



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Coordenação-Geral de Controle Externo na Área Social e da Região Nordeste

Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e Assistência Social

Relatório de Acompanhamento dos Benefícios Trabalhistas Ano de 2017



RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DOS BENEFÍCIOS TRABALHISTAS

TC 020.992/2017-3

Fiscalis: 292/2017

Relator: Ministro Benjamin Zymler

DA FISCALIZAÇÃO

Instrumento: Acompanhamento

Ato originário: Acórdão 1058/2017-Plenário (TC-016.474/2016-3).

Objetivo da fiscalização: 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.

Atos de designação: Portaria de Fiscalização - SecexPrevidência 1196, de 6/11/2017 (peça 14).

Períodos de realização da auditoria: Planejamento (P): 01/08/2017 a 30/10/2017. Execução (E): 31/10/2017 a 15/12/2017. Relatório (R): 01/02/2018 a 28/02/2018.

Equipe:

Nome	Matrícula	Etapas
Aloísio Dourado Neto (coordenador)	8.814-5	P, E, R

Órgãos auditados: Ministério do Trabalho, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Instituto Nacional do Seguro Social - INSS

Natureza Jurídica: Órgão Público

Vinculação TCU: SecexPrevidência

Responsáveis: Ronaldo Nogueira de Oliveira (CPF 435.294.020-87), Blairo Borges Maggi (CPF 242.044.049-87), Leonardo de Melo Gadelha (CPF 765.537.871-15)

Processos conexos:

TC 016.474/2016-3 – Acompanhamento dos benefícios trabalhistas do ano de 2016

TC 022.036/2015-6 – Acompanhamento dos benefícios trabalhistas do ano de 2015.

TC 017.311/2015-2 – Proposta de Fiscalização Contínua dos Benefícios Trabalhistas.

TC 019.312/2015-6 - Monitoramento do Acórdão 731/2015-TCU-Plenário, que apreciou o relatório de auditoria de conformidade realizada no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA) (TC 018.481/2013-2)

TC 018.316/2014-0 – Monitoramento do Acórdão 2.089/2013-TCU-Plenário, que apreciou Relatório de Auditoria de Dados no Seguro-Desemprego do Trabalhador Formal (TC 012.829/2012-9).

TC 018.840/2014-0 – Relatório Sistemático da Função Trabalho (Fisc Trabalho).

TC 018.481/2013-2 – Auditoria no MTE para verificar o preenchimento dos requisitos legais na concessão do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal.

TC 012.829/2012-9 – Auditoria no MTE para verificar o preenchimento dos requisitos legais na concessão do Seguro-Desemprego do Trabalhador Formal.

RESUMO

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.

Atualmente, no âmbito federal, a função trabalho está a cargo do Ministério do Trabalho e contempla o pagamento dos seguintes benefícios trabalhistas: Seguro Desemprego Trabalhador Formal, Seguro Desemprego Trabalhador Doméstico, Bolsa Qualificação, Seguro Desemprego Pescador Artesanal e Seguro Desemprego Trabalhador Resgatado. Esses pagamentos representaram um montante de 37,9 bilhões de reais em 2017, sendo que as modalidades Trabalhador Formal e Pescador Artesanal responderam por 98% deste valor. Além desses benefícios, o MTb ainda é responsável pelo pagamento do Abono Salarial, que em 2017 representou um montante de 16,6 bilhões.

A SecexPrevi, responsável no TCU pela fiscalização da aplicação destes recursos, ainda fiscaliza as funções Assistência e Previdência Social, que também envolvem valores de alta materialidade. Em razão dos grandes números envolvidos, tanto pela quantidade de pessoas atendidas, quanto pela materialidade das funções, em relação ao orçamento nacional, a secretaria tem buscado, nos últimos anos, atuar sempre de forma sistêmica e ampla. Essa atuação materializou-se na no processo de trabalho que ficou conhecido como **Fiscalização Contínua de Benefícios** (TC 004.614/2015-1, peça 91). Esse processo lança mão de técnicas de estatística, análise de dados e Tecnologia da Informação, além de propiciar uma interação constante entre o TCU e o auditado, buscando maximizar a efetividade do Controle Externo, orientando sistematicamente os jurisdicionados a atuar, também, de forma mais ampla e sobre sistemas de informação e grandes universos de dados.

O presente processo representa o terceiro ciclo da fiscalização contínua iniciada em 2015. Mantendo a mesma filosofia inicial, a fiscalização contínua dos benefícios trabalhistas vem, desde então, evoluindo, com a introdução de novas bases de dados e tecnologias. A principal inovação desse ciclo de 2017 foi a introdução de um modelo preditivo, que utilizou técnicas de aprendizagem de máquina para identificação de fraudes no seguro desemprego formal.

Além do Ciclo de Fiscalização contínua de 2017, esse relatório também contempla o monitoramento dos acórdãos 1058/2017 – TCU – Plenário e 731/2015 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo e do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, respectivamente.

No total, foram analisados 7.704.319 requerimentos e 31.955.113 pagamentos de SD Formal e 587.004 requerimentos e 3.258.223 pagamentos de SD Pescador Artesanal. Foram encontradas **51.773 parcelas do seguro desemprego trabalhador formal com indícios de irregularidade, o que corresponde a um montante de R\$ 62.285.620,00 possivelmente pagos de forma irregular**. Em relação ao SDPA, foram encontradas **7.776 parcelas de seguro desemprego pescador artesanal com indícios de irregularidade, correspondendo a um montante de R\$ 6.662.568,00 possivelmente pagos de forma irregular**. O capítulo referente ao exame técnico detalha os casos encontrados.

Considerando os indícios de irregularidade detectados, propõe-se determinar aos órgãos responsáveis a adoção de medidas de controle que mitiguem a ocorrência de irregularidades no futuro, conforme detalhado na proposta de encaminhamento.



SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
1.1 Fiscalização Contínua	7
1.2 Benefícios Trabalhistas	9
2 EXAME TÉCNICO	11
2.1 Obtenção de Dados.....	11
2.2 Extração, Transformação e Carga – ETL.....	12
2.3 Preparação dos Dados	13
2.4 Análise das informações Coletadas – Tipologias - Achados	17
2.5 Modelo Preditivo de Fraudes	41
2.6 Monitoramento do Acórdão 1095/2016-TCU-Plenário	43
2.7 Monitoramento do ACORDÃO Nº 1058/2017	45
3 CONCLUSÃO.....	46
4 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	47

LISTA DE SIGLAS

AS	Abono Salarial
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
Codefat	Conselho Deliberativo do FAT
CPF	Cadastro Nacional de Pessoa Física
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMO	Intermediação de mão de obra
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MTb	Ministério do Trabalho
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RGP	Registro Geral de Atividade Pesqueira
RFB	Receita Federal do Brasil
SD	Seguro-Desemprego
SDTF	Seguro-Desemprego Trabalhador Formal
SDPA	Seguro-Desemprego Pescador Artesanal
Segecex	Secretaria-Geral de Controle Externo
Siape	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
Sine	Sistema Nacional de Emprego
SISOBI	Sistema Informatizado de Controle de Óbito
SPPE	Secretaria das Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda
QSP	Qualificação Social e Profissional

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Processo da Fiscalização Contínua	8
Figura 2 – Detalhe da etapa Análise das Informações coletadas	8
Figura 3 – Processo Iterativo de Avaliação	9
Figura 4 – Evolução anual do programa seguro desemprego (fonte: Painel Siga Brasil Cidadão) ...	11
Figura 5 - Processo de Treinamento do Algoritmo de detecção de irregularidades.....	42

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Bases de dados de posse do TCU	12
Tabela 2 –Bases de dados do Seguro Desemprego dados internalizadas em 2017 pelo Sepin.....	12
Tabela 3. Notas de Credibilidade da Tabela Requerimentos SDTF.....	13
Tabela 4. Notas de Credibilidade da Tabela Pagamentos SDTF	14
Tabela 5. Notas de Credibilidade da Tabela Requerimentos SDPA	15
Tabela 6. Notas de Credibilidade da Tabela Pagamentos SDPA	16
Tabela 7: Exemplos de achados da tipologia SDTF_TPL_SD_TFR_001_CPF	18
Tabela 8. Evolução das tipologias TPL-SD-TFR-001 CPF e TPL-SD-TFP-001 CPF	19
Tabela 9. Evolução das tipologias TPL-SD-TFR-002 SISOBÍ e TPL-SD-TFR-002 SISOBÍ.....	21
Tabela 10. Evolução das tipologias TPL SD-TFR-004 e TPL SD-TFP-004 (CAGED Reemprego) ..	24
Tabela 11. Evolução das tipologias TPL SD-TFR-005 e TPL SD-TFP-005 (MACIÇA)	25
Tabela 12: Exemplos de achados da tipologia TPL SD-PAR-001.....	27
Tabela 13. Evolução das tipologias TPL SD-PAR-001 e TPL SD-PAP-001	27
Tabela 14. Evolução das tipologias TPL-SD-PAR-002 SISOBÍ e TPL-SD-PAP-002 SISOBÍ	30
Tabela 15. Evolução das tipologias TPL-SD-PAR-003 Caged e TPL-SD-PAP-003 Caged	32
Tabela 16. Evolução das tipologias TPL-SD-PAR-004 Maciça e TPL-SD-PAP-004 Maciça	35
Tabela 17. Evolução das tipologias TPL-SD-PAR-005 Rais e TPL-SD-PAP-005 Rais	38
Tabela 18. Evolução das tipologias TPL SD-PAR-006, TPL SD-PAR-007, TPL SD-PAP-006 e TPL SD-PAP-007	40
Tabela 19 – Sumário da situação de cumprimento das deliberações do Acórdão 1058/2017	46
Tabela 20 – Resultados das Tipologias aplicadas ao Seguro Desemprego	47

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 o terceiro ciclo da fiscalização contínua de benefícios trabalhistas que teve como primeiro processo o TC 022.036/2015-6 e como segundo o TC 016.474/2016-3. Em razão dos resultados positivos obtidos nos seus antecessores, o presente trabalho foi então autorizado por meio do Acórdão 1058/2017-TCU-Plenário.
3. O escopo do presente trabalho contempla os requerimentos e pagamentos dos benefícios Seguro Desemprego Trabalhador Formal (SDTF) e Seguro Desemprego Pescador Artesanal (SDPA) do ano de 2017.
4. O presente relatório também contempla o monitoramento das determinações do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que corresponde ao ciclo de fiscalização contínua do ano de 2016 (TC 016.474/2016-3) e do Acórdão 731/2015 – TCU – Plenário de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, que contém as determinações referentes à auditoria de conformidade realizada no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA) (TC 018.481/2013-2).
5. Para otimização das análises, por se tratarem de determinações referentes às mesmas tipologias, a análise dos resultados do acompanhamento do ciclo de 2017 foi realizada em conjunto com a verificação do atendimento das determinações referentes ao ciclo de 2016.
6. 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

7. A Fiscalização Contínua de Benefícios foi iniciada em 2015 com três processos para acompanhamento da 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.
8. 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.
9. 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); e Assistência Social (TC 012.474/2016-9).

10. 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.

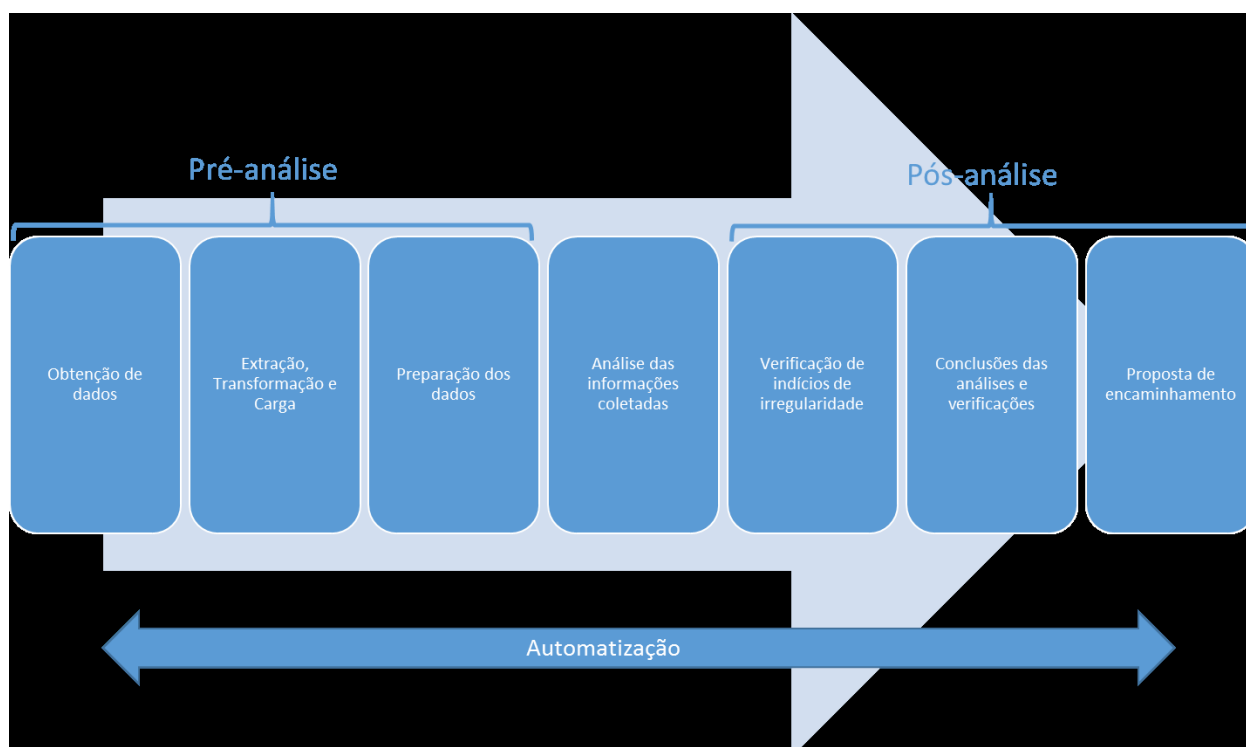


Figura 1 – Processo da Fiscalização Contínua

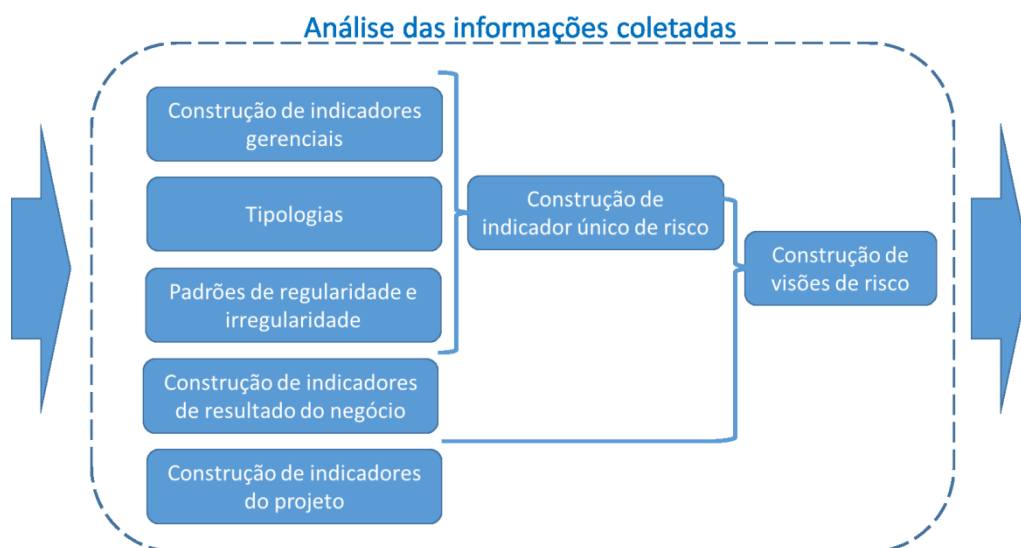


Figura 2 – Detalhe da etapa Análise das Informações coletadas

11. Desde o ciclo de 2016, na etapa de Análise das Informações Coletadas, foi introduzido o conceito de Iteração, pelo qual as tipologias são executadas continuamente sobre um conjunto 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.

