GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 012.829/2012-9

Natureza: Relatório de Auditoria.
Órgão/Unidade: Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Secretaria das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda – SPPE.
Responsável: Rodolfo Péres Torelly, CPF 152.584.671-04.
Interessado: Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO: AUDITORIA. SEGURO-DESEMPREGO. AVALIAÇÃO DA CONSISTÊNCIA E DA INTEGRIDADE DA BASE DE DADOS UTILIZADA PARA A REALIZAÇÃO DE PAGAMENTOS. CONSTATAÇÃO DE CONCESSÕES DO BENEFÍCIO EM DESCONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO E O REGULAMENTO. NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES PARA EVITAR A OCORRÊNCIA DE ERROS E FRAUDES. POSSIBILIDADE DE MELHORIA DAS INFORMAÇÕES GERENCIADAS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se da Auditoria de dados realizada no Sistema Seguro-Desemprego, no período de 10/09 a 20/11/2012, com o objetivo de verificar o preenchimento dos requisitos legais na concessão do benefício, na modalidade trabalhador formal.

2. Este trabalho tem como base o levantamento de auditoria no MTE (TC 005.051/2009-6) e a auditoria operacional no Sistema Nacional de Emprego – Sine realizados em 2009 (TC 021.496/2009-9).

3. Em linhas gerais, a metodologia de trabalho empregada pela equipe de fiscalização da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social – SecexPrevi consistiu em avaliar a consistência e integridade da base de dados do Seguro-Desemprego e efetuar cruzamentos com os registros constantes nas seguintes bases de dados: a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), o Cadastro de Estabelecimentos Empregadores (CEE), o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), mantidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – a primeira relativa a 2011, a segunda atualizada até abril de 2012 e a terceira até maio de 2012, o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e o Cadastro Nacional de Pessoa Física (CPF), mantidos pela Receita Federal do Brasil (RFB) – relativas a dezembro de 2011, o Programa de Integração Social (PIS), mantido pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) – atualizado até maio de 2012, o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), os Benefícios pagos pela Previdência Social (Maciça), o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), mantidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – a primeira relativa ao período de outubro de 2011 a maio de 2012, a segunda contendo os meses de janeiro a maio de 2012 e a terceira relativa aos meses de janeiro a maio de 2012, o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) – essa base está atualizada até junho de 2012.

4. Quanto às limitações enfrentadas, a equipe de fiscalização destacou que o início da auditoria, previsto para 2010, foi adiado para o ano de 2012, devido ao processo de migração dos sistemas e dados da Empresa de Processamento de Dados (Datamec) para Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), em razão do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), entre

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

o Ministério Público Federal e o MTE, cujo último monitoramento encontra-se no TC 007.583/2010-9. A migração também foi decisiva para seleção da amostra, que se restringiu ao período em que a Dataprev se encontrava definitivamente como responsável pelo sistema e dados do Seguro-Desemprego. Outra limitação encontrada refere-se ao longo período para entrega das bases de dados solicitadas. Ocorreu que, mesmo com intervalo de 75 dias para disponibilização das bases, algumas respostas chegaram com erro, o que gerou a necessidade de nova extração.

5. A amostra fiscalizada é composta por 20.162.033 parcelas do Seguro-Desemprego trabalhador formal, sendo que 10.187.211 estão na situação de pagas no período de janeiro a maio de 2012. A soma das parcelas pagas totaliza R$ 7.989.925.446,51, o que corresponde ao volume de recursos fiscalizados. Desse montante, verificou-se pagamentos indevidos da ordem de R$ 55 milhões.

6. Transcrevo a seguir, com os ajustes de forma, o Relatório produzido pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social − SecexPrevi (peça n. 84):

"2. INTRODUÇÃO

2.1 Deliberação

10. A presente fiscalização foi autorizada mediante o Acórdão 1.630/2011 (peça 5), proferido no âmbito do TC 013.747/2011-8.

2.2 Visão Geral do Objeto

11. O objeto do presente trabalho refere-se ao Seguro-Desemprego na modalidade Trabalhador Formal, incluindo a base de dados e os batimentos realizados para sua concessão.

12. O benefício do Seguro-Desemprego consubstancia-se, no que tange ao orçamento, em uma ação orçamentária denominada "Pagamento do Seguro-desemprego" inserida no "Programa de Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda".

13. Esse programa reúne dezoito ações, sendo que o pagamento do Seguro-Desemprego, em 2011, correspondeu a 68% do valor destinado a todas as ações, ultrapassando a quantia de 22 bilhões de reais.

14. Existem cinco modalidades do Seguro-Desemprego: Trabalhador Formal, Bolsa Qualificação, Pescador Artesanal, Empregado Doméstico e Trabalhador Resgatado.

15. Apesar da previsão existente no art. 157 da Constituição Federal de 1946 e no art. 158 da Constituição Federal de 1967, o Seguro-Desemprego foi efetivamente instituído pelo Decreto-Lei 2.284, de 10/3/1986, e regulamentado pelo Decreto 92.608, de 30/4/1986. A CF/88, no capítulo destinado aos direitos sociais, em seu art. 7º, inciso II, inseriu o Seguro-Desemprego, em caso de desemprego involuntário, instituindo, para tanto, no art. 239, fonte específica de financiamento, formada pela arrecadação das contribuições para o PIS e PASEP. Essas contribuições formam o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) que foi criado em 1990.

16. A Lei 7.998/1990 dispõe sobre o programa do Seguro-Desemprego, abono salarial e institui o FAT e dá outras providências. Ela foi alterada pela Lei 8.900/1994 e pela Medida Provisória 1779-8/1999.

17. Além do FAT, a Lei criou o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), de formação tripartite, cuja missão, entre outras, é gerenciar o fundo por intermédio de normativos e fiscalizá-lo.

