | 532           | 1.886    | 1.659.680,00      |

237. Cumpre informar que, atualmente, o INSS não dispõe das bases utilizadas nas verificações dessas tipologias, não sendo possível realizar tais validações automaticamente.

238. Pelo exposto, para as Tipologias TPL SD-PAR-006, TPL SD-PAP-006, TPL SD-PAR-007, TPL SD-PAP-007, propõe-se ao Tribunal que, ao julgar o mérito do presente Acompanhamento:

a. encaminhe ao INSS e à DATAPREV a relação completa dos achados das tipologias TPL SD-PAP-006(peça 47), TPL SD-PAR-007(peça 48), TPL SD-PAP-007 (peça 49);

b. determine ao INSS que, num prazo de 90 dias, analise a listagem de achados das peças 47, 48 e 49 referentes a requerimentos e pagamentos de SDPA possivelmente referentes a beneficiários que são servidores públicos e elabore plano de ação que vise evitar a ocorrência dessas situações no futuro.

### 3. CONCLUSÃO

239. O presente processo de Acompanhamento anual da concessão e pagamento de benefícios trabalhistas – Fiscalização Contínua – representa a consolidação de uma nova forma de aplicar o Controle Externo sobre benefícios sociais no TCU.

240. Este trabalho teve como base o acompanhamento realizado no TC 022.036/2015-6, porém trouxe avanços significativos em relação àquele primeiro trabalho, incorporando ferramental de automatização e novas bases de dados, especialmente as bases do Seguro Desemprego Formal e os registros referentes aos requerimentos, tanto para o Trabalhador Formal quanto para o Pescador Artesanal.

241. As ferramentas de automação associadas à disponibilidade de dados via Sistema da Base Gestão do Seguro Desemprego, possibilitaram analisar a totalidade dos registros de requerimentos e pagamentos referentes a 2016. A Tabela 19 apresenta a evolução dos quantitativos analisados entre 2015 e 2016.

**Tabela 19 – Comparativo entre os quantitativos de 2015 e 2016**

| Ano  | SD Trabalhador Formal |            | SD Pescador Artesanal |           |
|------|-----------------------|------------|-----------------------|-----------|
|      | Requerimentos         | Parcelas   | Requerimentos         | Parcelas  |
| 2015 | 0                     | 0          | 0                     | 968.747   |
| 2016 | 12.115.770            | 31.248.262 | 923.513               | 1.605.520 |

242. A Tabela 20 apresenta os resultados das tipologias referentes ao pagamento do Seguro Desemprego Trabalhador Formal em 2016. A linha “RESULTADO CONSOLIDADO” não corresponde exatamente à soma das linhas anteriores, pois pode haver achados referentes ao mesmo requerimento em diferentes tipologias.

**Tabela 20 – Resultados das Tipologias aplicadas ao SDTF**

| TIPOLOGIAS SDTF              | Qtd. Parcelas | Valor (R\$)          |
|------------------------------|---------------|----------------------|
| SD_TFP_001_CPF               | 1.415         | 1498.901,08          |
| SD_TFP_002_SISOBI            | 3.168         | 3.607.505,67         |
| SD_TFP_004_CAGED_READMISSOES | 47.787        | 56.235.118,25        |
| SD_TFP_005_MACICA            | 8.348         | 8.935.000,21         |
| <b>RESULTADO CONSOLIDADO</b> | <b>60.519</b> | <b>70.044.505,63</b> |

243. De modo análogo a Tabela 21 apresenta os resultados das tipologias referentes ao pagamento do Seguro Desemprego Pescador em 2016. A linha “RESULTADO CONSOLIDADO” não corresponde exatamente à soma das linhas anteriores, pois pode haver achados referentes ao mesmo requerimento em diferentes tipologias.