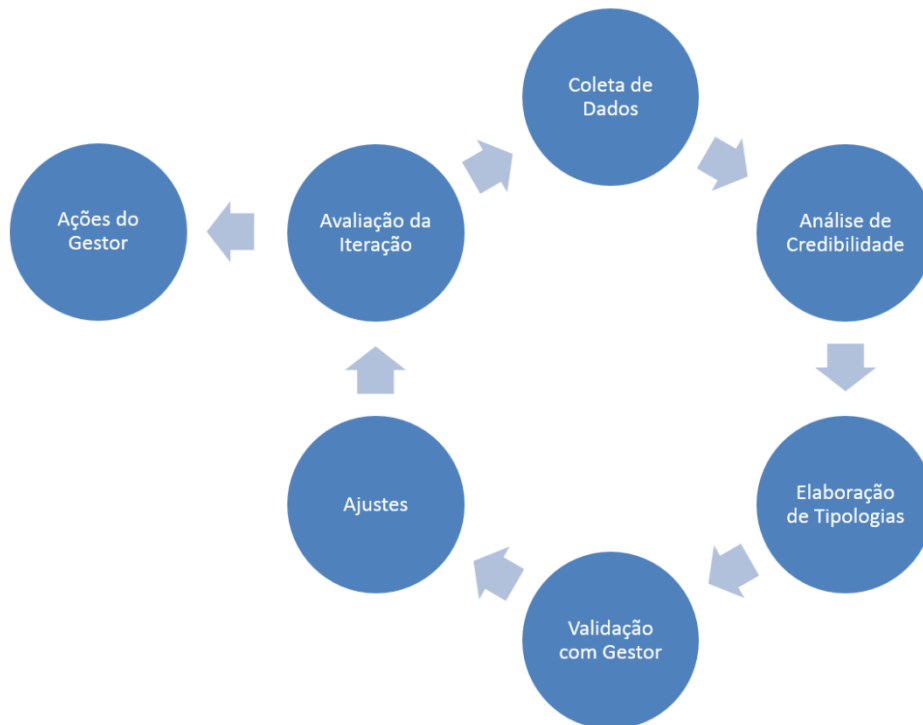


Figura 3 – Processo Iterativo de Avaliação

12. 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.

13. Nesse ciclo de 2017, além da execução das tipologias (verificação de regras de negócio), foi iniciada a adoção de técnicas avançadas de análise preditiva e mineração de dados (*analytics*), para antecipar a detecção de irregularidades no seguro desemprego. A técnica de mineração utilizada consiste na identificação de padrões peculiares existentes em casos comprovadamente irregulares verificados no passado e busca por esses padrões em casos atuais ainda não verificados, antecipando assim a identificação de possíveis irregularidades. Tais padrões não necessariamente representam violações de regras de negócio, mas podem servir como fonte para cálculo de um indicador de risco associado a cada novo requerimento de seguro desemprego.

14. A peça 19 apresenta maiores detalhes sobre a metodologia da fiscalização contínua.

1.2 Benefícios Trabalhistas

15. 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.

16. Entre as políticas ativas executadas no orçamento do Trabalho e Emprego estão a Intermediação de Mão de Obra (IMO) operacionalizada, principalmente, 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.

17. 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).

18. Em relação ao Seguro Desemprego Pescador Artesanal, em junho de 2015, a Lei 13.134/2015, transferiu do MTb para o INSS a responsabilidade sobre a habilitação e concessão do Seguro Desemprego na modalidade pescador artesanal. Adicionalmente, a Lei 13.502/2017 transferiu a Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca, órgão responsável pela gestão do registro Geral da Pesca e concessão das licenças para pescadores artesanais e originalmente integrante do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, para a Presidência da República.

19. Apesar da transferência da responsabilidade pelo processo de habilitação e concessão, o MTb ainda mantém a responsabilidade pela gestão da base de dados do SDPA e a gestão dos recursos financeiros do programa.

20. Tanto para o SDTF quanto para SDPA, a Dataprev é a empresa responsável pela manutenção dos sistemas de concessão e gestão de benefícios.

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

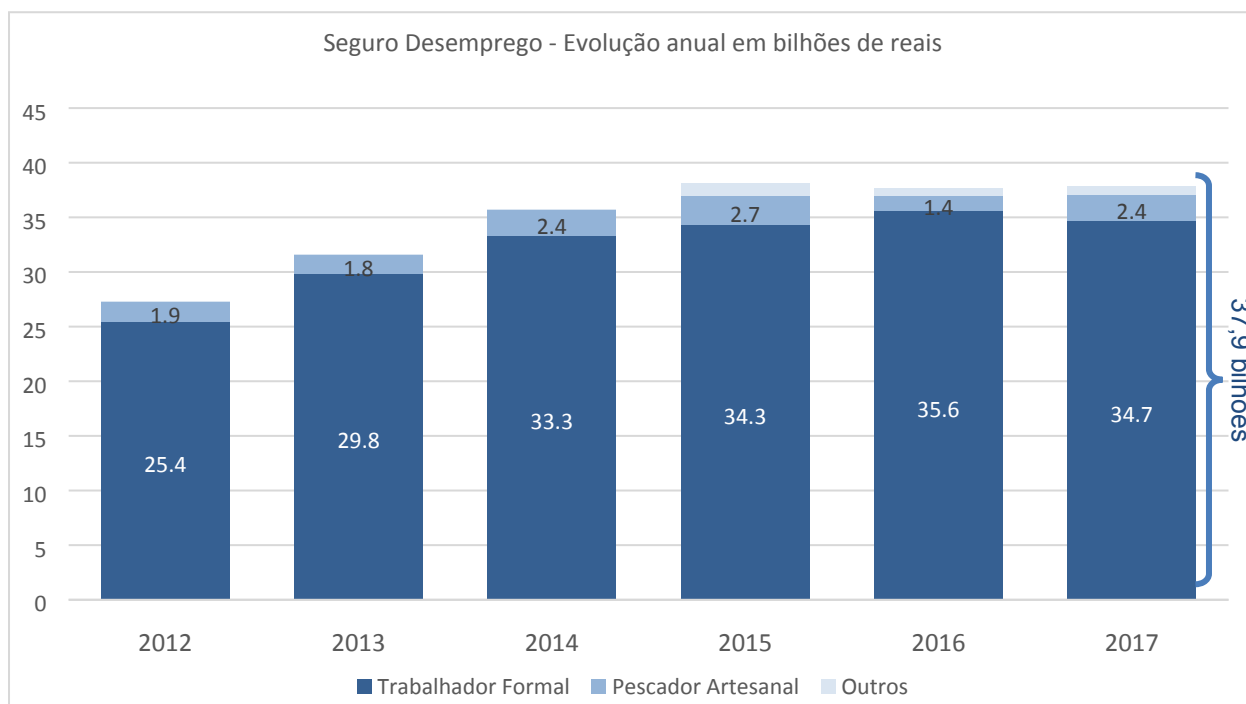


Figura 4 – Evolução anual do programa seguro desemprego (fonte: Painel Siga Brasil Cidadão)

22. De acordo com o Painel Siga Brasil Cidadão, em 2017 foram desembolsados 37,9 bilhões de Reais pelo programa seguro desemprego. De acordo com a figura é possível perceber que os benefícios referentes ao trabalhador formal e ao pescador artesanal, somados, respondem a aproximadamente 98% dos valores do programa. Em razão dessa materialidade, estes benefícios foram escolhidos como foco do presente acompanhamento.

2 EXAME TÉCNICO

23. 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.

24. Importa destacar que se optou por realizar 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

25. 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.

26. 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.

27. 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 ¹
Cadastro Nacional de Pessoa Física (CPF)	RFB
Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ)	RFB

28. 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) e disponibilizadas para o controle externo no banco de dados LabContas.

29. Em 2017, o Sepin assumiu a internalização da base de dados do Seguro Desemprego, atividade que até 2016 era realizada pela própria SecexPrevi. Agora, além das bases citadas anteriormente, o LabContas passa a contar, também, com as informações listadas na Tabela 2.

Tabela 2 –Bases de dados do Seguro Desemprego dados internalizadas em 2017 pelo Sepin

Base de dados	Órgão responsável
Requerimentos do SDTF (SDTF_REQUERIMENTOS)	MTb
Pagamentos do SDTF (SDTF_PAGAMENTOS)	MTb
Requerimentos do SDPA (SDPA_REQUERIMENTOS)	MTb
Pagamentos do SDPA (SDPA_PAGAMENTOS)	MTb

30. A periodicidade de carga das tabelas do seguro desemprego é semanal, entretanto, cada semana apenas pode ser internalizada no TCU 15 dias após seu encerramento, de forma a assegurar que todos os dados estejam disponíveis no sistema original quando da realização da carga. Essa medida visa evitar a realização de análises com dados parciais. Como consequência, o tempo máximo entre a ocorrência do evento, que pode ser um requerimento ou processamento de pagamento, é de, em média, 21 dias.

31. Ao desincumbir-se das atividades de internalização de bases dados, uma vez que essas atividades passaram a ser realizadas pela Setic, a Secexprevi pôde dedicar-se a desenvolver novas análises, a exemplo do modelo de preditivo de irregularidades, que foi incorporado na fiscalização contínua em 2017.

2.2 Extração, Transformação e Carga – ETL

32. 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.

¹ 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.

33. 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 LabContas, incluído as novas bases do Seguro Desemprego. 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 19.

2.3 Preparação dos Dados

34. Dentre as atividades da fase de “Preparação dos dados”, descritas em detalhe na peça 19, destaca-se a Análise de Credibilidade. 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.

35. No caso do seguro desemprego, os procedimentos de Análise de Credibilidade foram desenvolvidos utilizando a ferramenta PowerCenter, minimizando a necessidade de elaboração de scripts em SQL.

36. 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.

37. De um modo geral a tabela SDTF_REQUERIMENTOS apresenta um bom nível de credibilidade, com notas em sua grande maioria acima de 97 (Tabela 3 **Error! Reference source not found.**). As notas dos campos referentes aos salários anteriores (variáveis 15,16, 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 3. Notas de Credibilidade da Tabela Requerimentos SDTF

Nome da Variável	Acurácia	Completude	Validade	Consistência	Uniformidade	Unicidade	Geral
01. Numero_Requerimento	-	100,00	100,00	-	-	99,92	99,92
02. Situacao_Requerimento	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
03. Status_Requerimento	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
04. Tipo_Inscricao_Empregador	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
05. Num_Insc_Empregador_CEI_CNPJ	99,99	100,00	100,00	-	-	-	99,99
06. Indicador_Mesmo_Empregador	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
07. Nome_Requerente	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
08. Nome_Mae_Requerente	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
09. PIS_PASEP_NIT	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
10. CPF_Requerente	99,99	100,00	100,00	-	-	-	99,99
11. Numero_CTPS	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
12. Numero_Serie_CTPS	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
13. UF_Emissao_CTPS	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
14. Quantidade_Parcels_Previstas	-	-	99,99	100,00	-	-	99,99
15. Antepenultimo_Salario	-	100,00	96,78	-	-	-	96,78
16. Penultimo_Salario	-	100,00	97,36	-	-	-	97,36
17. Tempo_Emprego_Requerente	-	100,00	99,96	-	-	-	99,96

18. ultimo_Salario	-	100,00	99,96	-	-	-	99,96
19. Qtd_Mesmo_Empregador	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
20. Valor_Parcelsas_Previstas	-	-	99,18	-	-	-	99,18
21. Data_Admissao_Requerente	-	100,00	100,00	99,99	-	-	99,99
22. Data_Beneficiario	-	-	100,00	-	-	-	100,00
23. Data_Demissao_Requerente	-	100,00	100,00	100,00	-	-	100,00
24. Data_Digitacao_Requerimento	-	100,00	100,00	99,99	-	-	99,99
25. Data_Nascimento	-	100,00	100,00	99,99	-	-	99,99
26. Data_Requerente	-	100,00	100,00	99,99	-	-	99,99
27. Data_Sentença_Judicial	-	-	100,00	-	-	-	100,00
28. Compet_Antepenultimo_Salario	-	100,00	98,38	-	-	-	98,38
29. Compet_Penultimo_Salario	-	100,00	98,39	-	-	-	98,39
30. Compet_ultimo_Salario	-	100,00	99,15	-	-	-	99,15
31. Agente_Digitacao	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
32. Agente_Recepcao	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
33. Posto_Digitacao	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
34. Posto_Recepcao	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
35. Tipo_Posto_Digitacao	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
36. Tipo_Posto_Recepcao	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
37. Municipio_Posto_Recepcao	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00

38. Observa-se a ocorrência de erros inesperados de Unicidade na variável 01. Numero_Requerimento. Analisando as ocorrências no detalhe, verificou-se que os erros estão concentrados na segunda semana de dezembro de 2017, provavelmente em razão de alguma falha no sistema de gestão do MTb. Como os erros estão concentrados em apenas uma semana, não são suficientes para comprometer a análise do ano todo.

39. Chama também a atenção o fato do campo CPF (variável 10), um importante campo de identificação, não possuir nota 100. Esse erro também foi identificado em 2016. Isso representa um indício de que existem falhas na validação dessa importante informação. Para confirmação dessas suspeitas foi criada uma tipologia específica que será apresentada adiante.

40. As notas de credibilidade dos Pagamentos do SDTF (Tabela 4), de modo geral, também podem ser consideradas boas. As variáveis referentes ao pagamento da parcela (17. Valor_Pago_Total e 26. Data_Pagamento_Parcelsa) obtiveram as menores notas, devido a questões afetas à completude. Entretanto, isso é compreensível, pois parcelas posteriores ao bloqueio ou suspensão por qualquer motivo (por exemplo reemprego), permanecem na base, sem, contudo, possuir registro de pagamento.