18. O art. 2º da Lei 7.998/1990 estabelece que a finalidade do Seguro-Desemprego é prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta. Destina-se, também, a auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, por meio de ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

19. A Resolução Codefat 467/2005 estabelece procedimentos relativos à concessão do Seguro-Desemprego. Em seu art. 3º, ela lista as exigências para recebimento do benefício:

I - ter recebido salários consecutivos no período de 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data da dispensa, de uma ou mais pessoas jurídicas ou físicas equiparadas às jurídicas;

II - ter sido empregado de pessoa jurídica ou pessoa física equiparada à jurídica durante, pelo menos, 06 (seis) meses nos últimos 36 (trinta e seis) meses que antecederam a data de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

dispensa que deu origem ao requerimento do Seguro-Desemprego;

III - não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no Regulamento de Benefícios da Previdência Social, excetuando o auxílio-acidente e a pensão por morte; e

IV - não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente a sua manutenção e de sua família.

20. Quanto ao número de parcelas, a Lei 8.900/1994 estabeleceu novos critérios diferenciados para a concessão de parcelas do benefício, quais sejam:

I - três parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo seis meses e no máximo onze meses, nos 36 (trinta e seis) meses que antecederam à data de dispensa que deu origem ao requerimento do Seguro-Desemprego;

II - quatro parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo doze meses e no máximo vinte e três meses, nos 36 (trinta e seis) meses que antecederam à data de dispensa que deu origem ao requerimento do Seguro-Desemprego;

III - cinco parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo vinte e quatro meses, nos 36 (trinta e seis) meses que antecederam à data de dispensa que deu origem ao requerimento do Seguro-Desemprego.

21. Em caráter excepcional, o Codefat poderá deliberar pelo prolongamento do período máximo de concessão, em até dois meses, para grupos específicos de segurados, de acordo com o art. 4º da Lei 8.900/1994.

22. Com relação aos valores, o benefício do Seguro-Desemprego não poderá ser inferior ao valor do salário mínimo, devendo ser atualizado anualmente por meio de resolução do Codefat. Atualmente, esses valores estão estabelecidos na Resolução 685/2011, podendo variar de R$ 622,00 até R$ 1.163,76.

23. Cabe ressaltar os casos de suspensão do pagamento do benefício quando ocorre a admissão do trabalhador em novo emprego ou início da percepção do benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto o auxílio-acidente e a pensão por morte.

24. Há, ainda, os casos de cancelamento do benefício que se dará, conforme art. 19 da Resolução Codefat 467/2005, nos seguintes casos:

I - pela recusa, por parte do trabalhador desempregado de outro emprego condizente com sua qualificação e remuneração anterior;

II - por comprovação da falsidade na prestação de informações necessárias à habilitação;

III - por comprovação de fraude visando à percepção indevida do benefício do Seguro-Desemprego; e

IV - por morte do segurado.

25. As exigências para recebimento do benefício, o número de parcelas e seus respectivos valores, a verificação da suspensão ou cancelamento são operacionalizados em três etapas.

26. A pré-triagem ou habilitação do trabalhador é o primeiro atendimento feito, quando o trabalhador demitido sem justa causa requer o benefício junto aos postos do Sine, da Caixa ou da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE). Lá o agente credenciado realiza a conferência dos dados informados no Requerimento do Seguro-Desemprego (RSD) e na Comunicação de Dispensa (CD), com os documentos originais apresentados, tais como: Carteira de Identidade, Carteira de Trabalho e Previdência Social, Cadastro de Pessoa Física entre outros. Tal processo se encerra com a inclusão do requerimento no sistema.

27. Na fase seguinte, denominada triagem, que com o sistema atual é executada imediatamente após a fase anterior, as informações são confrontadas com outras bases de dados, a fim de serem validadas.

28. Nesse sentido, há dois desfechos possíveis: os dados estão corretos e preenchem os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

requisitos legais para o recebimento do benefício ou os dados estão incorretos, gerando uma notificação ao requerente, para que regularize a situação, se for o caso.

29. Quanto à notificação, ela é a constatação do não cumprimento de critérios legais, tais como: a observância do prazo para a entrada do requerimento (de 7 a 120 dias), possuir os últimos seis salários consecutivos e possuir, pelo menos, seis meses trabalhados nos últimos trinta e seis meses. Assim, a notificação gerada no âmbito do sistema Seguro-Desemprego ocorre quando o trabalhador não preenche os requisitos exigidos, inviabilizando, no primeiro momento, a liberação do benefício solicitado.

30. Todavia, o preceito legal permite que o trabalhador recorra de tal procedimento, solicitando, assim, a abertura de recurso administrativo nas Superintendências. A maior parte da análise e o processamento dos recursos se dão de forma centralizada, na Coordenação-Geral do Seguro-Desemprego. Essa constatação foi relatada no item 126 do Relatório de Auditoria Operacional do Sine, a qual acarretou na recomendação exarada no item 9.1.7 do Acórdão 304/2011-Plenário, no sentido de que o Órgão estude a viabilidade de aumentar a descentralização da análise dos recursos administrativos do Seguro-Desemprego para as SRTE, com vistas a dar celeridade ao processo.

31. A última fase consiste no envio do lote de parcelas a serem pagas à Caixa Econômica, que confronta os dados com a base PIS/PASEP, e, em seguida, efetiva o respectivo pagamento. Toda essa sistemática pode ser visualizada no fluxo do Seguro-Desemprego (peça 55).

2.3 Objetivos e Questões de Auditoria

32. O principal objetivo da presente fiscalização foi verificar a consistência e a confiabilidade dos batimentos realizados pelo MTE para concessão do benefício do Seguro-Desemprego, bem como avaliar em que medida a existência de inconsistências e de fragilidades nos controles internos possibilitam a ocorrência de irregularidades por parte dos envolvidos no processo.

33. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões de auditoria da matriz de planejamento, a saber:

Q1 – O sistema de pagamento do benefício do Seguro-Desemprego trabalhador formal cumpre os dispositivos da Lei 7.998/1990, alterada pela Lei 8.900/1994, e da Resolução Codefat 467/2005?

Q2 – A base do Seguro-Desemprego é consistente e confiável?