**Tabela 21 – Resultados das Tipologias aplicadas ao SDPA**

| TIPOLOGIAS SDPA   | Qtd. Parcelas | Valor (R\$) |
|-------------------|---------------|-------------|
| SD_PAP_001_CPF    | 193           | 159.280,00  |
| SD_PAP_002_SISOBI | 504           | 443.520,00  |
| SD_PAP_003_CAGED  | 400           | 351.123,00  |
| SD_PAP_004_MACICA | 253           | 222.640,00  |

|                                |              |                     |
|--------------------------------|--------------|---------------------|
| SD_PAP_005_RAIS                | 4.366        | 3.839.455,00        |
| SD_PAP_006_SERVIDORES_FEDERAIS | 19           | 16.720,00           |
| SD_PAP_007_SERVIDORES_MUN_EST  | 1.886        | 1.659.680,00        |
| <b>RESULTADO CONSOLIDADO</b>   | <b>6.170</b> | <b>5.419.935,00</b> |

244. Para fins de verificação da evolução dos controles relativos à concessão do SDPA, os resultados obtidos na fiscalização contínua de 2015 são apresentados na Tabela 22.

**Tabela 22 – Resultados da fiscalização contínua sobre o SDPA em 2015**

| Base de dados                                 | Quantidade   | R\$                 |
|-----------------------------------------------|--------------|---------------------|
| RAIS                                          | 4.579        | 3.608.252,00        |
| RAIS e Caged                                  | 363          | 286.044,00          |
| Maciça                                        | 231          | 182.028,00          |
| Programa Bolsa Família                        | 160          | 126.080,00          |
| Sisobi                                        | 141          | 111.108,00          |
| Caged                                         | 120          | 94.560,00           |
| Órgãos da APF que não constam no Siape        | 41           | 32.308,00           |
| RAIS e Órgãos da APF que não constam no Siape | 15           | 11.820,00           |
| TSE                                           | 5            | 3.940,00            |
| RAIS e Maciça                                 | 4            | 3.152,00            |
| <b>Total</b>                                  | <b>5.659</b> | <b>4.459.292,00</b> |

245. Em relação ao SDPA, considerando que em 2015 foram auditados apenas 6 meses de referência e que em 2016 foi possível auditar a totalidade do período, é possível perceber que houve redução proporcional no número de achados da ordem de 31%.

246. Cumpre destacar que em 2016 os critérios utilizados para detecção de indícios de irregularidade foram mais rígidos que os utilizados em 2015, uma vez que em 2016 foram introduzidos critérios fonéticos nas críticas que não foram utilizados em 2015. Os critérios fonéticos possibilitam a identificação de indícios de irregularidades mesmo diante de pequenas falhas cadastrais como erros de digitação ou inconsistências localizadas em poucos campos.

247. Assim sendo, dada à redução relativa do número de achados, mesmo com o aumento da rigidez das tipologias, é possível depreender que houve significativa melhora dos controles do processo de concessão do SDPA entre 2015 e 2016.

248. Essa impressão foi confirmada na reunião de avaliação da primeira iteração ocorrida em 31/01/2017 no TCU (lista de presença na peça 50), quando os gestores das políticas informaram que o processo interativo de auditoria implantado com a fiscalização contínua tem contribuído para incorporação de melhorias e redução de fragilidades nos sistemas.

249. O relatório apresentado pela DATAPREV (peça 51) também ratifica a importância da atuação do TCU para a melhoria do processo concessório de benefícios trabalhistas, contribuindo significativamente para a redução de montantes pagos em parcelas irregulares (ver Figura 9 na página 16).

250. Independente da melhoria observada no SDTF e SDPA entre 2014 e 2016, os resultados apresentados nas Tabela 20 e Tabela 21 mostram que ainda há muitos pontos de melhoria a serem alcançados tanto no SDPA quanto no SDTF, o que justifica a continuidade da fiscalização contínua em 2017 aplicada aos benefícios trabalhistas.

251. Em atenção as interações previstas na fiscalização contínua, foram solicitadas aos gestores das políticas públicas manifestações acerca de amostras dos achados obtidos pelas tipologias longo do processo de trabalho, de modo que os mesmos já têm ciência dos achados e conclusões do acompanhamento.

#### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

252. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

I. determinar ao Ministério do Trabalho, com fulcro na Lei 8.443/92, art. 43, I c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de 90 dias, elabore plano de ação para:

a. implementar melhorias na funcionalidade de liberação manual de notificações geradas automaticamente pelo Sistema do Seguro Desemprego em razão de divergências cadastrais, com vistas a aumentar a segurança do processo, reduzindo a possibilidade de erros por parte do agente, tendo em vista os achados das tipologias TPL SD-TFR-001 e TPL SD-TFP-001 (peças 28 e 29);

b. reduzir os casos de registro de reemprego extemporâneo no CAGED, observado o artigo 7º da Portaria MTE Nº 1.129 de 23.07.2014 e a Portaria nº 1.129, de 23 de julho de 2014, tendo em vista os achados das tipologias TPL SD-TFR-004 TPL SD-TFP-004 (peças 33 e 34) nos quais houve atraso na prestação da informação de reemprego pelo empregador;

c. aprimorar a apropriação de registros do CAGED pelo sistema do seguro desemprego, de modo a aumentar a assertividade e tempestividade dos batimentos, tendo em vista os achados das tipologias TPL SD-TFR-004 TPL SD-TFP-004 (peças 33 e 34) nos quais houve atraso no processamento das informações do CAGED;

d. aprimorar a rotina de identificação de benefícios previdenciários incompatíveis com o seguro desemprego, de modo a reduzir o risco de irregularidades, tendo em vista os achados das tipologias TPL SD-TFR-005 e TPL SD-TFP-005 (peças 35 e 36).

II. determinar ao Ministério do Trabalho, com fulcro na Lei 8.443/92, art. 43, I c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de 90 dias:

a. adote providências junto à Presidência da República, no sentido ajustar o texto do §2º, do art. 167 do Decreto Presidencial 3.048/1999 excluindo a possibilidade de acumulação do recebimento do seguro-desemprego com o benefício Auxílio Reclusão e ajuste a rotina de validação do Seguro Desemprego para incluir este benefício na lista de benefícios incompatíveis com o Seguro Desemprego, tendo em vista os achados das tipologias TPL SD-TFR-005 e TPL SD-TFP-005 (peças 35 e 36) referentes ao auxílio-reclusão.

III. Recomendar ao Ministério do Trabalho, com fulcro na Lei 8.443/92, art. 43, I c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que:

a. aprofunde, em conjunto com a DATAPREV, os estudos no sentido de estabelecer regras de validação que mitiguem o risco de fraudes associadas a requerimentos relativos a empregadores baixados ou suspensos, tendo em vista a possível fraude contra o Sistema do Seguro Desemprego identificada pela tipologia TPL SD-TFP-006.

IV. Determinar ao INSS, com fulcro na Lei 8.443/92, art. 43, I c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de 90 dias:

a. elabore plano de ação para implementação de melhorias na funcionalidade de registro de óbitos no SISOBÍ ou no SIRC, de forma a aumentar a confiabilidade das informações sobre óbitos, especialmente o CPF do falecido, tendo em vista os achados das tipologias TPL SD-TFR-002 (peça 30) e da tipologia TPL SD-TFP-002 (peça 31), em conjunto com a DATAPREV;

b. elabore, em conjunto com a DATAPREV, plano de ação para implementação de melhorias na funcionalidade de apropriação de registros de óbitos pelo CNIS, de modo a aumentar a confiabilidade dos batimentos realizados pelo Sistema do Seguro Desemprego, também tendo em vista os achados das tipologias TPL SD-TFR-002 (peça 30) e da tipologia TPL SD-TFP-002 (peça 31), em conjunto com a DATAPREV.

c. revise os 41 benefícios de PENSÃO POR MORTE listados à peça 32 ou justifique a desnecessidade de revisá-los, tendo em vista a ocorrência posterior de requerimento de seguro desemprego para requerente com mesmo CPF que o instituidor do benefício.