Tabela 4. Notas de Credibilidade da Tabela Pagamentos SDTF

Nome da Variável	Acurácia	Completude	Validade	Consistência	Uniformidade	Unicidade	Geral
01. Numero_Requerimento	-	100,00	100,00	100,00	-	99,99	99,99
02. Nome_Requerente	-	100,00	-	-	-	-	100,00
03. Numero_Nit	-	100,00	100,00	100,00	-	-	100,00
04. Num_Insc_Empregador_CEI_CNPJ	99,99	100,00	100,00	100,00	-	-	99,99
05. Tipo_Inscricao_Empregador	-	100,00	99,99	99,99	-	-	99,99
06. Sequencial_Parcelsa	-	100,00	-	-	-	99,99	99,99
07. Situacao_Parcelsa	-	100,00	100,00	100,00	-	-	100,00
08. Tipo_Parcelsa	-	100,00	100,00	100,00	-	-	100,00
09. Indicador_Sentença_Judicial	-	100,00	100,00	100,00	-	-	100,00
10. Municipio_Pagamento_Parcelsa	-	100,00	100,00	100,00	-	-	100,00
11. Valor_Parcelsa_A_Restituir	-	100,00	-	-	-	-	100,00

12. Valor Parcela Devolvidas	-	100,00	-	-	-	-	100,00
13. Valor Parcela Emitida	-	100,00	-	-	-	-	100,00
14. Valor Direito Trabalhador	-	100,00	-	-	-	-	100,00
15. Valor Parcela Paga	-	100,00	-	-	-	-	100,00
16. Valor Pago Compensacao	-	-	-	-	-	-	-
17. Valor Pago Total	-	78,75	-	-	-	-	78,75
18. Valor Parcela Reemitidas	-	100,00	-	-	-	-	100,00
19. Valor Parcela Restituídas	-	100,00	-	-	-	-	100,00
20. Valor Restituído Compensacao	-	-	-	-	-	-	-
21. Valor Restituído GRU	-	-	-	-	-	-	-
22. Valor Parcela Sem Direito	-	100,00	-	-	-	-	100,00
23. Qtd Reincidencias	-	100,00	-	-	-	-	100,00
24. Data Devolucao Parcela	-	-	-	100,00	-	-	100,00
25. Data Programada	-	100,00	-	100,00	-	-	100,00
26. Data Pagamento Parcela	-	78,75	-	100,00	-	-	78,75
27. Data do Requerimento	-	99,99	-	99,99	-	-	99,99
28. Data Demissao Requerente	-	99,99	-	-	-	-	99,99
29. Data Emissao Parcela	-	100,00	-	100,00	-	-	100,00

41. Assim como no caso dos requerimentos, nos registros de pagamentos também foram observadas falhas de unicidade nas variáveis chave da tabela. Cumpre ressaltar que, no caso dos pagamentos, a unicidade é avaliada sobre as variáveis Numero_Requerimento e Sequencial_Parcela, concomitantemente, visto que um mesmo requerimento pode gerar mais de uma parcela de seguro desemprego.

42. Ao avaliar-se detalhadamente as ocorrências, diferente do requerimento, nos pagamentos, as falhas de unicidade não estão restritas a um período específico. Entretanto, verificou-se que as duplicidades ocorrem quando existe bloqueio da parcela após a sua emissão. Na base gestão, essa situação fica registrada com uma entrada referente à emissão da parcela e outra entrada referente ao bloqueio, essa segunda com valor da variável Valor_Parcela_Paga igual a 0 (zero). Esse comportamento, ao que tudo indica, é o esperado para o sistema e não representa um erro.

43. Da mesma forma, as notas de credibilidade das tabelas do SDPA (Tabela 5 e Tabela 6) também podem ser consideradas boas. A variável *quantidade de parcelas pagas* (requerimentos SDPA, variável 27), obteve nota baixa em razão da completude apenas. Isto é esperado, pois, para os requerimentos negados, esse campo é nulo.

Tabela 5. Notas de Credibilidade da Tabela Requerimentos SDPA

Nome da Variável	Acurácia	Completude	Validade	Consistência	Uniformidade	Unicidade	Geral
01. Numero Requerimento	-	100,00	100,00	-	-	99,96	99,96
02. Situacao Requerimento	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
03. Status Requerimento	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
04. Indicador Sentenca Judicial	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
05. Genero	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
06. Grau Instrucao	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
07. Nome requerente	-	100,00	-	-	-	-	100,00
08. Nome_mae requerente	-	100,00	-	-	-	-	100,00
09. PIS PASEP NIT	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
10. CPF REQUERENTE	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
11. Agente Recepcao	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
12. Agente Digitacao	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
13. Posto Digitacao	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
14. Posto Recepcao	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
15. Tipo Posto Digitacao	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
16. Tipo Posto Recepcao	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00

17. Entidade Conveniada	-	100,00	-	-	-	-	100,00
18. Descrição Defeso	-	100,00	-	-	-	-	100,00
19. IP Intranet Digitacao	-	100,00	-	-	-	-	100,00
20. IP Internet Digitacao	-	100,00	-	-	-	-	100,00
21. Hora Acesso Digitacao	-	100,00	-	-	-	-	100,00
22. Placa de Rede Digitacao	-	100,00	-	-	-	-	100,00
23. Computador Digitacao	-	100,00	-	-	-	-	100,00
24. Municipio Posto Recepcao	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
25. Qtd Parcelas Previstas	-	100,00	100,00	100,00	-	-	100,00
26. Valor Parcelas Previstas	-	-	100,00	100,00	-	-	100,00
27. Qtd Parcelas Pagas	-	58,35	100,00	100,00	-	-	58,35
28. Valor Parcelas Pagas	-	-	100,00	100,00	-	-	100,00
29. Data Fim Defeso	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
30. Data Inicio Defeso	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
31. Data Nascimento	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
32. Data Requerente	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
33. Data Acesso Digitacao	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00

Tabela 6. Notas de Credibilidade da Tabela Pagamentos SDPA

Nome da Variável	Acurácia	Completeness	Validade	Consistência	Uniformidade	Unicidade	Geral
01. Numero Requerimento	-	100,00	100,00	-	-	99,99	99,99
02. Nome do requerente	-	100,00	-	-	-	-	100,00
03. Numero NIT	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
04. Indicador Sentença Judicial	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
05. Situação Parcela	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
06. Tipo Parcela	-	100,00	100,00	-	-	-	100,00
07. Sequencial Parcela	-	100,00	-	-	-	-	100,00
08. Valor Parcela A Restituir	-	-	-	99,99	-	-	99,99
09. Valor Parcela Devolvidas	-	-	-	99,84	-	-	99,84
10. Valor Parcela Emitida	-	-	-	-	-	-	-
11. Valor Direito Trabalhador	-	-	-	-	-	-	-
12. Valor Parcela Paga	-	100,00	-	-	-	-	100,00
13. Valor Pago Compensacao	-	-	-	-	-	-	-
14. Valor Pago Total	-	-	-	-	-	-	-
15. Valor Parcela Reemitidas	-	-	-	99,79	-	-	99,79
16. Valor Parcela Restituídas	-	-	-	99,99	-	-	99,99
17. Valor Restituído Compensacao	-	-	-	-	-	-	-
18. Valor Restituído GRU	-	-	-	-	-	-	-
19. Valor Parcela Sem Direito	-	-	-	-	-	-	-
20. Qtd Sentença Judicial	-	-	-	-	-	-	-
21. Data A Restituir Parcela	-	-	-	99,99	-	-	99,99
22. Data Devolução Parcela	-	-	-	99,84	-	-	99,84
23. Data Emissão Parcela	-	-	-	-	-	-	-
24. Data Inicio Lote	-	-	-	-	-	-	-
25. Data Pagamento Parcela	-	-	-	-	-	-	-
26. Data Programada	-	-	-	-	-	-	-
27. Data Reemissão Parcela	-	-	-	99,79	-	-	99,79
28. Data Restituição Parcela	-	-	-	99,99	-	-	99,99
29. Data Sem Direito Parcela	-	-	-	-	-	-	-
30. Data Sentença Judicial	-	-	-	-	-	-	-
31. Data Validade	-	-	-	-	-	-	-
32. Data do requerimento	-	100,00	-	-	-	-	100,00

44. As mesmas situações de falha de unicidade nas variáveis-chave encontradas nas tabelas do SDTF foram encontradas nas tabelas do SDPA. A análise detalhada das ocorrências revelou que as causas também são as mesmas.

45. No caso do requerimento, também se trata de um problema localizado na segunda semana de dezembro de 2017, provavelmente decorrente da mesma falha que ocasionou as duplicidades no SDTF.

46. Em relação aos pagamentos, a situação também é similar ao que acontece no SDTF quando do bloqueio da parcela após o lançamento, podendo ser considerada aceitável.

Análise dos resultados relativos à Credibilidade dos Dados

47. Após a análise detalhada das ocorrências relativas à credibilidade dos dados, verificou-se que o principal problema diz respeito às falhas de acurácia na variável CPF nas tabelas do SDTF. O CPF é uma das principais formas de identificação dos segurados. Falhas nessa variável podem representar vulnerabilidades, dando margem à ocorrência de fraudes.

48. Em razão disso existem tipologias específicas para verificação da identificação dos requerentes baseadas no CPF.

Conclusão da Análise dos resultados relativos à Credibilidade dos Dados

49. Considerando que o principal problema afeto à credibilidade dos dados diz respeito ao CPF e considerando também a existência de tipologias específicas para tratar a identificação dos beneficiários com base no CPF, as recomendações de ações corretivas relativas a esse tema serão tratadas na sessão do relatório referente às tipologias.

2.4 Análise das informações Coletadas – Tipologias - Achados

50. Todas as tipologias utilizadas no presente processo de acompanhamento foram desenvolvidas e validadas conforme descrito no capítulo 1 (Introdução), mais especificamente na Figura 3 – Processo Iterativo de Avaliação. Essas tipologias foram reexecutadas no ciclo de 2017 para verificar se os problemas encontrados no ciclo anterior foram sanados, como forma de monitorar as ações do Ministério do Trabalho e do INSS no atendimento às recomendações e determinações do TCU.

51. Cada tipologia executada será tratada em subcapítulo específico, onde se descreverão os critérios utilizados, os benefícios com indícios de irregularidade, as verificações de irregularidade e as conclusões, quando couber. Adicionalmente, os resultados serão comparados com os correspondentes resultados obtidos no ciclo de 2016, como parte do monitoramento do TC.

52. As tipologias utilizam critérios de similaridade fonética e composição de diversos campos para caracterizar os achados. Essa composição de campos forma uma nota de similaridade que varia de 0 a 100, onde as notas maiores implicam em registros mais similares e notas menores indicam registros mais diferentes. As notas de similaridade utilizadas em cada uma das tipologias foram definidas caso a caso de modo a minimizar os falso-positivos e sem, contudo, reduzir significativamente a capacidade de identificação das irregularidades.

2.4.1 Tipologias aplicadas ao SDTF - Achados

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

54. 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.

55. 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 12.513, de 2011)

II - por comprovação de falsidade na prestação das informações necessárias à habilitação; (Redação dada pela Lei 12.513, de 2011)

56. 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 (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.

Análise dos resultados das Tipologias TPL SD-TFR-001 e TPL SD-TFP-001

57. A tipologia TPL SD-TFR-001 identificou no ano de 2017, a existência de 171 requerimentos de Seguro Desemprego Trabalhador Formal habilitados pelo sistema concessor com graves inconsistências cadastrais em relação à base da Receita Federal.

58. Já a tipologia TPL SD-TFP-001 identificou no ano de 2017, a existência de 222 parcelas de Seguro Desemprego Trabalhador Formal pagas a segurados cujos dados cadastrais apresentam graves divergências cadastrais em relação à base da Receita Federal.

59. O valor das parcelas decorrentes de requerimentos irregulares identificados na tipologia TPL SD-TFP-001 em 2017 corresponde a R\$ 737.605,44.

60. A totalidade dos casos encontrados pelas duas tipologias diz respeito a requerentes de seguro desemprego cujo CPF apresentado no ato da habilitação do benefício pertence a outra pessoa. A Tabela 7 ilustra alguns exemplos:

Requerimento	CPF apresentado	Nome do Requerente	Nome do titular do CPF	Data Nascimento do Requerente	Data de Nascimento do Titular do CPF
7738244450	97037591220	MAX PROEZA DE PAULA	FRANCIELE FONTINI DOS SANTOS	1995-07-10	1989-05-26
7738866031	06999125805	ROBERTO EVARISTO DOS SANTOS	ROBERTO VICENTE MACHADO JUNIOR	1972-10-04	1970-09-06

Tabela 7: Exemplos de achados da tipologia SDTF_TPL_SD_TFR_001_CPF

61. No ciclo de fiscalização contínua de 2016, por intermédio do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário de relatoria do Ministro Vital do Rego, o TCU já havia identificado fragilidades na validação do CPF no ato do requerimento do Seguro Desemprego e havia determinado ao MTb que adotasse providências no sentido de reduzir o montante ocorrências relativas às tipologias TPL SD-TFR-001 e TPL SD-TFP-001, conforme abaixo:

9.1. determinar ao Ministério do Trabalho (MTb), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de 120 dias, elabore e encaminhe ao TCU plano de ação para:

9.1.1. 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 e reduzir a possibilidade de erros por parte do agente, tendo em vista os achados das tipologias TPL SD-TFR-001 e TPL SD-TFP-001 constantes, respectivamente, das peças 28 e 29 encaminhadas em anexo

62. Apesar de ser possível notar uma redução no número de achados como demonstrado na Tabela 8, o volume de erros ainda é significativo.

Tipologia	Quantidade de achados por ano	
	2016	2017
TPL-SD-TFR-001 CPF	289	171
TPL-SD-TFP-001 CPF	1423	674
Valor das parcelas com indício de irregularidade	1.498.901,08	737.605,44

Tabela 8. Evolução das tipologias TPL-SD-TFR-001 CPF e TPL-SD-TFP-001 CPF

63. Cumpre informar que MTb, até o momento da elaboração do presente relatório não havia apresentado o plano de ação mencionado na determinação exarada pelo TCU. Desse modo, considera-se não cumprida a determinação do Tribunal quanto a este item.

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

64. Os resultados obtidos indicam que ainda existem no sistema de concessão falhas que permitem a habilitação de requerimentos com graves irregularidades cadastrais.

65. Falhas cadastrais no requerimento, por si só, não implicam a 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.

66. Quanto executada sobre a totalidade dos requerimentos de 2017, as tipologias identificaram 171 requerimentos e 674 parcelas com divergências de CPF em relação à Receita Federal, totalizando R\$737.605,44 pagos em benefícios com graves problemas cadastrais. A relação completa dos achados é apresentada na peça 23 (requerimentos) e na peça 24 (parcelas).

67. Considerando que a determinação 9.1.1 do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário não foi cumprida e diante da continuidade dos problemas, faz-se necessário agora o estabelecimento de prazo para implementação de controles que efetivamente reduzam o risco de concessões irregulares, alertando o Ministério que o não cumprimento de decisão deste Tribunal, no prazo fixado, sem causa justificada, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, a qual prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 268, § 3º, do Regimento Interno do TCU.

68. 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:

- encaminhe ao MTb e à DATAPREV a relação completa dos achados das tipologias TPL SD-TFR-001 e TPL SD-TFP-001 (peças 23 e 24);
- determine ao MTb e à DATAPREV que, num prazo de 180 dias, implementem controles no processo concessório do SDTF que

efetivamente reduzam a possibilidade de habilitação de benefícios com divergências cadastrais em relação à receita federal;

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

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

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

71. 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 12.513, de 2011)

IV - por morte do segurado. (Redação dada pela Lei 12.513, de 2011)

72. Para identificação da existência de registro no SISOBI, além do batimento entre CPF e PIS, foram 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 das tipologias TPL SD-TFR-002 e TPL SD-TFP-002

73. A tipologia TPL SD-TFR-002 identificou no ano de 2017, a existência de 1089 requerimentos de Seguro Desemprego Trabalhador Formal com indícios de registro de óbito anterior ao requerimento no SISOBI.