Q3 – Os cruzamentos do sistema Seguro-Desemprego com outras bases (Caged, Seguro-Desemprego, Rais, CNIS, Sisobi, PIS/PASEP, Siape e Maciça) são efetivos para detectar a ocorrência de erros e fraudes?

Q4 – A SPPE gerencia controles e políticas de acesso ao sistema Seguro-Desemprego?

(...)

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 Pagamento de parcelas do Seguro-Desemprego após reemprego detectado no Caged ou no CNIS

Situação encontrada

51. Constatou-se a existência de 43.999 parcelas de Seguro-Desemprego pagas após o beneficiário ter sido reempregado, gerando um montante de R$ 36.631.634,31 em valores pagos indevidamente (P3_8_Resultado_Final - peça 80).

52. O procedimento destinou-se a verificar se houve pagamento de parcelas indevidas do Seguro-Desemprego a indivíduos que foram reempregados. O detalhamento de como foi executado o procedimento no contexto da auditoria de dados consta da peça 57.

53. Dentre as condições para suspensão do benefício do Seguro-Desemprego, o art. 7º, inciso II, da Lei 7.998/1990, prevê a admissão do trabalhador em novo emprego.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

54. Portanto, não é permitida a acumulação de remuneração oriunda de reemprego e parcelas do Seguro-Desemprego, exceto as parcelas vencidas, devidas pelo intervalo de tempo de desemprego correspondente a cada período aquisitivo.

55. Os casos identificados ocorrem quando o indivíduo consegue um reemprego durante o período previsto para recebimento das parcelas, sem que o benefício do Seguro-Desemprego seja suspenso.

56. As causas da não identificação dessa situação pelos cruzamentos feitos pelo MTE/Dataprev são a intempestividade da alimentação dos sistemas Caged e CNIS e o critério de cruzamento entre as bases. Quanto à intempestividade, há um espaço de tempo entre a demissão do indivíduo e o envio das informações para as bases, definido em lei, e que pode eventualmente sofrer atrasos ou retificações. O MTE utilizava principalmente as informações do Caged, porém passou a dar preferência aos dados do CNIS, ainda assim não se resolveu o problema.

57. Já o critério de cruzamento utilizado refere-se aos dados que são efetivamente confrontados para que se encontre um determinado registro de uma base de dados em outra. Durante a aplicação desse procedimento [empregaram-se] três critérios: i) CPF e nome do individuo, ii) NIT e nome do indivíduo, e iii) nome do indivíduo e data de nascimento. Como o resultado da auditoria difere do realizado atualmente pelo sistema, conclui-se que os critérios utilizados pelo MTE/Dataprev carecem de revisão com objetivo de aumentar as chances de identificação dos casos indevidos.

58. De acordo com o art. 17 da Resolução 467/2005, o período de desemprego necessário para a aquisição do direito a uma parcela corresponde aos seguintes intervalos de tempo:

a) Entre 30 e 44 dias de desemprego, o beneficiário terá direito a uma parcela;
b) Entre 45 e 74 dias de desemprego, o beneficiário terá direito a duas parcelas;
c) Entre 75 e 104 dias de desemprego, o beneficiário terá direito a três parcelas;
d) Entre 105 e 134 dias de desemprego, o beneficiário terá direito a quatro parcelas;
e) Entre 135 e 164 dias de desemprego, o beneficiário terá direito a cinco parcelas;
f) Entre 165 e 194 dias de desemprego, o beneficiário terá direito a seis parcelas;
g) Mais de 194 dias de desemprego, o beneficiário terá direito a sete parcelas.

59. Ressalte-se que a principal causa para o pagamento indevido de parcelas em que o beneficiário obteve um reemprego sem completar o período aquisitivo de uma nova parcela deve-se ao fato de haver um atraso na alimentação das bases de dados do CNIS e do Caged. Desse modo, o sistema do Seguro-Desemprego, ao realizar os batimentos para o pagamento da parcela, não consegue identificar tempestivamente que o beneficiário já está reempregado, pois este fato ainda não consta das bases de dados do CNIS e do Caged.

60. Conforme relatado no TC 021.496/2009-9, o cadastramento de parcelas a restituir pelo segurado acontece quando, nos cruzamentos de dados, é identificado o recebimento indevido pelo trabalhador, desde que a ocorrência não tenha se originado de possíveis ausências de informações nos sistemas. Esse cadastramento somente ocorre se, em um prazo de cinco anos, o trabalhador comparecer ao posto para requerer um novo Seguro-Desemprego. Caso ele não solicite o recebimento de um novo Seguro-Desemprego, o valor a ser restituído não é apurado.

61. Em relação ao CNIS, as informações sobre vínculos e remunerações constantes dessa base de dados são provenientes da Guia do Fundo de Garantia e Informações Previdenciárias (GFIP). No site da Receita Federal, encontra-se orientação sobre o preenchimento e entrega dessa guia (http://www.receita.fazenda.gov.br/previdencia/gfip/orientacoes.htm).

62. Ela deverá ser entregue/recolhida até o dia 7 do mês seguinte àquele em que a remuneração foi paga, creditada ou se tornou devida ao trabalhador e/ou tenha ocorrido outro fato gerador de contribuição à Previdência Social. Caso não haja expediente bancário no dia 7, a entrega deverá ser antecipada para o dia de expediente bancário imediatamente anterior.

63. Por fim, destaque-se o elevado número de notificações de trabalhadores com reemprego detectado no Caged e CNIS, que são os principais sistemas de batimento de informações. Essas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

notificações, entretanto, não evitaram que, em determinados casos, houvesse pagamentos de parcelas indevidas, em virtude da ausência e da intempestividade das informações repassadas pelo empregador.

Critérios de auditoria

a) Lei 7.998/1990, arts. 3º e 7º, inciso I;

b) Resolução Codefat 467/2005, art. 18, inciso I.

Evidências

Arquivo P_3_8_Resultado_Final contendo resultados da aplicação do procedimento (peça 80).

Causas

a) Falhas/atraso na alimentação do Caged e do CNIS;

b) Falhas nos batimentos feitos pelo sistema.

Efeito/Consequências do achado

a) Pagamento indevido de parcelas do Seguro-Desemprego.