- d. analise a listagem de achados das peças 37 e 38 que apresentam requerimentos e pagamentos com indícios de divergência de CPF em relação à Receita Federal e indique: a procedência ou não dos achados, no caso de achados procedentes, medidas que estejam curso para reduzir a ocorrência desse tipo de situação e, no caso de achados considerados não procedentes, a justificativa de tal conclusão, tendo em vista os resultados das tipologias TPL SD-PAR-001 e TPL SD-PAP-001 referentes ao Seguro Desemprego Pescador Artesanal;
- e. analise a listagem de achados das peças 39 e 40 que apresentam requerimentos e pagamentos relacionados a beneficiários possivelmente falecidos e indique: a procedência ou não dos achados, no caso de achados procedentes, medidas que estejam curso para reduzir a ocorrência desse tipo de situação e, no caso de achados considerados não procedentes, a justificativa da conclusão, tendo em vista os resultados das tipologias TPL SD-PAR-002 e TPL SD-PAP-002 referentes ao Seguro Desemprego Pescador Artesanal;
- f. analise a listagem de achados das peças 41 e 42 que apresentam requerimentos e pagamentos para os quais existe, possivelmente, outra atividade registrada no CAGED diversa de pescador artesanal e indique: a procedência ou não dos achados, no caso de achados procedentes, medidas que estejam curso para reduzir a ocorrência desse tipo de situação e, no caso de achados considerados não procedentes, a justificativa de tal conclusão, tendo em vista os resultados das tipologias TPL SD-PAR-003 e TPL SD-PAP-003 referentes ao Seguro Desemprego Pescador Artesanal;
- g. analise a listagem de achados das peças 43 e 44 que apresentam requerimentos e pagamentos de SDPA possivelmente concomitantes com benefícios previdenciários incompatíveis e indique: a procedência ou não dos achados, no caso de achados procedentes, medidas que estejam curso para reduzir a ocorrência desse tipo de situação e, no caso de achados considerados não procedentes, a justificativa de tal conclusão, tendo em vista os resultados das tipologias TPL SD-PAR-004 e TPL SD-PAP-004 referentes ao Seguro Desemprego Pescador Artesanal;
- h. analise a listagem de achados das peças 45 e 46 que apresentam requerimentos e pagamentos de SDPA possivelmente referentes a beneficiários com outra atividade diversa de pescador artesanal registrada na RAIS 2015 e indique: a procedência ou não dos achados, no caso de achados procedentes, medidas que estejam curso para reduzir a ocorrência desse tipo de situação e, no caso de achados considerados não procedentes, a justificativa de tal conclusão, tendo em vista os resultados das tipologias TPL SD-PAR-005 e TPL SD-PAP-005 referentes ao Seguro Desemprego Pescador Artesanal;
- V. Recomendar ao INSS, com fulcro na Lei 8.443/92, art. 43, I c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que:
- a. analise a listagem de achados das peças 47, 48, 49 que apresentam requerimentos e pagamentos de SDPA possivelmente referentes a beneficiários que são servidores públicos e inicie estudos com vistas a implementar controles que visem a evitar a ocorrência dessas situações no futuro, tendo em vista os resultados das tipologias TPL SD-PAR-006, TPL SD-PAP-006, TPL SD-PAR-007, TPL SD-PAP-007 referentes ao Seguro Desemprego Pescador Artesanal.
- VI. determinar à Secex Previdência que autue novo processo de Acompanhamento anual na concessão e pagamento de benefícios trabalhistas (Fiscalização Contínua), para o período de março de 2017 a fevereiro de 2018.
- VII. encaminhar ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério do Trabalho e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e à DATAPREV, cópia do acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, do relatório e do voto que o fundamentaram, bem como inteiro teor do presente relatório e dos arquivos eletrônicos com os resultados das tipologias implementadas no acompanhamento correspondentes às peças 28 a 49;
- VIII. arquivar os presentes autos.

É o relatório.