74. Já a tipologia TPL SD-TFP-001 identificou no ano de 2017, a existência de 3316 parcelas de Seguro Desemprego Trabalhador Formal pagas a segurados com indícios de registro de óbito no SISOBI anterior à data de referência do pagamento.

75. O valor das parcelas decorrentes de requerimentos irregulares identificados na tipologia TPL SD-TFP-002 em 2017 corresponde a R\$ 3.898.330,90.

76. Os casos encontrados pelas duas tipologias dizem respeito a requerentes de seguro desemprego com registro de óbito anterior ao requerimento ou à data do pagamento da parcela, caracterizando situação irregular.

77. No ciclo de fiscalização contínua de 2016, por intermédio do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário de relatoria do Ministro Vital do Rego, o TCU já havia identificado problemas na apropriação dos óbitos do SISOBI pelo sistema concessor do Seguro Desemprego e havia determinado ao INSS que, em conjunto com a Dataprev adotasse providências no sentido de reduzir o montante ocorrências relativas às tipologias TPL SD-TFR-002 e TPL SD-TFP-002, e também verificasse a ocorrência de pesões por morte cujos instituidores seriam beneficiários de seguro desemprego conforme abaixo:

9.3. determinar ao INSS, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de 180 dias:

9.3.1. elabore e encaminhe ao TCU, em conjunto com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), plano de ação para implementação de melhorias na funcionalidade de registro de óbitos no Sistema de Controle de óbitos (Sisobi) ou no Sistema Nacional de informações de Registro Civil (SIRC), de forma a aumentar a confiabilidade das informações sobre óbitos, especialmente o CPF do falecido, e na funcionalidade de apropriação de registros de óbitos pelo Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), de modo a aumentar a confiabilidade dos batimentos realizados pelo Sistema do Seguro Desemprego, tendo em vista os achados das tipologias

TPL SD-TFR-002 e TPL SD-TFP-002 constantes, respectivamente, das peças 30 e 31 encaminhadas em anexo;

9.3.2. revise os 41 benefícios de PENSÃO POR MORTE listados à peça 32, encaminhada em anexo, 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;

78. Como demonstrado na Tabela 9, não houve melhoria significativa na efetividade dos controles referentes ao SISOBI entre 2016 e 2017. Ao contrário, o que se observou foi um aumento do montante pago a beneficiários possivelmente falecidos.

Tipologia	Quantidade de achados por ano	
	2016	2017
TPL-SD-TFR-002 SISOBI	1213	1089
TPL-SD-TFR-002 SISOBI	3190	3316
Valor das parcelas com indício de irregularidade	3.607.505,67	3.898.330,90

Tabela 9. Evolução das tipologias TPL-SD-TFR-002 SISOBI e TPL-SD-TFR-002 SISOBI

79. Por intermédio da peça 73, do processo apenso TC 016.474/2016-3, o INSS apresentou seu plano para melhorar a sistemática de reconhecimento de óbitos nos sistemas sob sua responsabilidade, a qual é transcrita a seguir:

9. (Item 9.3.4.2) Conforme resposta referente ao Acórdão TCU 1057/2017, cabe reafirmar a existência de ações voltadas para a consolidação das informações de óbitos e reavaliação dos critérios para identificação de beneficiários em tal situação. Verificou-se existência de oportunidade de melhoria na rotina de batimentos de óbitos implementada no sistema SD, deste modo será incluído o critério na rotina de batimentos automáticos além do que já está desenvolvido pelo Ministério do Trabalho - MTb.

9.1. Estima-se ser necessário o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para conclusão das revisões e identificação dos casos em que é cabível a execução do procedimento de cobrança de valores recebidos indevidamente; ao passo que o desenvolvimento da ferramenta de uso pelo INSS para complementação da segurança do processo de habilitação de SDPA segue o prazo informado item anterior.

9.2. Tais soluções terão por premissa a informação das certidões de óbitos pelos Cartórios no prazo legal previsto, todavia serão realizados batimentos mensais previamente à geração da folha de pagamento a fim de incluir pendências a partir da existência de novos dados em período posterior à habilitação; deste modo, será possível efetuar a suspensão/bloqueio de novos pagamentos tão logo seja identificada a informação da certidão de óbito.

80. Em sua resposta, o INSS confirmou a existência de oportunidades de melhoria no processo de apropriação dos registros de óbitos em seus sistemas e informou ser necessário o prazo de 180 dias para conclusão das revisões.

81. De fato, a continuidade em 2017 dos problemas referentes ao SISOBI identificados em 2016, confirma a necessidade da revisão das rotinas de apropriação por parte do INSS.

82. Também por intermédio da peça 73 do processo apenso TC 016.474/2016-3, o INSS apresentou o resultado da análise dos benefícios da espécie PENSÃO POR MORTE cujo instituidor também era beneficiário de Seguro Desemprego em atendimento à determinação 9.3.2 do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário. Como resultado de sua análise, o INSS concluiu que 9 dos 41 benefícios relacionados tratavam-se benefícios regulares referentes a óbitos confirmados, e 32 benefícios tratavam-se de irregularidades.

83. No caso das nove pensões regulares, tem-se então a confirmação de irregularidade no seguro desemprego, pois um instituidor de pensão por morte, não pode, por óbvio, requerer seguro desemprego.

84. No caso dos 32 benefícios irregulares, fica clara a importância da integração dos Sistemas da Dataprev, no que tange aos óbitos. Caso houvesse verificação da existência de requerimento ativo de Seguro Desemprego no ato do requerimento da Pensão por Morte, a concessão desses benefícios irregulares não ocorreria.

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

85. Quanto executada sobre a totalidade dos requerimentos de 2017, as tipologias identificaram 1089 requerimentos e 3316 parcelas com provável registro de óbito no SISOBÍ com data de óbito anterior ao requerimento ou à data de referência da parcela, totalizando R\$ 3.898.330,90 pagos em benefícios provavelmente irregulares. A relação completa dos achados é apresentada na peça 25 (requerimentos) e na peça 26 (parcelas).

86. Os resultados obtidos indicam que ainda existem falhas no sistema de concessão do seguro desemprego que permitem a habilitação de requerimentos a pessoas falecidas. Por outro lado, o INSS informou que já se encontram em curso iniciativas que visam melhorar os controles relativos à detecção de óbitos.

87. Em razão da resposta do INSS, as determinações 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário podem ser consideradas cumpridas. Entretanto, os comentários do INSS encaminhados em resposta às determinações permitem concluir que a integração dos sistemas de concessão do Seguro Desemprego e da Pensão por Morte possivelmente evitariam a habilitação de benefícios irregulares nos dois sistemas. Adicionalmente, as medidas implementadas ainda não surtiram os efeitos esperados.

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

- a. encaminhe ao INSS, MTb e à DATAPREV a relação completa dos achados da tipologia TPL SD-TFR-002 (peça 25) e da tipologia TPL SD-TFP-002 (peça 26);
- b. determine ao MTb, INSS e a DATAPREV que, no prazo de 180 dias, implementem em seus sistemas regras de validação que evitem a concessão de benefícios a pessoas falecidas e que também evitem a concessão de Seguro Desemprego a instituidores de Pensão por Morte e, de modo análogo, a concessão de Pensão por Morte referente a instituidor com Seguro Desemprego ativo.

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.

89. 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.

90. 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.

91. 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;

92. 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 indicio de irregularidade apenas notas de similaridade fonética superiores a 80.

Análise dos resultados das tipologias TPL SD-TFR-004 e TPL SD-TFP-004

93. A tipologia TPL SD-TFR-004 identificou no ano de 2017, a existência de 1.002 requerimentos de Seguro Desemprego Trabalhador Formal para requerentes com registro de reemprego no CAGED antes dos 30 dias da demissão que consta no requerimento.

94. Já a tipologia TPL SD-TFP-001 identificou no ano de 2017, a existência de 36.847 parcelas de Seguro Desemprego Trabalhador Formal pagas após o registro de reemprego no CAGED, conforme as regras constantes no manual do seguro desemprego.

95. O valor das parcelas possivelmente irregulares identificadas na tipologia TPL SD-TFP-004 em 2017 corresponde a R\$ 45.298.308,00.

96. No ciclo de fiscalização contínua de 2016, por intermédio do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário de relatoria do Ministro Vital do Rego, o TCU já havia identificado problemas nos controles das ocorrências de reemprego nos sistemas do MTB. Sobre esses problemas, o MTB havia informado ainda no ciclo de 2016 que seriam decorrentes, em grande parte, devido ao registro extemporâneo de reemprego no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). Isso motivou a seguinte determinação:

9.1. determinar ao Ministério do Trabalho (MTb), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de 120 dias, elabore e encaminhe ao TCU plano de ação para:

(...)

9.1.2. reduzir os casos de registro de reemprego extemporâneo no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), observado o art. 7º da Portaria MTE 1.129/2014 e a Portaria 1.129/2014, bem como aprimorar a apropriação de registros do Caged pelo sistema do seguro desemprego, de modo a aumentar a assertividade e a tempestividade dos batimentos, tendo em vista os achados das tipologias TPL SD-TFR-004 e TPL SD-TFP-004 constantes, respectivamente, das peças 33 e 34 encaminhadas em anexo;

97. Como demonstrado na Tabela 10, não houve melhoria significativa na efetividade dos controles referentes ao CAGED entre 2016 e 2017. Houve apenas pequena redução no número de parcelas pagas após o reemprego, mas houve aumento no número de requerimentos habilitados após reemprego.

Tipologia	Quantidade de achados por ano	
	2016	2017
TPL-SD-TFR-004 CAGED Reemprego	742	1.002
TPL-SD-TFP-004 CAGED Reemprego	47.961	36.847
Valor das parcelas com indicio de irregularidade	R\$56.345.797,71	R\$45.298.308,00

Tabela 10. Evolução das tipologias TPL SD-TFR-004 e TPL SD-TFP-004 (CAGED Reemprego)

98. Cumpre informar que MTb, até o momento da elaboração do presente relatório não havia apresentado o plano de ação mencionado na determinação exarada pelo TCU.

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

99. Os resultados obtidos indicam que ainda existem no sistema de concessão falhas que permitem a habilitação de requerimentos após a ocorrência de reemprego, bem como o pagamento de parcelas após o reemprego.

100. Quando executada sobre a totalidade dos requerimentos de 2017, as tipologias identificaram 1002 requerimentos e 36.847 habilitados ou pagos após o reemprego, totalizando R\$ 45.298.308,00 pagos em benefícios provavelmente irregulares. A relação completa dos achados é apresentada na peça 27 (requerimentos) e na peça 28 (parcelas).

101. Considerando que a determinação 9.1.2 do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário não foi cumprida, diante da continuidade dos problemas, faz-se oportuno o estabelecimento de prazo para implementação dos controles que efetivamente reduzam o risco de concessões irregulares.

102. 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:

- a. encaminhe ao MTb e à DATAPREV a relação completa dos achados das tipologias TPL SD-TFR-004 e TPL SD-TFP-004 (peças 27 e 28);
- b. determine ao MTb e à DATAPREV que, num prazo de 180 dias, implementem medidas com vistas a minimizar o volume de achados das tipologias TPL SD-TFR-004 e TPL SD-TFP-004.

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

103. 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, por meio de cruzamentos com a Maciça.

104. 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 467/2015.

105. 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 6.367, de 19 de outubro de 1976, bem como o abono de permanência em serviço previsto na Lei 5.890, de 8 de junho de 1973;

106. 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 80.

Análise dos resultados relativos às tipologias TPL SD-TFR-005 e TPL SD-TFP-005

107. A tipologia TPL SD-TFR-005 identificou no ano de 2017, a existência de 6.542 requerimentos de Seguro Desemprego Trabalhador Formal para requerentes para titulares de benefícios previdenciários incompatíveis presentes na Maciça.

108. Já a tipologia TPL SD-TFP-005 identificou no ano de 2017, a existência de 12.703 parcelas de Seguro Desemprego Trabalhador Formal pagas para requerentes para titulares de benefícios previdenciários incompatíveis também presente na Maciça.

109. O valor das parcelas possivelmente irregulares identificadas na tipologia TPL SD-TFP-005 em 2017 corresponde a R\$ 14.438.589,24.

110. No ciclo de fiscalização contínua de 2016, por intermédio do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário de relatoria do Ministro Vital do Rego, o TCU já havia identificado falhas na identificação de acumulação indevida do Seguro Desemprego com benefícios previdenciários, motivando a seguinte determinação:

9.4. determinar à SecexPrevidência que:

9.4.1. promova a atualização nas tipologias TPL SD-TFR-005 e TPL SD-TFP-005, de sorte que elas deixem de considerar, entre os achados relacionados, a percepção cumulativa de SDTF e auxílio-reclusão;

9.4.2. encaminhe ao MTb e à Dataprev as novas listagens elaboradas em observância ao item 9.4.1 para que, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, no prazo de 180 dias, elabore e encaminhe ao TCU plano de ação conjunto com vistas a 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;

111. A determinação 9.4.1 já foi atendida pela SecexPrevi, de modo que as tipologias em tela já não mais contemplam a verificação de acumulação de Seguro Desemprego com Auxílio Reclusão.

112. Acerca da determinação 9.4.2, entretanto, cumpre informar que o MTb, até o momento da elaboração do presente relatório, não havia encaminhado o plano de ação para sanar os problemas identificados pelas tipologias TPL SD-TFR-005 e TPL SD-TFP-005. Desse modo, considera-se que a determinação não foi cumprida.

113. Como demonstrado na Tabela 11, não houve melhoria na efetividade dos controles referentes ao cruzamento com a Maciça entre 2016 e 2017. Ao contrário, o que se observou foi um aumento nas acumulações potencialmente irregulares.

Tipologia	Quantidade de achados por ano	
	2016	2017
TPL-SD-TFR-005 MACICA	2.369	6.542
TPL-SD-TFP-005 MACICA	5.811	12.703
Valor das parcelas com indício de irregularidade	R\$ 6.272.717,76	R\$ 14.438.589,24

Tabela 11. Evolução das tipologias TPL SD-TFR-005 e TPL SD-TFP-005 (MACIÇA)

114. Cumpre informar que MTb, até o momento da elaboração do presente relatório não havia apresentado o plano de ação mencionado na determinação exarada pelo TCU.

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

115. Os resultados obtidos indicam que ainda existem no sistema de concessão falhas que permitem a habilitação de requerimentos concomitantemente com benefícios previdenciários incompatíveis.

116. Quanto executada sobre a totalidade dos requerimentos de 2017, as tipologias identificaram 6.542 requerimentos habilitados e 12.703 parcelas pagas a titulares de benefícios previdenciários potencialmente incompatíveis. A relação completa dos achados é apresentada na peça 29 (requerimentos) e na peça 30 (parcelas).

117. Considerando que a determinação 9.4.2 do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário não foi cumprida, diante da continuidade dos problemas, faz-se necessário o estabelecimento de prazo para implementação dos controles que efetivamente reduzam o risco de concessões irregulares.

118. 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:

- a. encaminhe ao MTb e à DATAPREV a relação completa dos achados das tipologias TPL SD-TFR-005 (peça 29) e TPL SD-TFP-005 (peça 30).
- b. determine ao MTb e à DATAPREV que, num prazo de 180 dias, implementem medidas com vistas a minimizar o volume de achados das tipologias TPL SD-TFR-005 e TPL SD-TFP-005 relativas a benefícios previdenciários incompatíveis com o SDTF.