Esclarecimentos dos responsáveis

64. Durante a reunião de encerramento, os representantes do MTE e da Dataprev informaram que atualmente a principal base de detecção do reemprego é o CNIS, porém antes da operacionalização pela Dataprev, isso era feito pelo Caged. Eles consideram a alimentação do CNIS mais confiável.

Conclusão

65. O pagamento indevido de parcelas do Seguro-Desemprego referente a reempregos não detectados tempestivamente demonstram uma lacuna nos cruzamentos realizados, mostrando-se incapazes de identificar a situação indesejada.

66. As causas devem ser combatidas pelo MTE, porém de forma diferente. A intempestividade das bases do Caged e do CNIS está intrínseca ao processo de suas alimentações. O empregador não informa imediatamente a admissão ou demissão de um empregado, pois tem um prazo estabelecido em atos normativos para cumprir tal tarefa.

67. Certamente os sistemas informatizados e as estruturas de recebimento desses dados não estão preparados para uma alimentação *on-line,* a qual exigiria alterações profundas. Destaca-se que esses sistemas não são feitos apenas para auxiliar o pagamento do Seguro-Desemprego. Na verdade, eles possuem finalidades próprias e que devem ser levadas em consideração.

68. Outra observação em relação às bases é que o CNIS é de responsabilidade do INSS, o que exigiria atuação conjunta entre o MTE e a Autarquia, já o Caged é operacionalizado pelo próprio Ministério, o que facilitaria sua atuação no sentido de aperfeiçoá-lo. Assim, sugere-se recomendar ao MTE que procure implementar melhorias no sistema Caged, para que a inserção dos dados por parte do empregador seja tempestiva e confiável, o que permitiria a identificação de reemprego e o aprimoramento do diagnóstico do mercado de trabalho. Também se sugere um diálogo com o INSS, objetivando avaliar a forma de alimentação dessa informação no CNIS, da mesma forma proposta para o Caged.

69. Quanto aos critérios de cruzamento, devem ser revistos pelas equipes técnicas do MTE e da empresa contratada, pois os arranjos utilizados na auditoria possibilitaram a identificação de parcelas pagas indevidamente. Nesse caso, sugere-se determinar alterações para evitar falhas, acompanhada dos exemplos aplicados durante a auditoria.

Por fim, com relação aos casos de supostos pagamentos indevidos, sugere-se determinar a apuração dos casos identificados e, quando necessário, tomar as medidas cabíveis para recuperar os valores.

(...)

3.2 Acumulação de parcelas do Seguro-Desemprego com benefícios da Previdência Social

Situação encontrada

72. Verificou-se 7.370 parcelas do Seguro-Desemprego pagas [cumulativamente] com benefícios da Previdência Social, totalizando o montante de R$ 5.901.621,69

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

(P3_3_Resultado_Final - peça 77).

73. Trata-se de procedimento destinado a identificar se houve pagamento de parcelas do Seguro-Desemprego a indivíduos no gozo de benefício de prestação continuada da Previdência Social, à exceção do auxílio-acidente e do auxílio suplementar previstos na Lei 6.367/1976, do abono de permanência em serviço previsto na Lei 5.890/1973 e da pensão por morte. O detalhamento de como foi executado tal procedimento no contexto da auditoria de dados consta da peça 57.

74. Dentre as condições para à percepção do benefício do Seguro-Desemprego, o art. 3º, inciso III, da Lei 7.998/1990 prevê que o indivíduo não esteja em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no Regulamento dos Benefícios, excetuado os casos mencionados nos itens acima. No mesmo sentido é o art. 3º, inciso III, da Resolução Codefat 467/2005.

75. Já o art. 7º da Lei 7.998/1990 e o art. 18, inciso II, da Resolução Codefat 467/2005, preceituam que o pagamento do Seguro-Desemprego será suspenso quando do início da percepção do benefício da Previdência Social. Nota-se, portanto, que não é permitida a acumulação de benefícios da Previdência Social e parcelas do Seguro-Desemprego.

76. Da mesma forma do achado anterior, visualizam-se duas causas. A primeira referente ao tempo com que os dados estão disponíveis nas bases que serão confrontadas. Com isso, no momento que o sistema Seguro-Desemprego consulta a base de benefícios, pode ocorrer dessa base não estar com as informações atualizadas, em razão de outros fatores, como avaliação da perícia médica, recursos administrativos ou ações judiciais. Assim, o benefício da Previdência será concedido posteriormente, ou seja, ele não estará na base no momento da consulta para concessão do Seguro-Desemprego. Tal questão deve ser enfrentada, mas não depende apenas do MTE, na medida em que os pagamentos dos benefícios são armazenados na base 'Maciça', cuja responsabilidade é do INSS.

77. A segunda causa trata dos critérios empregados para o cruzamento, que precisam ser reavaliados para refinar as buscas realizadas, conforme relatado no achado anterior.

Critérios de auditoria

a) Lei 7.998/1990, art. 3º, inciso III;
b) Resolução Codefat 467/2005, art. 18, inciso II.

Evidências

Arquivo P_3_3_Resultado_Final contendo os resultados da aplicação do procedimento (peça 77).

Causas

a) Falhas nos batimentos realizados pelo sistema Seguro-Desemprego;
b) Intempestividade dos dados na base de benefícios da previdência "Maciça".

Efeito/Consequências do achado

Acumulações indevidas com benefícios da Previdência Social.

Esclarecimentos dos responsáveis:

78. Os responsáveis informaram, durante a reunião de encerramento, que alguns benefícios são concedidos posteriormente com data retroativa. Assim, no momento da concessão do benefício do Seguro-Desemprego, quando foi feito o cruzamento, não havia acumulação. Porém, mais a frente, quando o benefício da Previdência é concedido com data retroativa, seu pagamento fica registrado na base. Verifica-se, portanto, que essa pode ter sido a causa de parte dessas inconsistências.

Conclusão

79. A acumulação de parcelas do Seguro-Desemprego e benefícios da Previdência Social é expressamente vedada pela Lei 7.998/1990 e Resolução Codefat 467/2005. Nesse sentido, faz-se necessário aperfeiçoar o sistema do Seguro-Desemprego no sentido de evitar que a referida acumulação ocorra.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

80. No que tange à intempestividade da base 'Maciça', um dos motivos é a concessão de benefícios da previdência com data retroativa, o que eventualmente pode ocorrer e está sob a administração do INSS. Ao MTE cabe acompanhar a repercussão disso na concessão do Seguro-Desemprego, mediante batimentos realizados após findar a concessão desse benefício, por meio de processo de amostragem, se for o caso.

81. Já o mecanismo de busca utilizado na auditoria difere dos empregados pelo sistema. Utilizou-se, para este trabalho, não apenas o NIT como número identificador, mas também as seguintes combinações: i) NIT e nome do indivíduo, ii) CPF e nome do indivíduo, iii) nome do indivíduo e data de nascimento, e iv) nome da mãe e data de nascimento. Com isso, foi possível identificar acumulações que não foram constatadas no momento da concessão do benefício do Seguro-Desemprego.

82. Como dito anteriormente, essa questão do critério de comparação entre as bases está presente no achado anterior e nos seguintes. O cruzamento utilizado pelo MTE/Dataprev ao confrontar o registro de duas bases comparando apenas pelo NIT deixa de identificar casos de pagamentos indevidos, porque o indivíduo pode ter dois ou mais NITs diferentes, logo, com o uso do CPF, por exemplo, as chances de não identificação seriam menores.

(...)

3.3 Acumulação de parcela do Seguro-Desemprego com remuneração existente no Siape

Situação encontrada

84. Constatou-se o pagamento indevido de 1.096 parcelas do Seguro-Desemprego acumuladas com remuneração existente no Siape, totalizando R$ 1.115.682,37 (P3_2_Resultado_Final - peça 76).

85. Trata-se de procedimento destinado a verificar se houve pagamento de parcelas do Seguro-Desemprego a indivíduos que possuem remuneração no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). O detalhamento de como foi executado o procedimento no contexto da auditoria de dados consta da peça 57.

86. Dentre as condições para percepção do Seguro-Desemprego, o art. 3º, inciso V, da Lei 7.998/1990, e o art. 18, inciso I, da Resolução Codefat 467/2005 exigem a comprovação de não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e da sua família.

87. Cumpre salientar que as parcelas identificadas não são provenientes de parcelas devidas por tempo de desemprego anterior ao ingresso no serviço público.

88. Cabe destacar os casos em que o indivíduo adentra o serviço público federal, oriundo do regime celetista, e, em seguida, requer o benefício do Seguro-Desemprego. Os cruzamentos realizados pelo MTE, por intermédio da Dataprev, não identificam essas acumulações, o que atualmente seria possível com o uso do Siape.

89. O Siape contém apenas dados relativos aos servidores civis do Poder Executivo Federal, não incluindo militares, servidores de outros poderes (Legislativo e Judiciário) ou esferas (estadual e municipal). O anuário estatístico do Ministério do Planejamento informa que existiam, em agosto de 2012, nos três poderes, 1.131.178 servidores ativos, sendo que, desses, 635.743 eram civis do Poder Executivo. Havia 348.587 militares que não estavam no Siape. Os Poderes Legislativo e Judiciário somavam, respectivamente, 25.088 e 121.760 servidores. Dessa forma, uma vez que o batimento utilizou os registros do Siape, pode-se dizer que foram verificados aproximadamente 56% dos servidores da União (*http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/ /Bol196_2012_3.pdf*).

90. Considerando que a amostra possui parcelas pagas relativas a apenas cinco meses e que não envolve os servidores de outros poderes além do Executivo, entende-se que o número de acumulações certamente seria maior se fossem confrontadas todas as parcelas pagas anualmente e todos os servidores públicos, incluindo os do Legislativo, os do Judiciário, os estaduais e os municipais.

91. Não existe, contudo, uma base de dados única que realize tempestivamente o registro de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

todos esses servidores. Embora a Rais contenha esses registros, essa base é temporalmente defasada, sendo consolidada somente em meados do ano seguinte ao qual se refere.

92. Dessa forma, a providência inicial seria o batimento com o Siape, a fim de se evitar, ao menos, as acumulações indevidas de servidores civis do Poder Executivo federal.

93. A fim de identificar hipóteses de acumulações envolvendo servidores públicos de outras esferas, executou-se o batimento com a Rais/2011, aplicando o procedimento P3.5 (peça 57).

94. Nesse batimento, a amostra dos beneficiários do Seguro-Desemprego foi confrontada com a Rais, considerando-se as seguintes condições: i) possui registro de servidor estatutário de qualquer esfera ou servidor demissível **ad nutum**; ii) obteve remuneração em dezembro de 2011 declarada na Rais e iii) não possui data de desligamento na Rais.

95. Com efeito, foram identificadas 25.574 parcelas do Seguro-Desemprego pagas no período de janeiro a julho de 2012 a esses indivíduos, as quais não se pode afirmar que estão acumuladas, pois os dados da Rais são relativos ao ano de 2011, ou seja, aquele indivíduo consta na Rais como servidor público em dezembro de 2011.

96. A [probabilidade] de estes indivíduos continuarem na situação de estatutário no ano seguinte é elevada, o que lhes impediriam de se tornarem beneficiários do Seguro-Desemprego.

97. A partir da análise dos dados, percebe-se que 13.490 e 8.425 parcelas foram acumuladas por servidores de órgãos do Poder Executivo Municipal e Estadual, respectivamente, o que representa 86% das parcelas, supostamente, pagas indevidamente, com base na Rais.

98. Embora o batimento ideal devesse ser realizado em uma base de dados mais tempestiva, a providência inicial preventiva seria o cruzamento com o Siape, a fim de evitar as acumulações identificadas neste achado.

Critérios de auditoria

a) Lei 7.998/1990, art. 3º, inciso V;

b) Resolução Codefat 467/2005, art. 18, inciso I.