2.4.2 Tipologias aplicadas ao SDPA - Achados

119. A seguir serão apresentados os resultados finais obtidos em cada tipologia aplicada ao Seguro Desemprego Pescador Artesanal.

120. 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

121. A tipologia TPL SD-PAR-001 identificou no ano de 2017, a existência de apenas 8 requerimentos de Seguro Desemprego Pescador Artesanal habilitados pelo sistema concessor com graves inconsistências cadastrais em relação à base da Receita Federal.

122. Já a tipologia TPL SD-PAP-001 identificou no ano de 2017, a existência de 154 parcelas de Seguro Desemprego Pescador Artesanal pagas a segurados cujos dados cadastrais apresentam graves divergências em relação à base da Receita Federal.

123. O valor das parcelas decorrentes de requerimentos irregulares identificados na tipologia TPL SD-PAP-001 em 2017 corresponde a R\$ 119.936,00.

124. A totalidade dos casos encontrados pelas duas tipologias diz respeito a requerentes de seguro desemprego cujo CPF apresentado no ato da habilitação do benefício pertence a outra pessoa. A Tabela 12 ilustra alguns exemplos:

Requerimento	CPF apresentado	Nome do Requerente	Nome do titular do CPF	Data Nascimento do Requerente	Data de Nascimento do Titular do CPF
1731179329	71441590706	ALEXSANDRO DE OLIVEIRA ALBUQUERQUE	LUIZ JERONIMO DE ALBUQUERQUE	1985-11-16	1954-02-13

1730984651	33391645253	MESSIAS AMARAL SOARES	NELMA LUCIA DOS SANTOS PAMPLONA	1962-03-12	1972-07-20
------------	-------------	--------------------------	------------------------------------	------------	------------

Tabela 12: Exemplos de achados da tipologia TPL SD-PAR-001

125. No ciclo de fiscalização contínua de 2016, por intermédio do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário de relatoria do Ministro Vital do Rego, o TCU já havia identificado a ocorrência de erros de validação do CPF no ato do requerimento do SDPA e havia determinado ao INSS que analisasse os achados e informasse providências que estariam sendo tomadas no sentido de reduzir o risco de concessões irregulares relativas às tipologias TPL SD-PAR-001 e TPL SD-PAP-001, conforme abaixo:

9.3. determinar ao INSS, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de 180 dias:

(...)

9.3.4. analise as listagens de achados referentes ao SDPA, constantes das peças abaixo mencionadas e encaminhadas em anexo, indicando para cada listagem: a procedência ou não dos achados; no caso de achados procedentes, medidas que estejam em curso para reduzir a ocorrência desse tipo de situação; e, no caso de achados considerados não procedentes, a justificativa de tal conclusão, conforme especificações a seguir:

9.3.4.1. listagens de achados constantes das peças 37 e 38, que apresentam requerimentos e pagamentos com indícios de divergência de CPF em relação à Receita Federal, tendo em vista os resultados das tipologias TPL SD-PAR-001 e TPL SD-PAP-001;

126. A Tabela 13 demonstra que houve redução significativa de erros de CPF no requerimento, mas essa redução não se refletiu proporcionalmente nas parcelas irregulares.

Tipologia	Quantidade de achados por ano	
	2016	2017
TPL-SD-TFR-001 CPF	29	8
TPL-SD-TFP-001 CPF	193	154
Valor das parcelas com indício de irregularidade	169.840,00	119.936,00

Tabela 13. Evolução das tipologias TPL SD-PAR-001 e TPL SD-PAP-001

127. Por intermédio da peça 73, do processo apenso TC 016.474/2016-3, o INSS apresentou o resultado de sua análise e confirmou a pertinência dos achados apontados pelo TCU em 2016:

8. (9.3.4.1) Dos SDPA operacionalizados após a designação de responsabilidade ao Instituto, foi confirmada a procedência dos achados. Vale ressaltar que a chave primária para o sistema de requerimento do SDPA não utiliza a chave "CPF" e sim o número de inscrição "Nit", "Pis", "Pasep", dentre outros; ao passo que também não possui todas as validações possíveis com o Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS e tem sua gestão realizada pelo Ministério do Trabalho - MTb.

128. Adicionalmente, o INSS afirmou que está conduzindo ações no sentido de revisar os benefícios em situação irregular indicados pelo TCU que foram habilitados antes do início da atuação do órgão no SDPA e para qualificar os dados utilizados nos batimentos prévios à concessão, com vistas a minimizar o montante de ocorrências. O órgão estima em 270 dias o prazo para conclusão das revisões, mas não informou o prazo para conclusão das ações de melhoria nas bases de batimento prévio, conforme trecho de sua resposta, transcrito a seguir:

8.2. Em paralelo, serão realizadas duas ações: a primeira específica para revisão dos requerimentos que se encontram na situação apresentada em período posterior ao início do atendimento do serviço em tela pelo INSS; a segunda voltada para qualificação dos dados cadastrais constantes na base do CNIS a partir de outras fontes para minimizar a ocorrência de CPF inconsistente e que possibilite a migração de dados incorretos ou a validação de situações incorretas em batimentos automatizados. Estima-se ser necessário o prazo de 270 dias para conclusão das revisões e identificação dos casos em que é cabível a execução do procedimento de cobrança de valores recebidos indevidamente. Haja vista a alta complexidade e o espaço de tempo para atendimento das demandas formalizadas pelo INSS junto ao MTb para fins de atualização ou melhorias no sistema SD, o INSS utilizará ferramentas internas para protocolo do requerimento do SDPA, em conjunto com as rotinas de validação prévias ao processamento do requerimento do SDPA com o intuito de minimizar a relevância das falhas que poderiam ocorrer na utilização direta do sistema SD pelo servidor do INSS, restando o acesso direto apenas para as ações adicionais posteriores ao requerimento.

Conclusão da Análise das tipologias TPL SD-PAR-001 e TPL SD-PAP-001

129. Quanto executada sobre a totalidade dos requerimentos de 2017, as tipologias identificaram apenas 8 requerimentos habilitados, mas encontrou 154 parcelas pagas com divergências de CPF em relação à Receita Federal, totalizando R\$ 101.196,0 pagos em benefícios com graves problemas cadastrais. A relação completa dos achados é apresentada na peça 31 (requerimentos) e na peça 32 (parcelas).

130. Os resultados obtidos indicam que houve melhoria das validações no ato do requerimento, mas que persistem as falhas que no sistema que permitem o pagamento de parcelas com irregularidades. Essa situação introduz fragilidades no sistema e aumenta o risco de fraudes.

131. Por outro lado, o INSS afirma que está atuando no sentido de reduzir a ocorrência dessas irregularidades.

132. Considerando que INSS realizou as análises solicitadas e apresentou plano para realização de melhorias no sistema, considera-se a determinação 9.3.4.1 do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário cumprida.

133. Entretanto, diante da continuidade de irregularidades no que tange aos pagamentos, faz-se necessário o estabelecimento de prazo para conclusão da implementação das medidas que efetivamente reduzam a ocorrência do pagamento de parcelas irregulares, de modo que seja possível verificar a eficácia das intervenções no próximo ciclo de acompanhamento.

134. 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 e TPL SD-PAP-001 (peças 31 e 32);
- b. determine ao INSS e à DATAPREV que, num prazo de 180 dias, implementem ações que reduzam o pagamento de parcelas do SDPA com divergências cadastrais em relação a receita federal como as identificadas pela tipologia TPL SD-PAP-001.

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

135. A tipologia TPL SD-PAR-002 visa a verificar a ocorrência de requerimentos de SDPA com requerente com registro no SISOB, 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 SISOB.

136. 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;

137. Para identificação da existência de registro no SISOB, 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 SISOB. Como critério para identificação de indício de irregularidade, foi utilizada nota maior ou igual a 80.

Análise dos resultados das tipologias TPL SD-PAR-002 e TPL SD-PAP-002

138. A tipologia TPL SD-PAR-002 identificou no ano de 2017, a existência de 84 requerimentos de Seguro Desemprego Trabalhador Formal com indícios de registro de óbito anterior ao requerimento no SISOB.

139. Já a tipologia TPL SD-PAP-001 identificou no ano de 2017, a existência de 718 parcelas de Seguro Desemprego Trabalhador Formal pagas a segurados com indícios de registro de óbito anterior à data de referência do pagamento no SISOB.

140. O valor das parcelas decorrentes de requerimentos irregulares identificados na tipologia TPL SD-TFP-002 em 2017 corresponde a R\$ 639.971,00.

141. Os casos encontrados pelas duas tipologias dizem respeito a requerentes de SDPA com registro de óbito anterior ao requerimento ou à data do pagamento da parcela, caracterizando situação irregular.

142. No ciclo de fiscalização contínua de 2016, por intermédio do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário de relatoria do Ministro Vital do Rego, o TCU já havia identificado a ocorrência requerimentos e pagamentos a pessoas possivelmente falecidas e havia determinado ao INSS que analisasse os achados e informasse providências que estariam sendo tomadas no sentido de reduzir o risco de concessões irregulares relativas às tipologias TPL SD-TFR-002 e TPL SD-TFP-002, conforme abaixo:

9.3. determinar ao INSS, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de 180 dias:

(...)

9.3.4. analise as listagens de achados referentes ao SDPA, constantes das peças abaixo mencionadas e encaminhadas em anexo, indicando para cada listagem: a procedência ou não dos achados; no caso de achados procedentes, medidas que estejam em curso para reduzir a ocorrência desse tipo de situação; e, no caso de achados considerados não procedentes, a justificativa de tal conclusão, conforme especificações a seguir:

9.3.4.2. listagens de achados constantes das peças 39 e 40, que apresentam requerimentos e pagamentos relacionados a beneficiários possivelmente falecidos, tendo em vista os resultados das tipologias TPL SD-PAR-002 e TPL SD-PAP-002;

143. Como demonstrado na Tabela 14, não houve melhoria significativa na efetividade dos controles referentes ao SISOB entre 2016 e 2017. Ao contrário, o que se observou foi um aumento do montante pago a beneficiários possivelmente falecidos.

Tipologia	Quantidade de achados por ano	
	2016	2017

TPL-SD-PAR-002 SISOB	88	84
TPL-SD-PAP-002 SISOB	446	718
Valor das parcelas com início de irregularidade	392.480,00	639.971,00

Tabela 14. Evolução das tipologias TPL-SD-PAR-002 SISOB e TPL-SD-PAP-002 SISOB

144. Por intermédio da peça 73, do processo apenso TC 016.474/2016-3, o INSS apresentou seu plano para melhorar a sistemática de reconhecimento de óbitos nos sistemas sob sua responsabilidade, a qual é transcrita a seguir:

9. (Item 9.3.4.2) Conforme resposta referente ao Acórdão TCU 1057/2017, cabe reafirmar a existência de ações voltadas para a consolidação das informações de óbitos e reavaliação dos critérios para identificação de beneficiários em tal situação. Verificou-se existência de oportunidade de melhoria na rotina de batimentos de óbitos implementada no sistema SD, deste modo será incluído o critério na rotina de batimentos automáticos além do que já está desenvolvido pelo Ministério do Trabalho - MTb.

9.1. Estima-se ser necessário o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para conclusão das revisões e identificação dos casos em que é cabível a execução do procedimento de cobrança de valores recebidos indevidamente; ao passo que o desenvolvimento da ferramenta de uso pelo INSS para complementação da segurança do processo de habilitação de SDPA segue o prazo informado item anterior.

9.2. Tais soluções terão por premissa a informação das certidões de óbitos pelos Cartórios no prazo legal previsto, todavia serão realizados batimentos mensais previamente à geração da folha de pagamento a fim de incluir pendências a partir da existência de novos dados em período posterior à habilitação; deste modo, será possível efetuar a suspensão/bloqueio de novos pagamentos tão logo seja identificada a informação da certidão de óbito.

145. Em sua resposta, o INSS confirmou a existência de oportunidades de melhoria no processo de apropriação dos registros de óbitos em seus sistemas e informou ser necessário o prazo de 180 dias para conclusão das revisões.

146. De fato, a continuidade em 2017 dos problemas referentes ao SISOB identificados em 2016, confirma a necessidade da revisão das rotinas de apropriação de registros de óbitos por parte dos sistemas do INSS.

Conclusão da Análise das tipologias TPL SD-PAR-002 e TPL SD-PAP-002

147. Quanto executada sobre a totalidade dos requerimentos de 2017, as tipologias identificaram 84 requerimentos habilitados e 718 parcelas pagas com provável registro no SISOB com data de óbito anterior ao requerimento ou à data de referência da parcela, totalizando R\$ 639.971,00 pagos em benefícios de SDPA provavelmente irregulares. A relação completa dos achados é apresentada na peça 33 (requerimentos) e na peça 34 (parcelas).

148. Os resultados obtidos indicam que ainda existem falhas no sistema de concessão do SDPA que permitem a habilitação de requerimentos a pessoas falecidas. Por outro lado, o INSS informou que já se encontram em curso iniciativas que visam melhorar os controles relativos à detecção de óbitos.

149. Considerando que INSS realizou as análises solicitadas e apresentou plano para realização de melhorias no sistema, considera-se a determinação 9.3.4.2 do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário cumprida.

150. Entretanto, considerando que as melhorias ainda não foram implementadas nos sistemas e diante da continuidade dos problemas, faz-se necessário o estabelecimento de prazo para conclusão das melhorias de modo que seja possível verificar a eficácia das intervenções no próximo ciclo de acompanhamento.

151. 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 à DATAPREV a relação completa dos achados da tipologia TPL SD-PAR-002 (peça 33) e da tipologia TPL SD-PAP-002 (peça 34);
- b. determine ao INSS e à DATAPREV que, num prazo de 180 dias, coloque em produção controles que evitem o pagamento de parcelas de SDPA a pessoas falecidas.

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

152. 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.

153. 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.

154. 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 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 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 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 13.134, de 2015)

(...)

155. 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.

Análise dos resultados das tipologias TPL SD-PAR-003 e TPL SD-PAP-003

156. A tipologia TPL SD-PAR-003 identificou no ano de 2017, a existência de 117 requerimentos de SDPA com registro de movimentação registrada no Caged referente à atividade diferente de pesca artesanal.

157. Já a tipologia TPL SD-PAP-003 identificou no ano de 2017, a existência de 326 parcelas de SDPA pagas a segurados com SDPA com registro de movimentação registrada no Caged referente à atividade diferente de pesca artesanal.

158. O valor das parcelas decorrentes de requerimentos irregulares identificados na tipologia TPL SD-PAP-003 em 2017 corresponde a R\$230.607,00.

159. No ciclo de fiscalização contínua de 2016, por intermédio do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego, o TCU já havia identificado a ocorrência requerimentos e pagamentos de SDPA com registro de outra atividade no Caged e havia determinado ao INSS que analisasse os achados e informasse providências que estariam sendo tomadas no sentido de reduzir o risco de concessões irregulares relativas às tipologias TPL SD-PAR-003 e TPL SD-PAP-003, conforme abaixo:

9.3. determinar ao INSS, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de 180 dias:

(...)

9.3.4. analise as listagens de achados referentes ao SDPA, constantes das peças abaixo mencionadas e encaminhadas em anexo, indicando para cada listagem: a procedência ou não dos achados; no caso de achados procedentes, medidas que estejam em curso para reduzir a ocorrência desse tipo de situação; e, no caso de achados considerados não procedentes, a justificativa de tal conclusão, conforme especificações a seguir:

9.3.4.3. listagens de achados constantes das peças 41 e 42, que apresentam requerimentos e pagamentos para os quais existe, possivelmente, outra atividade registrada no Caged diversa de pescador artesanal, tendo em vista os resultados das tipologias TPL SD-PAR-003 e TPL SD-PAP-003;

160. Como demonstrado na Tabela 15, não houve melhoria significativa na efetividade dos controles referentes ao Caged entre 2016 e 2017.

Tipologia	Quantidade de achados por ano	
	2016	2017
TPL-SD-PAR-003 Caged	101	117
TPL-SD-PAP-003 Caged	412	326
Valor das parcelas com indício de irregularidade	351.123,00	230.607,00

Tabela 15. Evolução das tipologias TPL-SD-PAR-003 Caged e TPL-SD-PAP-003 Caged

161. Por intermédio da peça 73, do processo apenso TC 016.474/2016-3, o INSS apresentou sua análise acerca das tipologias afetas ao Caged, a qual é transcrita a seguir:

10. (Item 9.3.4.3) A fonte CAGED compõem a base do CNIS, porém apresenta baixa qualidade para absorção pelo processo de identificação das informações previdenciárias para utilização no Portal CNIS. Além disso, existem diversas situações em que as informações estão incorretas ou mesmo incompletas, tais como nos casos de rescisão em que não há identificação devida de encerramento de vínculo, situações nas quais mais de uma informação de vínculo pelo empregador pode ocasionar falsa identificação de vínculo ativo, mesmo após informação da rescisão. Todavia, será adicionada a ferramenta de batimentos automáticos como item para utilização em conjunto com as informações de GFIP, eSocial e demais fontes de trabalho formal.

162. Em sua resposta, o INSS afirma que o Caged não é uma base confiável por possuir informações incorretas ou incompletas sobre os vínculos. De fato, conforme analisado nas

tipologias do Seguro Desemprego Trabalhador Formal, existem falhas no Caged, principalmente no que diz respeito ao preenchimento extemporâneo, que requerem a atuação do gestor, no caso, o MTb, para sua correção. Ou seja, a principal falha do Caged, é a falta da informação ou o atraso no seu registro. No caso, do SDTF, por exemplo, a falta da informação de admissão, impede a identificação de reemprego pelo sistema.

163. Entretanto, no caso do SDPA, o foco das tipologias baseadas no Caged é a identificação de vínculos incompatíveis com a atividade de pesca artesanal no período que antecede o período do defeso. Sob esse prisma, a existência de uma movimentação no Caged naquele período configura forte indício de que o requerente exerceu uma atividade incompatível, mesmo que existam situações que não foram registradas no Caged.

164. É importante deixar claro que as tipologias do Caged para o SDPA não se preocupam em identificar o intervalo de tempo entre as admissões e as demissões. Ou seja, a existência de um registro de admissão ou de demissão no período que antecede o defeso, mesmo que não esteja presente o registro da demissão ou admissão correspondentes, é suficiente para configurar um forte indício de existência do vínculo.

165. O próprio INSS reconheceu a existência de vínculos incompatíveis a partir de registro do Caged, conforme trecho da resposta, abaixo transcrito:

10.2. Todavia em consulta ao sistema SD, já identificamos casos em que foi verificada a existência de vínculo e efetuada cobrança do período indevido (como exemplo os requerimentos nº 1723699225 e nº 1723700304).

166. Além disso o INSS informou que tomará medidas para melhorar as rotinas de identificação de vínculos incompatíveis. Entretanto, não informou o prazo previsto para implantação das rotinas.

167. Assim sendo, diante da continuidade dos problemas, faz-se necessário continuar o acompanhamento das tipologias TPL-SD-PAR-003 e TPL-SD-PAP-003, no ano de 2018. Adicionalmente, é recomendável o estabelecimento de prazo para implementação das novas rotinas de batimento.

Conclusão da Análise das tipologias TPL SD-PAR-003 e TPL SD-PAP-003

168. Quanto executada sobre a totalidade dos requerimentos de 2017, as tipologias identificaram 117 requerimentos habilitados e 326 parcelas pagas com provável registro com registro de outra atividade no CAGED, totalizando R\$ 230.607,00 pagos em benefícios provavelmente irregulares. A relação completa dos achados é apresentada na peça 35 (requerimentos) e na peça 36 (parcelas).

169. Os resultados obtidos indicam que ainda existem falhas no sistema de concessão do Seguro Desemprego Pescador Artesanal que permitem a habilitação de requerimentos a pessoas com registro de outra atividade diversa da pesca artesanal. Por outro lado, o INSS informou que já se encontram em curso iniciativas que visam melhorar os controles relativos à detecção dessas situações.

170. Considerando que INSS realizou as análises solicitadas e relacionou as medidas que está adotando para redução do número de irregularidades, considera-se a determinação 9.3.4.3 do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário cumprida.

171. Entretanto, visto que as melhorias ainda não foram implementadas nos sistemas, e diante da continuidade dos problemas, é recomendável o estabelecimento de prazo para implementação das novas rotinas de batimento e faz-se necessária a continuidade do acompanhamento das tipologias para verificar a eficácia das intervenções, quando as mesmas forem colocadas em produção.

172. 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 da tipologia TPL SD-PAR-003 (peça 35) e da tipologia TPL SD-PAP-003 (peça 36);
- b. determine ao INSS e à Dataprev que, no prazo de 180, conclua as intervenções nos sistemas com vistas a reduzir a ocorrência de pagamentos de SDPA a pessoas que exerçam atividade diversa da pesca artesanal.

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

173. 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.

174. 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.

175. 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 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 13.134, de 2015)

176. Para identificação do registro na Maciça, 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 Maciça. Como critério para identificação de indício de irregularidade, foi utilizada nota maior que 80.

Análise dos resultados das tipologias TPL SD-PAR-004 e TPL SD-PAP-004

177. A tipologia TPL SD-PAR-004 identificou no ano de 2017, a existência de 50 requerentes habilitados de SDPA com indícios de recebimento de benefício previdenciário incompatível.

178. Já a tipologia TPL SD-PAP-004 identificou no ano de 2017, a existência de 376 parcelas de SDPA pagas a pessoas com indícios de recebimento de benefício previdenciário incompatível.

179. O valor das parcelas decorrentes de requerimentos irregulares identificados na tipologia TPL SD-PAP-004 em 2017 corresponde a R\$ 321.391,00.

180. No ciclo de fiscalização contínua de 2016, por intermédio do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego, o TCU já havia identificado a ocorrência requerimentos e pagamentos de SDPA com indícios de irregularidade referente a recebimento de benefício previdenciário incompatível e havia determinado ao INSS que analisasse os achados e informasse providências que estariam sendo tomadas no sentido de reduzir o risco de concessões irregulares relativas às tipologias TPL SD-PAR-004 e TPL SD-PAP-004, conforme abaixo:

9.3. determinar ao INSS, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de 180 dias:

(...)

9.3.4. analise as listagens de achados referentes ao SDPA, constantes das peças abaixo mencionadas e encaminhadas em anexo, indicando para cada listagem: a procedência ou não dos achados; no caso de achados procedentes, medidas que estejam em curso para reduzir a ocorrência desse tipo de situação; e, no caso de achados considerados não procedentes, a justificativa de tal conclusão, conforme especificações a seguir:

9.3.4.4. listagens de achados constantes das peças 43 e 44, que apresentam requerimentos e pagamentos de SDPA possivelmente concomitantes com benefícios previdenciários incompatíveis, tendo em vista os resultados das tipologias TPL SD-PAR-004 e TPL SD-PAP-004;

181. Como demonstrado na Tabela 16, observa-se piora no montante de achados referentes à Maciça entre 2016 e 2017.

Tipologia	Quantidade de achados por ano	
	2016	2017
TPL-SD-PAR-004 Maciça	31	50
TPL-SD-PAP-004 Maciça	91	376
Valor das parcelas com indício de irregularidade	R\$ 80.080,00	R\$ 321.391,00

Tabela 16. Evolução das tipologias TPL-SD-PAR-004 Maciça e TPL-SD-PAP-004 Maciça

182. Por intermédio da peça 73, do processo apenso TC 016.474/2016-3, o INSS apresentou sua análise acerca das tipologias afetas à Maciça, a qual é transcrita a seguir:

11. (Item 9.3.4.4) Foi disponibilizado no final de 2017 no Portal CNIS consulta que possibilita ao servidor do INSS identificar a existência de recebimento de seguro desemprego (formal ou ao pescador artesanal), cujo objetivo é minimizar a ocorrência de situações de concomitância entre recebimento de SDPA e benefícios previdenciários.

11.1. Nesse ensejo, será incluído na rotina de batimentos automáticos a verificação da existência de benefícios previdenciários que descaracterizem a alegação de exercício ininterrupto da atividade de pescador artesanal.

11.2. Deste modo, teremos controle tanto dos benefícios previdenciários requeridos em momento anterior ao SDPA, quanto em momento posterior.

11.3. Estima-se ser necessário o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para conclusão das revisões e identificação dos casos em que é cabível a execução do procedimento de cobrança de valores recebidos indevidamente.

183. Ou seja, INSS afirma que já implementou algumas medidas de controle no final de 2017, e que outros batimentos ainda serão implementados. O órgão não informa prazo para conclusão da implantação dos batimentos, pois o prazo de 180 dias refere-se apenas à revisão dos benefícios referentes aos achados encaminhados pelo TCU referentes ao ciclo de fiscalização contínua de 2016.

184. Assim sendo, diante da continuidade dos problemas, faz-se necessário continuar o acompanhamento das tipologias TPL-SD-PAR-004 e TPL-SD-PAP-004, no ano de 2018. Adicionalmente, é desejável o estabelecimento de prazo para implementação das novas rotinas de batimento.

Conclusão da Análise das tipologias TPL SD-PAR-004 e TPL SD-PAP-004

185. Quanto executada sobre a totalidade dos requerimentos de 2017, as tipologias identificaram 50 requerimentos habilitados e 376 parcelas pagas com indícios de recebimento de benefício previdenciário incompatível pelo requerente. A relação completa dos achados é apresentada na peça 37 (requerimentos) e na peça 38 (parcelas).

186. Os resultados obtidos indicam que ainda existem falhas no sistema de concessão do Seguro Desemprego Pescador Artesanal que permitem a habilitação de requerimentos a pessoas que receberem benefício previdenciário incompatível. Por outro lado, o INSS informou que já adotou algumas medidas de controle e outras se encontram em curso com objetivo de melhorar a detecção dessas situações.

187. Considerando que INSS realizou as análises solicitadas e relacionou as medidas que está adotando para redução do número de irregularidades, considera-se a determinação 9.3.4.4 do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário cumprida.

188. Entretanto, visto que nem todas as melhorias já foram implementadas nos sistemas, e diante da continuidade dos problemas, é desejável o estabelecimento de prazo para implantação das novas rotinas de batimento em produção. Adicionalmente, faz-se necessária a continuidade do acompanhamento das tipologias para verificar a eficácia das intervenções, quando todos os controles forem implantados.

189. 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 da tipologia TPL SD-PAR-004 (peça 37) e da tipologia TPL SD-PAP-004 (peça 38);
- b. determine ao INSS e à Dataprev que, no prazo de 180 dias, concluam as intervenções nos sistemas com vistas a reduzir a ocorrência de pagamentos de SDPA a pessoas em gozo de benefícios previdenciários no período do defeso.

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

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

191. 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.

192. 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 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 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 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 13.134, de 2015)

(...)

193. Para identificação do registro na RAIS, além do batimento entre CPF e PIS, são 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 2016. Como critério para identificação de indício de irregularidade, foi utilizada nota maior que 85.

Análise dos resultados das tipologias TPL SD-PAR-005 e TPL SD-PAP-005

194. A tipologia TPL SD-PAR-005 identificou no ano de 2017, a existência de 767 requerentes habilitados de SDPA com indícios exercício de atividade distinta da pesca artesanal registrada na RAIS.

195. Já a tipologia TPL SD-PAP-005 identificou no ano de 2017, a existência de 3245 parcelas de SDPA pagas a pessoas com indícios de exercício de atividade distinta da pesca artesanal registrada na RAIS.

196. O valor das parcelas decorrentes de requerimentos irregulares identificados na tipologia TPL SD-PAP-005 em 2017 corresponde a R\$ 2.805.670,00.

197. No ciclo de fiscalização contínua de 2016, por intermédio do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego, o TCU já havia identificado a ocorrência requerimentos e pagamentos de SDPA com indícios de irregularidade referente a exercício de atividade incompatível registrada na RAIS e havia determinado ao INSS que analisasse os achados e informasse providências que estariam sendo tomadas no sentido de reduzir o risco de concessões irregulares relativas às tipologias TPL SD-PAR-005 e TPL SD-PAP-005, conforme abaixo:

9.3. determinar ao INSS, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de 180 dias:

(...)

9.3.4. analise as listagens de achados referentes ao SDPA, constantes das peças abaixo mencionadas e encaminhadas em anexo, indicando para cada listagem: a procedência ou não dos achados; no caso de achados procedentes, medidas que estejam em curso para reduzir a ocorrência desse tipo de situação; e, no caso de achados considerados não procedentes, a justificativa de tal conclusão, conforme especificações a seguir:

9.3.4.5. listagens de achados constantes 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, tendo em vista os resultados das tipologias TPL SD-PAR-005 e TPL SD-PAP-005;

198. Como demonstrado na Tabela 17, observa-se pequena melhora no montante de achados referentes à Rais entre 2016 e 2017.

Tipologia	Quantidade de achados por ano	
	2016	2017
TPL-SD-PAR-005 Rais	949	767
TPL-SD-PAP-005 Rais	3.596	3.245

Valor das parcelas com indício de irregularidade	R\$ 3.074.735,00	R\$ 2.805.670,00
--	------------------	------------------

Tabela 17. Evolução das tipologias TPL-SD-PAR-005 Rais e TPL-SD-PAP-005 Rais

199. Por intermédio da peça 73, do processo apenso TC 016.474/2016-3, o INSS apresentou sua análise acerca das tipologias afetas à Rais, a qual é transcrita a seguir:

12. (Item 9.3.4.5) Desde o ano base 2009, as informações da RAIS não eram carregadas para o Portal CNIS, por uma série de situações que envolvem, desde fragilidades nos controles para informação dos períodos, até inconsistências nas informações prestadas e o tempo entre a ocorrência do evento e a sua informação pelo empregador. Todavia durante o ano 2017 e início de 2018 foram carregadas as informações até o último ano base disponível. Tal ação possibilitou a visualização de vínculos que em grande parte não são escopo da GFIP. Deste modo, ampliou a quantidade de bases disponíveis para verificação prévia a habilitação do SDPA.

12.1. Tais informações também serão incluídas na rotina de batimento automático e estima-se o prazo de 180 dias para conclusão das revisões dos casos identificados no presente acórdão.

200. Ou seja, INSS afirma que voltou a utilizar a Rais em suas verificações no ano de 2017. Isso pode ter contribuído para a redução dos achados entre 2016 e 2017, conforme pode ser observado na Tabela 17. Entretanto, os novos batimentos automáticos ainda não foram implementados.

201. Apesar da redução do número de achados, faz-se necessário continuar o acompanhamento das tipologias TPL-SD-PAR-005 e TPL-SD-PAP-005 no ano de 2018, para confirmar efetividade das medidas adotadas em 2017.