Evidências

Arquivo P3_2_Resultado_Final contendo os resultados da aplicação do procedimento (peça 76).

Causas

Inexistência de cruzamento com a base Siape.

Efeito/Consequências do achado

Acumulação de parcelas do Seguro-Desemprego e remuneração no Siape.

Esclarecimentos dos responsáveis

99. Quanto ao cruzamento com os dados do Siape, na reunião de encerramento, os responsáveis informaram que o sistema do Seguro-Desemprego não faz esse tipo de verificação, sendo necessário estudar essa possibilidade, em especial pele existência de indivíduos na situação de aposentados no Siape e que se tornavam beneficiários do Seguro-Desemprego.

Conclusão

100. As acumulações de parcelas do Seguro-Desemprego e remunerações recebidas por indivíduos cadastrados no Siape demonstram uma lacuna nos cruzamentos atualmente realizados pelo MTE/Dataprev, que não foram capazes de identificá-las. De forma a mitigar esse risco, faz-se oportuno efetuar melhoria no processo de batimentos, a fim de notificar os indivíduos que possuem remunerações no Siape. Em razão da suposta acumulação indevida de parcelas do seguro e remuneração no Siape, será feita proposta para que o MTE busque recuperar as parcelas pagas nessa condição, caso se confirme a irregularidade.

101. Percebe-se também a necessidade de aprofundamento do tema por parte do MTE, uma vez que envolve a base Siape, a qual não é utilizada pelo sistema Seguro-Desemprego. Além disso, ela é de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), o que exige uma interlocução entre os dois órgãos. Assim, sugere-se recomendar ao MTE que avalie a conveniência de consultas à base Siape, com objetivo de evitar acumulações indevidas.

(...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

3.4 Acumulação de parcelas do Seguro-Desemprego com renda oriunda de prestação de serviço declarada na GFIP

Situação encontrada

103. Constataram-se 11.989 parcelas do Seguro-Desemprego pagas, no mesmo mês de competência, para beneficiários que possuíam renda própria, com base nas informações da GFIP, totalizando R$ 10.736.999,04 (P3_7_Resultado_Final - peça 78).

104. O procedimento confrontou os dados da base de prestadores de serviço declarados por intermédio da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP) e a amostra de beneficiários do Seguro-Desemprego.

105. Assim, foi executado o procedimento P3_7, cujo detalhamento encontra-se na peça 57, visando analisar a acumulação de renda oriunda de prestação de serviço (sem vínculo) e parcelas do Seguro-Desemprego.

106.A situação descrita é expressamente vedada pela Lei 7.998/1990. O art. 3º, inciso V, da Lei, prevê que:

> 'Art. 3º Terá direito à percepção do seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove:
>
> (...)
>
> V - não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família.'

107. Sobre a GFIP, vale lembrar que todas as pessoas físicas ou jurídicas sujeitas ao recolhimento do FGTS estão obrigadas a [apresentá-la], conforme estabelece a Lei 8.036/90 e legislação posterior, bem como às contribuições e/ou informações à Previdência Social, conforme disposto nas Leis 8.212/91 e 8.213/91 e legislação posterior.

108. Ao analisar o resultado, identificaram-se acumulações, nas quais o valor declarado na GFIP é abaixo do salário mínimo. Esses valores foram eliminados do achado, por serem considerados incapazes de atender ao conceito de renda suficiente para manutenção do próprio indivíduo e de sua família.

109. Mais uma vez os motivos da não detecção são as bases de dados defasadas e os critérios de cruzamento. Com relação a esse último, os comentários foram feitos em achados anteriores. Quanto à tempestividade, acrescenta-se que durante a auditoria utilizou-se a base GFIP entregue posteriormente, ou seja, pode ser que no momento da consulta feita pelo Sistema Seguro-Desemprego, o registro não se encontrava na base GFIP, pois tal inserção foi feita mais a frente.

Critérios de auditoria

a) Lei 7.998/1990, art. 3º, inciso V;
b) Resolução Codefat 467/2005, art. 3º, inciso IV.

Evidências

Arquivo P3_7_Resultado_Final contendo os resultados da aplicação do procedimento (peça 78).

Causas

a) Falhas nos batimentos realizados pelo sistema Seguro-Desemprego;
b) Intempestividades dos dados na base CNIS.

Efeito/Consequências do achado

Acumulação de parcelas do Seguro-Desemprego e renda de prestação de serviço.

Esclarecimentos dos responsáveis

110. Na reunião de encerramento, os responsáveis questionaram se os indivíduos eram contribuintes individuais declarados na GFIP, mas perceberam que essas pessoas foram tratadas em outro procedimento. Desse modo, não se esclareceu a situação apontada.

Conclusão

111. Verificou-se a acumulação entre a renda oriunda de prestador de serviço declarada na GFIP e parcelas do Seguro-Desemprego, a qual é vedada pelo inciso V, art. 3º, da Lei 7.998/1990 e inciso IV, art. 3º, da Resolução Codefat 467/2005. Os batimentos realizados pelo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

MTE, por intermédio da Dataprev, não foram capazes de detectar as acumulações indevidas, devendo, com isso, ser revistos e aprimorados. Propõe-se também que as parcelas sejam recuperadas, caso se confirme a irregularidade.

112. A intempestividade das bases é de difícil mudança, pois a própria regulação permite que os dados sejam enviados até certo prazo. Diferentemente ocorre com os critérios de cruzamento que devem ser aperfeiçoados.

(...)

3.5 Acumulação de parcelas do Seguro-Desemprego com outra renda identificada em razão da contribuição individual, via GPS.

Situação encontrada

114. Identificaram-se 36 parcelas de Seguro-Desemprego pagas para beneficiários que possuíam outra renda, verificados na Guia da Previdência Social (GPS) como contribuintes individuais, totalizando R$ 29.971,16, de acordo com o arquivo P3_7_3_Resultado_Final (peça 79).

115. O procedimento confrontou os dados da base de Contribuinte Individual (CI), declarados via GPS, e a amostra de beneficiários do Seguro-Desemprego, conforme procedimento P3_7_3, cujo detalhamento encontra-se na peça 57.