Conclusão da Análise das tipologias TPL SD-PAR-005 e TPL SD-PAP-005

202. Quanto executada sobre a totalidade dos requerimentos de 2017, as tipologias identificaram 767 requerimentos habilitados e 3245 parcelas pagas com indícios de recebimento de exercício de atividade incompatível com a pesca artesanal. A relação completa dos achados é apresentada na peça 39 (requerimentos) e na peça 40 (parcelas).

203. Os resultados obtidos indicam que houve melhora no sistema de concessão do Seguro Desemprego Pescador Artesanal no que diz respeito aos batimentos com a Rais, mas, em 2017, ainda houve um número significativo de achados.

204. Considerando que INSS realizou as análises solicitadas e relacionou as medidas que adotou para redução do número de irregularidades, considera-se a determinação 9.3.4.4 do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário cumprida.

205. Entretanto, visto que nem todas as melhorias já foram implementadas nos sistemas, e diante da continuidade dos problemas, faz-se necessária a continuidade do acompanhamento das tipologias para verificar a eficácia das intervenções, quando todos os controles forem colocados em produção. Adicionalmente, é importante o estabelecimento de prazo para implantação das novas rotinas de batimento da Rais em produção.

206. 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 relação completa dos achados da tipologia TPL SD-PAR-005 (peça 39) e da tipologia TPL SD-PAP-005 (peça 40);
- b. determine ao INSS e à Dataprev que, no prazo de 180 dias, conclua as intervenções nos sistemas referentes aos batimentos com a Rais, com

vistas a reduzir a ocorrência de pagamentos de SDPA a pessoas que exerçam atividade diversa da pesca artesanal.

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

207. 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.

208. 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.

209. 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 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 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 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 13.134, de 2015)

(...)

210. 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.

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

Análise dos resultados das tipologias TPL SD-PAR-006, TPL SD-PAR-007, TPL SD-PAP-006 e TPL SD-PAP-007

212. A tipologia TPL SD-PAR-006 não identificou ocorrências no ano de 2017. Já a tipologia TPL SD-PAR-007 identificou no ano de 2017, a existência de 617 requerimentos de SDPA habilitados realizados por possíveis servidores de estados e municípios.

213. A tipologia TPL SD-PAP-006 identificou no ano de 2017, a existência de 825 parcelas de SDPA pagas a possíveis servidores públicos federais e a tipologia TPL SD-PAP-007 identificou

a existência de 2132 parcelas de SDPA pagas a possíveis servidores públicos de estados e municípios.

214. O valor das parcelas decorrentes de requerimentos irregulares identificados pelas tipologias corresponde a R\$ 2.563.733,00.

215. No ciclo de fiscalização contínua de 2016, por intermédio do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego, o TCU já havia identificado a ocorrência requerimentos e pagamentos de SDPA com indícios de serem relativos a servidores públicos e havia determinado ao INSS que analisasse os achados e informasse providências que estariam sendo tomadas no sentido de reduzir o risco de concessões irregulares relativas às tipologias TPL SD-PAR-006, TPL SD-PAR-007, TPL SD-PAP-006 e TPL SD-PAP-007, conforme abaixo:

9.3. determinar ao INSS, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de 180 dias:

(...)

9.3.3. analise as listagens de achados referentes ao Seguro Desemprego Pescador Artesanal(SDPA), constantes das peças 47, 48 e 49, encaminhadas em anexo, relativas a requerimentos e pagamentos de SDPA possivelmente referentes a beneficiários que são servidores públicos e elabore e encaminhe ao TCU plano de ação que vise 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;

216. Como demonstrado na Tabela 18, não se observa melhora no montante de achados referentes às tipologias em tela.

Tipologia	Quantidade de achados por ano	
	2016	2017
TPL-SD-PAR-006 Servidores Federais.	0	0
TPL-SD-PAR-007 Servidores de Estados e Municípios	532	617
TPL-SD-PAP-006 Servidores Federais	23	825
TPL-SD-PAP-007 Servidores de Estados e Municípios	1922	2132
Valor das parcelas com indício de irregularidade	R\$1.676.400,00	R\$2.563.733,00

Tabela 18. Evolução das tipologias TPL SD-PAR-006, TPL SD-PAR-007, TPL SD-PAP-006 e TPL SD-PAP-007

217. Por intermédio da peça 73, do processo apenso TC 016.474/2016-3, o INSS apresentou sua análise acerca das tipologias afetas à servidores públicos, a qual é transcrita a seguir:

6. (Item 9.3.3) Conforme informado anteriormente, foi implementado na ferramenta de apoio a habilitação do SDPA (sistema PREVWEB) a verificação de existência de vínculo como servidor público nas bases do SIAPE federal e dos senadores vinculados ao Governo do Distrito Federal. Assim, contamos com o suporte do TCU para disponibilização das demais bases de servidores de que disponha, para realização do mesmo processo e validação no procedimento de habilitação do SDPA. Em paralelo, será iniciada a especificação de solução junto à Dataprev que possibilite a automatização dos batimentos e a utilização dos resultados diretamente no sistema de requerimento do SDPA, dispensando, assim, a necessidade de intervenção do servidor. Tal ação tem previsão inicial de conclusão em dezembro de 2018, porém será formalizado em conjunto com a Dataprev.

218. Em suma, o INSS afirma que implementou controles auxiliares no PREVWEB para evitar as situações elencadas e que a solução definitiva implementada com apoio da Dataprev está prevista para ficar pronta apenas em dezembro de 2018.

219. Adicionalmente, o INSS informa que não dispõe de todas as bases utilizadas nos batimentos realizados pelo TCU. Entretanto, a análise dos achados referente aos servidores federais indica que um número significativo de parcelas é referente a servidores das forças armadas, cuja informação consta no portal da transparência mantido pelo poder executivo (<http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores>) e é de livre acesso para qualquer cidadão. Ou seja, existe espaço para melhoria do processo concessório no que diz respeito a servidores públicos, pelo menos no nível federal.

Conclusão da Análise das tipologias TPL SD-PAR-006, TPL SD-PAR-007, TPL SD-PAP-006 e TPL SD-PAP-007

220. Quanto executada sobre a totalidade dos requerimentos de 2017, as tipologias em tela identificaram um montante de R\$ 2.563.733,00767 pagos de forma possivelmente irregular a servidores públicos. A relação completa dos achados é apresentada nas peças 41 (requerimentos de servidores de estados e municípios), na peça 42 (pagamentos a servidores federais) na peça 43 (pagamentos a servidores de estados e municípios).

221. Os resultados obtidos indicam que ainda não houve melhora perceptível no sistema de concessão do Seguro Desemprego Pescador Artesanal no que diz respeito aos batimentos com bases de servidores públicos.

222. Considerando que INSS realizou as análises solicitadas e relacionou as medidas que adotou para redução do número de irregularidades, considera-se a determinação 9.3.4.4 do Acórdão 1058/2017 – TCU – Plenário, cumprida.

223. Entretanto, visto que as melhorias implantadas até então não se mostraram suficientes, e que existem bases disponíveis para ampliar os batimentos, faz-se necessária a continuidade do acompanhamento das tipologias para verificar a eficácia das intervenções, quando todos os controles forem colocados em produção.

224. Adicionalmente, considerando que os apontamentos iniciais foram feitos no ciclo de fiscalização de 2016, o prazo de dezembro de 2018 para conclusão das melhorias é excessivamente dilatado, e representa a continuidade dos problemas por mais um ano. Assim, é importante o estabelecimento de prazo para implantação das novas rotinas de batimento em produção.

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

- a. encaminhe ao INSS e à Dataprev relação completa dos achados das tipologia TPL SD-PAR-007 (peça 41), TPL SD-PAP-006 (peça 42), TPL SD-PAP-007 (peça 43);
- b. determine ao INSS e à Dataprev que, no prazo de 180 dias, conclua e coloque em produção as melhorias de sistemas necessárias para mitigação dos riscos de pagamentos irregulares identificados pelas tipologias TPL SD-PAR-007, TPL SD-PAP-006, TPL SD-PAP-007

2.5 Modelo Preditivo de Fraudes

226. No ciclo de 2017, iniciou-se na Fiscalização Contínua dos benefícios trabalhistas, a aplicação de um modelo preditivo de irregularidades para antecipar a detecção de irregularidades na concessão do Seguro Desemprego Trabalhador Formal.

227. O modelo consiste da identificação de padrões nos dados de requerimentos reconhecidamente irregulares e na busca por esses padrões em novos requerimentos. O grau de similaridade entre os padrões de irregularidade e os dados dos novos requerimentos determina o nível de risco de irregularidade, e pode ser usado para priorizar atividades de verificação complementares.

228. O processo de identificação de padrões utilizando algoritmos computacionais em dados pré-classificados como irregulares é conhecido na literatura de aprendizagem de máquina como treinamento.

229. Os dados de treinamento utilizados na construção do algoritmo para o SDTF foram obtidos junto ao MTb, a partir de uma base de requerimentos suspeitos que foram bloqueados pelo Ministério, sem que houvesse recurso por parte do segurado. Esses dados foram requisitados por meio do ofício 0790/2017-TCU/SecexPrevidência (peça 6).

230. Em resposta a solicitação, o MTb encaminhou lista com 34 mil fraudes confirmadas. Essas fraudes foram usadas no treinamento do algoritmo. A Figura 5 ilustra o processo de treinamento do algoritmo, usando as fraudes identificadas pelo MTb e dados existentes no TCU.

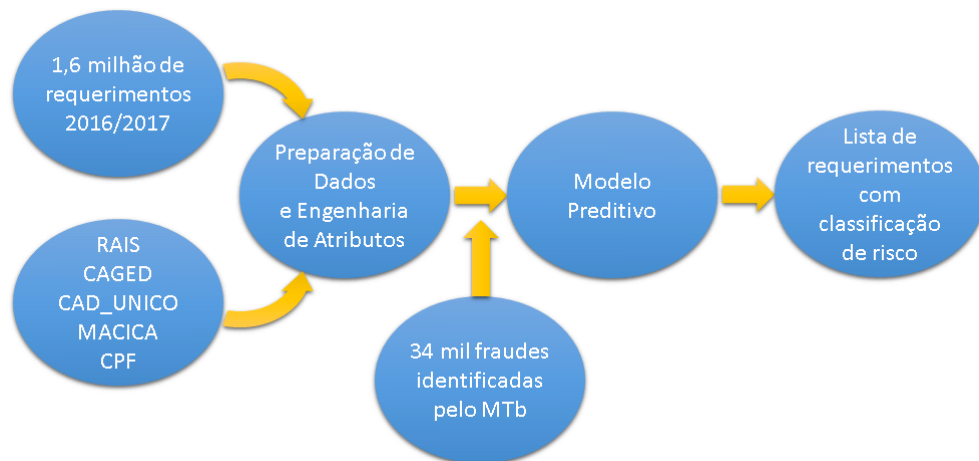


Figura 5 - Processo de Treinamento do Algoritmo de detecção de irregularidades

231. A lista de requerimentos classificados pelo algoritmo apresentou taxa de acerto de 99,35% em relação as fraudes identificadas pelo MTb.

232. Dentre os 0,65% de requerimentos que apresentaram divergência em relação a lista fornecida pelo MTb, foram selecionados 9.718 requerimentos para serem avaliados pelo Ministério quanto a possibilidade de serem fraudes, mesmo não tendo sido incluídos na lista original.

233. Em sua resposta (peça 44), o MTb informou que conseguiu avaliar 1.013 requerimentos, dos quais 254 foram confirmados como fraude, apesar de não constarem da lista original fornecida. O MTb informou que procedeu o bloqueio desses requerimentos.

234. Os 254 casos que foram confirmados estão concentrados dentre os requerimentos de maior risco conforme a classificação feita pelo algoritmo. Isso confirma a capacidade do modelo de realizar uma boa classificação risco e indica a possibilidade de ser utilizado para priorizar a avaliação detalhada de requerimentos suspeitos.

Conclusão acerca do modelo preditivo

235. O modelo desenvolvido apresentou boa capacidade de classificação de risco, podendo ser usado como instrumento de priorização para análises mais detalhadas em requerimentos suspeitos.

236. Nos próximos ciclos de Fiscalização Contínua, é indicada a utilização da tecnologia de forma complementar à execução de tipologias.

237. Adicionalmente, deve ser avaliada a possibilidade de internalização da tecnologia pelo órgão gestor do SDTF.

2.6 Monitoramento do Acórdão 1095/2016-TCU-Plenário

Histórico

238. O Acórdão 731/2015-TCU-Plenário, sessão de 8/4/2015, foi exarado nos autos do TC 018.481/2013-2 que cuidou de auditoria de conformidade realizada no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), utilizando cruzamento de dados de bases de dados governamentais, com vistas a verificar possíveis irregularidades nos pagamentos dos benefícios.

239. No primeiro monitoramento daquele Acórdão, o Tribunal prolatou o Acórdão 1095/2016-TCU-Plenário, sessão de 4/5/2016, exarando as seguintes determinações

9.2. determinar ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) que:

9.2.1. elabore, em conjunto com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), e apresente ao Tribunal, no prazo de trinta dias, cronograma de ativação, no sistema do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal, do módulo de entrada e validação dos dados relativos à embarcação, de acordo com o art. 13, § 6º, da Instrução Normativa SPPE/MTE 1/2011;

9.2.2. elabore, em conjunto com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), e apresente ao Tribunal, no prazo de trinta dias, cronograma de ativação, no sistema do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal, do módulo de controle do arquivamento dos processos físicos, de acordo com o art. 3º, § 4º, da Resolução Codefat 657/2010 e com o art. 13, § 2º, da Instrução Normativa SPPE/MTE 1/2011;

9.2.3. elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de noventa dias da ciência desta deliberação, plano de ação contendo cronograma das medidas a serem adotadas para cumprir as recomendações e determinações prolatadas por meio deste acórdão;

9.3. recomendar ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) que:

9.3.1. aprimore os cruzamentos realizados entre a base do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal e a Rais de modo a identificar a existência de remuneração de beneficiários do SDPA naquela base, ou buscar a restituição de parcelas pagas indevidamente caso o vínculo empregatício seja detectado em momento posterior, nos termos do art. 4º, incisos I e II, da Lei 10.779/2003, e arts. 2º, inciso VI, e 14, inciso I, da Resolução Codefat 657/2010;

9.3.2. estenda as recomendações contidas nos itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4 e 9.2.5 do Acórdão 2.089/2013-TCU-Plenário também para efeito do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal, visando ao aperfeiçoamento dos cruzamentos realizados com as bases de dados do Caged, do CNIS, da base da Previdência Social, do Siape e do Sisobi, de modo a impedir a habilitação indevida ou a reaver pagamentos irregulares, nos termos do art. 4º da Lei 10.779/2003 e arts. 2º e 14 da Resolução Codefat 657/2010;

9.3.3. avalie os casos listados nos arquivos P_1_3_Final_1 (peça 63 – TC-018.481/2013-2) e P_1_3_Final_2 (peça 64 – TC-018.481/2013-2) e informe as providências a serem tomadas para que os requerimentos sejam recebidos e cadastrados no sistema Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal conforme os prazos estabelecidos no art. 4º da Resolução Codefat 657/2010 e nos arts. 11 e 18 da Instrução Normativa da SPPE/MTE 1/2011;

9.3.4. avalie, com amparo no art. 19 da Resolução Codefat 657/2010 e nos arts. 5º, 32 e 33 da IN SPPE/MTE 1/2011, a possibilidade de firmar termos de cooperação técnica com outros órgãos e entidades, a exemplo dos colocados em prática no Estado do Ceará, visando promover ações integradas de combate e prevenção a fraudes na concessão do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal, em especial nos estados do Pará, Maranhão, Bahia e Amazonas;

9.4. determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) que se abstenha de incluir no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) menores de

dezoito anos, a não ser na condição de aprendiz de pesca, conforme disposto nos arts. 10, § 5º, e 24 da Lei 11.959/2009 e no art. 1º, § 1º da Instrução Normativa MPA 6/2012;

9.5. recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) que promova alterações no processo de validação dos dados inseridos no sistema do Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) e de Embarcação, a fim de que sejam utilizadas as bases disponíveis na Receita Federal do Brasil, em especial as do CPF e CNPJ, de modo a evitar inconsistências, bem como prevenir a ocorrência de falhas ou fraudes nos sistemas;

9.6. determinar à SecexPrevidência a continuação do presente monitoramento no âmbito dos autos de acompanhamento dos benefícios trabalhistas, denominado de fiscalização contínua, caso haja processo autuado para este fim;

240. No segundo monitoramento daquele Acórdão (TC 019.312;2015-6), o Tribunal prolatou o Acórdão 2709/2017 - TCU – Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, que avaliou o atendimento das determinações do Acórdão 1095/2016-TCU-Plenário com o seguinte encaminhamento

a) considerar implementados os itens 9.3.1, 9.3.4, 9.4 e 9.5 do Acórdão 1095/2016-TCU-Plenário;

b) considerar parcialmente implementados os itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3 e 9.3.2 do Acórdão 1095/2016-TCU-Plenário;

c) considerar não implementado o item 9.3.3 do Acórdão 1095/2016-TCU-Plenário;

d) determinar à SecexPrevidência a continuação do monitoramento dos itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 1095/2016-TCU-Plenário, no âmbito do Acompanhamento dos benefícios trabalhistas (Fiscalização Contínua) relativos ao exercício de 2017, processo TC-020.992.2017-3, apensando o presente monitoramento aos referidos autos;

e) arquivar o presente processo com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU

241. Assim sendo, a continuação do monitoramento dos itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 1095/2016-TCU-Plenário, passa a ser feita no âmbito da Fiscalização Contínua de que trata o presente processo.

Análise do monitoramento do Acórdão 1095/2016

242. Em relação aos itens 9.2.1 e 9.2.2, o INSS encaminhou a Nota Técnica 01.900 – DIRAT (TC 019.312;2015-6) peça 57, p. 25-27), na qual relata que solicitou providências ao Ministério do Trabalho para atendimento das demandas acerca da inclusão do módulo de entrada e validação dos dados relativos à embarcação e do controle do arquivamento de processos físicos no Portal Mais Emprego. Entretanto, o INSS não forneceu até o momento informações acerca da efetiva implementação dessas funcionalidades.

243. Acerca do item 9.2.3, que trata da apresentação de plano de ação para implementação das melhorias prolatadas no acórdão, considerando que, desde o ciclo de 2016, a fiscalização continua vem realizando o acompanhamento das implementação de diversas medidas que visam a melhoria do processo de concessão do SDPA, incluindo uma série de determinações referentes a melhorias em sistemas, entende-se que o item vem sendo suficientemente tratado na sistemática da Fiscalização Contínua, sendo desnecessário um acompanhamento paralelo.

244. O item 9.3.2 diz respeito a melhorias relativas a tempestividade da apropriação de dados do Caged e do CNIS, cruzamentos de dados para evitar acumulação de benefícios do Seguro Desemprego e da Previdência Social, cruzamentos para evitar o pagamento de SDPA a servidores federais (Siape), além de evitar o pagamento de benefícios a pessoas falecidas. Cabe para este item a mesma observação feita para o item 9.2.3, uma vez que estes cruzamentos são exaustivamente cobertos pelas tipologias da Fiscalização Contínua.

245. O item 9.3.3, por sua vez, trata de requerimentos de SDPA habilitados em desacordo com os prazos estabelecidos no art. 4º da Resolução Codefat 657/2010 e nos arts. 11 e 18 da Instrução Normativa da SPPE/MTE 1/2011. Constataram-se 9.005 requerimentos com data de entrada anterior a 30 dias ou posterior 180 dias do início do defeso; e 44.041 requerimentos que foram cadastrados depois de 40 dias do término do defeso (respectivamente, P_1_3_Final_1 – peça 45 e P_1_3_Final_2 – peça 46). Apesar das peças tratarem de casos anteriores a abril de 2015, data cuja responsabilidade pela habilitação do SDPA passou do Ministério do Trabalho para o INSS, a determinação exarada pelo TCU cuida de providências para que situações similares não se repitam no futuro. Assim sendo, entende-se que o item deve ser reencaminhado para o INSS para que ele informe as medidas que está tomando para evitar habilitação de benefícios em desacordo com os prazos estabelecidos pelos normativos aplicáveis.

Conclusão acerca do monitoramento do Acórdão 1095/2016

246. A Fiscalização Contínua abarca uma série de determinações do Acórdão 1095/2016, de modo que não se justifica o monitoramento em paralelo dos itens em comum.

247. Acerca dos itens 9.2.1 e 9.2.2 e 9.33, que não possuem correspondência na Fiscalização Contínua, propõe-se ao Tribunal que, ao julgar o mérito do presente processo, determine ao INSS que, no prazo de 30 dias

- a) apresente ao Tribunal cronograma de ativação, no sistema do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal, do módulo de entrada e validação dos dados relativos à embarcação, de acordo com o art. 13, § 6º, da Instrução Normativa SPPE/MTE 1/2011;
- b) apresente ao Tribunal cronograma de ativação, no sistema do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal, do módulo de controle do arquivamento dos processos físicos, de acordo com o art. 3º, § 4º, da Resolução Codefat 657/2010 e com o art. 13, § 2º, da Instrução Normativa SPPE/MTE 1/2011;
- c) avalie os casos listados nos arquivos P_1_3_Final_1 (peça 45) e P_1_3_Final_2 (peça 46) e informe as providências a serem tomadas para que os requerimentos sejam recebidos e cadastrados no sistema Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal conforme os prazos estabelecidos no art. 4º da Resolução Codefat 657/2010 e nos arts. 11 e 18 da Instrução Normativa da SPPE/MTE 1/2011;

2.7 Monitoramento do ACORDÃO Nº 1058/2017

248. O Acórdão 1058/2017-TCU-Plenário, foi exarado nos autos do TC 016.474/2016-3, que tratou do ciclo da fiscalização contínua de 2016.

249. Considerando que as tipologias executadas nos ciclos de 2016 e 2017 foram as mesmas, a verificação do atendimento de grande parte das determinações do Acórdão 1058/2017 pôde ser realizada em conjunto com a análise das tipologias do presente ciclo.

250. Apenas a determinação 9.2 se configura como exceção à regra mencionada anteriormente, pois diz respeito à uma tipologia que foi avaliada em 2016 mas não foi incorporada ao processo, em razão do alto número de falsos números encontrados, dadas as características de atualização das bases disponíveis no momento para realização dos cruzamentos.

251. Apesar de não ter sido incorporada à Fiscalização Contínua, a tipologia TPL SD-TFP-006 identificou uma situação que poderia representar um possível modelo de fraude, e gerou a seguinte recomendação:

9.2. recomendar ao Ministério do Trabalho, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que adote, no prazo de 180 dias e em conjunto com a Dataprev, as ações necessárias para 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;

252. O Ministério do Trabalho não se manifestou sobre o atendimento dessa recomendação, e, portanto, o item é considerado não cumprido.

253. Diante das análises empreendidas nos itens anteriores, têm-se as seguintes situações, quanto ao grau de cumprimento do referido Acórdão:

Tabela 19 – Sumário da situação de cumprimento das deliberações do Acórdão 1058/2017

Item do Acórdão	Órgão a quem se direcionou o item da deliberação	Cumprida ou Implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável
9.1.1	MTb				X	
9.1.2	MTb				X	
9.2	MTb				X	
9.3.2	INSS	X				
9.3.3	INSS	X				
9.3.4.1	INSS	X				
9.3.4.2	INSS	X				
9.3.4.3	INSS	X				
9.3.4.4	INSS	X				
9.3.4.5	INSS	X				
9.4.1	SecexPrevi	X				
9.4.2	SecexPrevi	X				
9.4.3	SecexPrevi	X				
9.4.5	SecexPrevi	X				

254. Cabe ressaltar, que diante do não atendimento ou atendimento parcial das deliberações do TCU, propõe-se dar ciência aos gestores que o não cumprimento de decisão deste Tribunal, no prazo fixado, sem causa justificada, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992.

3 CONCLUSÃO

255. 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.

256. 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 2017.

257. A Tabela 20 apresenta os resultados das tipologias referentes ao pagamento do Seguro Desemprego em 2017.

Tabela 20 – Resultados das Tipologias aplicadas ao Seguro Desemprego

Tipologia	Quantidade de Parcelas	Valor Pago (R\$)
TPL-SD-PAP-001 CPF	154	101.196,00
TPL-SD-PAP-002 SISOBÍ	718	639.971,00
TPL-SD-PAP-003 CAGED	326	230.607,00
TPL-SD-PAP-004 MACICA	376	321.391,00
TPL-SD-PAP-005 RAIS	3.245	2.805.670,00
TPL-SD-PAP-006 Serv. Federais	825	742.205,00
TPL-SD-PAP-007 Serv. Mun. Est.	2.132	1.821.528,00
TPL-SD-TFP-001 CPF	674	737.605,44
TPL-SD-TFP-002 SISOBÍ	1.549	1.811.117,88
TPL-SD-TFP-004 CAGED Reemp.	36.847	45.298.308,00
TPL-SD-TFP-005 MACICA	12.703	14.438.589,24
TOTAL	59.549	68.948.188,56

258. Os valores encontrados 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 aplicada aos benefícios trabalhistas em 2018.

259. Considerando que muitos dos problemas identificados no Ciclo de 2016 ainda persistem no Ciclo de 2017, faz necessária a adoção, por parte do TCU de medidas que promovam maior celeridade na implementação de melhorias nos sistemas.

260. Por esse motivo, as propostas de encaminhamento feitas pela equipe de fiscalização contemplam, para os problemas reincidentes, o estabelecimento de prazo para que novos controles e validações sejam efetivamente implantados nos sistemas de modo a induzir resultados concretos já no próximo ciclo da Fiscalização Contínua.

4 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- I. determinar ao Ministério do Trabalho e Dataprev, 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 180 dias:
 - a. implementem controles no processo concessório do SDTF que efetivamente reduzam a possibilidade de habilitação de benefícios com divergências cadastrais em relação à receita federal, considerando os achados das tipologias TPL SD-TFR-001, TPL SD-TFP-001 (peças 23 e 24);
 - b. implementem em seus sistemas controles que evitem a concessão de benefícios a pessoas falecidas e que também evitem a concessão de Seguro Desemprego a instituidores de Pensão por Morte e, de modo análogo, a concessão de Pensão por Morte referente a instituidor com Seguro Desemprego ativo, considerando os achados das tipologias TPL SD-TFR-002, TPL SD-TFP-002 (peças 25 e 26);
 - c. implementem medidas com vistas a minimizar o volume de achados das tipologias TPL SD-TFR-004 e TPL SD-TFP-004 referentes a reemprego detectado por meio do Caged (peças 27 e 28);

- d. implementem medidas com vistas a minimizar o volume de achados das tipologias TPL SD-TFR-005 e TPL SD-TFP-005 relativas a benefícios previdenciários incompatíveis com o SDTF (peças 29 e 30);
- II. determinar ao Ministério do Trabalho e Dataprev, 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 30 dias, informe as medidas que estão sendo adotadas para mitigar o risco de fraudes associadas a requerimentos relativos a empregadores baixados ou suspensos, em atenção à recomendação exarada no item 9.2 do Acórdão 1058/2017-TCU-Plenário
- III. determinar ao INSS e Dataprev, 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 180 dias:
 - a. implementem controles no processo concessório do SDPA que efetivamente reduzam a possibilidade de habilitação de benefícios com divergências cadastrais em relação à receita federal, considerando os achados das tipologias TPL SD-PAR-001, TPL SD-PAP-001 (peças 31 e 32);
 - b. implementem em seus sistemas validações que evitem o pagamento de parcelas de SDPA a pessoas falecidas, considerando os achados das tipologias TPL SD-PAR-002, TPL SD-PAP-002 (peças 33 e 34);
 - c. concluam as intervenções nos sistemas com vistas a reduzir a ocorrência de pagamentos de SDPA a pessoas que exerçam atividade diversa da pesca artesanal, considerando os achados das tipologias TPL SD-PAR-003 e TPL SD-PAP-003 referentes a exercício de atividade detectada por meio do Caged (peças 35 e 36);
 - d. concluam as intervenções nos sistemas com vistas a reduzir a ocorrência de pagamentos de SDPA a pessoas em gozo de benefícios previdenciários no período do defeso, considerando os achados das tipologias TPL SD-PAR-004 e TPL SD-PAP-004 (peças 37 e 38);
 - e. concluam as intervenções nos sistemas referentes aos batimentos com a Rais, com vistas a reduzir a ocorrência de pagamentos de SDPA a pessoas que exerçam atividade diversa da pesca artesanal, considerando os achados das tipologias TPL SD-PAR-005 e TPL SD-PAP-005 (peças 39 e 40);
 - f. concluam as melhorias de sistemas necessárias para mitigação dos riscos de pagamentos irregulares identificados pelas tipologias TPL SD-PAR-007, TPL SD-PAP-006 e TPL SD-PAP-007 referentes a servidores públicos (peças 41, 42 e 43);
- 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 30 dias:
 - a. apresente ao Tribunal cronograma de ativação no sistema do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal, do módulo de entrada e validação dos dados relativos à embarcação, de acordo com o art. 13, § 6º, da Instrução Normativa SPPE/MTE 1/2011, em atenção ao item 9.2.1 do Acórdão 1095/2016-TCU-Plenário;
 - b. apresente ao Tribunal cronograma de ativação, no sistema do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal, do módulo de controle do arquivamento dos processos físicos, de acordo com o art. 3º, § 4º, da Resolução Codefat 657/2010 e com o art. 13, § 2º, da Instrução Normativa SPPE/MTE 1/2011, em atenção ao item 9.2.2 do Acórdão 1095/2016-TCU-Plenário;
 - c. avalie os casos listados nos arquivos P_1_3_Final_1 (peça 45) e P_1_3_Final_2 (peça 46) e informe as providências a serem tomadas para que os requerimentos sejam recebidos e cadastrados no sistema Seguro-Desemprego do Pescador

Artesanal conforme os prazos estabelecidos no art. 4º da Resolução Codefat 657/2010 e nos arts. 11 e 18 da Instrução Normativa da SPPE/MTE 1/2011 em atenção ao item 9.3.3 do Acórdão 1095/2016-TCU-Plenário;

- V. encaminhar ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério do Trabalho 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 23 a 43 e 45 a 46;
- VI. arquivar os presentes autos.

Secex Previdência, 28 de março de 2018.

(assinado eletronicamente)
ALOÍSIO DOURADO NETO
AUFC – Matr. 8.814-5