116. Tal fato vai de encontro ao que dispõe o art. 3º, inciso V, da Lei 7.998/1990 e o art. 3º, inciso IV, da Resolução Codefat 467/2005.

117. Quanto à GPS, ela é o documento hábil para o recolhimento das contribuições sociais dos contribuintes individuais da Previdência Social. Além dos trabalhadores registrados e de carteira assinada que contribuem obrigatoriamente com o INSS, há outras modalidades de contribuições instituídas pela Previdência Social, é o caso do contribuinte individual, intitulados de autônomos.

118. Ressalta-se que as causas são semelhantes às anteriores: intempestividade dos dados na base CNIS e critério de cruzamento deficiente.

119. Por fim, destaca-se que o resultado não possui parcelas pagas a contribuintes facultativos e empregados domésticos, pois esses podem acumular a renda com as parcelas do seguro.

Critérios de auditoria

a) Lei 7.998/1990, art. 3º, inciso V;
b) Resolução Codefat 467/2005, art. 3º, inciso IV.

Evidências

Arquivo P3_7_3_Resultado_Final contendo os resultados da aplicação do procedimento (peça 79).

Causas

a) Falhas nos batimentos realizados pelo sistema Seguro-Desemprego;
b) Intempestividades dos dados na base CNIS.

Efeito/Consequências do achado

Acumulação de parcelas do Seguro-Desemprego e outra renda (contribuinte individual).

Esclarecimentos dos responsáveis

120. Durante a reunião de encerramento, os responsáveis afirmaram que esse cruzamento já é feito. Contudo, seria necessário analisar com mais detalhe como o procedimento foi executado, para que fosse possível compreender as causas do achado.

Conclusão

121. Com a aplicação do procedimento, foi possível constatar a existência de registros em que houve acumulação entre parcelas do Seguro-Desemprego e a percepção de renda própria por parte do beneficiário, a qual é confirmada pelo recolhimento como contribuinte individual. Essa situação desrespeita o art. 3º, inciso V, da Lei 7.998/1990 e o art. 3º, inciso IV, da Resolução Codefat 467/2005.

122. Os batimentos realizados pelo MTE, por intermédio da Dataprev, não foram capazes de detectar as acumulações indevidas, devendo, com isso, serem revistos e aprimorados. Além

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

disso, propõe-se que, se for necessário, as parcelas pagas indevidamente sejam recuperadas.
(...)

3.6 Pagamento de parcelas do Seguro-Desemprego a indivíduos que constavam do Sisobi

Situação encontrada

124. Verificaram-se 796 parcelas do Seguro-Desemprego pagas indevidamente para pessoas constantes do cadastro do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), que totalizaram R$ 634.318,47 (P3_1_Resultado_Final - peça 75).

125. Com vistas a identificar possíveis pagamentos de parcelas do Seguro-Desemprego a indivíduos que constam no Sisobi, confrontou-se a amostra (parcelas) e os registros daquele sistema. O detalhamento de como foi executado o procedimento no contexto da auditoria de dados consta da peça 57.

126. A Lei 7.998/1990, em seu art. 8º, inciso IV, estabelece que o benefício seja cancelado no caso de morte do segurado. A Resolução Codefat 467/2005, por sua vez, no art. 19, inciso IV, reproduz o comando da lei. Contudo, o art. 11 dispõe que o Seguro-Desemprego é direito pessoal e intransferível e será pago diretamente ao beneficiário, salvo, dentre outras situações, em caso de morte, quando serão pagas parcelas vencidas até a data do óbito, aos sucessores, mediante apresentação de alvará judicial.

127. Com isso, as parcelas consideradas devidas pelo período de desemprego compreendido entre as datas de dispensa e óbito foram eliminadas do resultado do cruzamento.

128. Para exemplificar a situação apontada pelo achado, pode-se citar o caso de determinado indivíduo, que deu entrada no requerimento nº 1277112899, em 24/2/2012, tendo direito a mais de uma parcela. Em 4/3/2012, ele veio a óbito, conforme registro no Sisobi. A partir da data da dispensa (3/2/2012) passaram-se trinta dias, os quais ele permaneceu em situação de desemprego, o que lhe garante apenas uma parcela. No entanto, o sistema do Seguro-Desemprego efetuou o pagamento de quatro parcelas, sendo três indevidas.

129. O Sisobi não é utilizado nos batimentos para pagamento dos benefícios realizados pelo MTE/Dataprev, que utiliza a data de óbito do CNIS. Dentre as possíveis causas para o achado, entende-se que o intervalo de tempo entre o registro no Sisobi e a inserção da data no CNIS pode ser o motivo da não identificação das parcelas indevidas, ou, até mesmo, o intervalo entre a ocorrência do óbito e a inserção do registro no Sisobi.

130. Outra situação encontrada é a ausência de identificação daqueles que recebem as parcelas devidas do Seguro-Desemprego. São situações [em] que, mesmo tendo ocorrido o óbito, o indivíduo passou um período desempregado, que lhe deu o direito a receber as parcelas devidas, as quais serão pleiteadas pelo sucessor. Tal caso está previsto na Resolução Codefat 467/2005, em seu art. 11, em que há exceções ao pagamento direto ao beneficiário.

131. Porém, nas tabelas utilizadas na auditoria não há registro de dados das pessoas que recebem essas parcelas. Na tabela "PARCELAS", existe o campo "IN_RECEBIDA_OUTRA_PESSOA", ou seja, seria supostamente o campo para esse registro, mas está sem preenchimento.

132. Desse modo, inviabiliza-se a identificação do indivíduo que recebeu os valores no lugar do titular do benefício, prejudicando o controle por parte do órgão.

Critérios de auditoria

a) Lei 7.998/1990, art. 8º, inciso IV;
b) Resolução Codefat 467/2005, art. 11, inciso I, e art. 19, inciso IV.

Evidências

Arquivo P3_1_Resultado_Final contendo os resultados da aplicação do procedimento (peça 75).

Causas

Inexistência de cruzamento com a base de dados do Sisobi.

Efeito/Consequências do achado

Pagamento indevido de parcelas do Seguro-Desemprego.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

Esclarecimentos dos responsáveis:

133. Durante a reunião de encerramento, os representantes do MTE e da Dataprev reafirmaram que atualmente o sistema do Seguro-Desemprego não faz cruzamento com o Sisobi, porque a verificação do óbito é feita diretamente no CNIS, que, por sua vez, é alimentado pelo Sisobi. Informaram, também, que desconhecem a periodicidade dessa alimentação ou da própria base do Sisobi.

Conclusão

134. A existência de pagamento de parcelas do Seguro-Desemprego posterior à data de óbito constante do Sisobi, sem que essas parcelas sejam devidas em razão do período de desemprego, evidencia falha nos batimentos realizados, possivelmente em razão do tempo que se leva para o registro do óbito estar disponível no CNIS.

135. Essa situação contraria o art. 8º, inciso IV, da Lei 7.998/1990, bem como o art. 11, inciso I, e art. 19, inciso IV, da Resolução Codefat 467/2005, devendo, portanto, ser combatida pela Administração.

136. Deve-se buscar diminuir o tempo de atualização dos dados, porém, são ações que não estão na esfera de atuação do MTE. Atualmente, emprega-se a data de óbito do CNIS, mas talvez o acesso direto ao Sisobi diminuísse o lapso temporal que afeta diretamente a identificação tempestiva. A Portaria MPAS 847/2001, que regula o Sisobi, prevê no Anexo I, Item 2, a disponibilização de informações, via convênio, para outros órgãos e entidades públicas. Diante disso, sugere-se recomendar ao MTE que analise a possibilidade de utilizar os dados do Sisobi em seus cruzamentos, com objetivo de evitar o pagamento de parcelas indevidamente.

137. Além disso, sugere-se também criar controles com relação àqueles indivíduos que recebem as parcelas no lugar do titular, com vistas a inibir recebimentos indevidos e, caso ocorram, possibilitar a recuperação dos valores eventualmente pagos incorretamente.

(...)

3.7 Retorno do beneficiário do Seguro-Desemprego ao posto de atendimento, em razão de notificação de "PIS/PASEP não ativo"

Situação encontrada

138. Constatou-se que beneficiários do Seguro-Desemprego retornam ao posto de atendimento, após o processamento do requerimento (...), em função de inconsistências no número do PIS, que não estava ativo em razão da atribuição de mais de um registro de PIS para o respectivo trabalhador.

139. O PIS (Programa de Integração Social), o Pasep (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) e o NIT (Número de Identificação do Trabalhador) são números importantes que identificam o trabalhador para recebimento de benefícios sociais, a saber: abono salarial, FGTS, benefícios da Previdência Social e o próprio Seguro-Desemprego. Tais números são de responsabilidade, respectivamente, da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

140. A partir de reuniões com integrantes do Ministério do Trabalho e Emprego e das duas unidades do Sine visitadas durante a auditoria, foram relatadas ocorrências de retorno do trabalhador, após o processamento do requerimento, porque o número de PIS utilizado pelo indivíduo não é ativo, o que o obriga a retornar ao posto do Sine para dar entrada novamente no requerimento do Seguro-Desemprego.

141. Ocorre que, durante a vida do trabalhador, ele pode ter sido cadastrado mais de uma vez na mesma base ou em bases diferentes, ocasionando a atribuição de mais de um número de identificação ao mesmo indivíduo.

142. Nesse sentido, caso esses números diferentes não estejam interligados na base de dados, é possível que se encontrem registros repetidos, logo, o PIS ativo do trabalhador pode não ser aquele que ele usou no momento da entrada do requerimento. Se essas identificações foram interligadas, o que significa que há elos entre esses números, mas, por alguma regra do sistema,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

o PIS ativo foi alterado, o trabalhador novamente não conseguirá receber as parcelas do Seguro-Desemprego.

143. O MTE informou, por intermédio da mensagem eletrônica constante da peça 49, que as devoluções de parcelas pela Caixa, para todas as modalidades do Seguro-Desemprego, em função do motivo "PIS/PASEP Não Ativo", são as totalizadas na Tabela 1.

Tabela 1 – PIS/PASEP Não Ativo

Mês	PIS/PASEP Não Ativo
01/2012	25.016
02/2012	23.818
03/2012	24.655
04/2012	27.546
05/2012	38.661
06/2012	22.812
Total	**162.508**

Fonte: MTE (Peça 49)

144. Os números de identificação utilizados pelos indivíduos na amostra contida na tabela "Requerimentos" (4.366.556 registros) foram consultados na base PIS, fornecida pela Caixa, resultando em 55.898 números de identificação não encontrados como ativos, ou seja, esses indivíduos possivelmente não conseguiriam retirar suas parcelas do Seguro-Desemprego sem alterar o PIS usado para dar entrada no requerimento, conforme procedimento P3_9 (peça 57) e P3_9_Resultado_Final (peça 81).

145. Por conseguinte, as parcelas do Seguro-Desemprego não serão pagas dentro do prazo previsto no §2º do art. 17 da Resolução Codefat 467/2005, que dispõe:

> '§2º A primeira parcela será liberada trinta dias após a data do requerimento e as demais a cada intervalo de 30 (trinta) dias, contados da emissão da parcela anterior.'

146. A possível solução para amenizar a situação do trabalhador, que não pode ser prejudicado em razão de diversos números de identificação, seria a possibilidade de ele receber o benefício do Seguro-Desemprego em outro número de identificação, que esteja interligado ou "elado", mas não seja o número ativo naquele momento.

Critérios de auditoria

Resolução Codefat 467/2005, art. 17, §2º

Evidências

a) Quantitativos de parcelas devolvidas (peça 49);

b) Arquivo P3_9_Resultado_Final contendo os resultados da aplicação do procedimento (peça 81).

Causas

a) Ausência de elos entre os números de identificação (PIS/PASEP/NIT);

b) Não pagamento em outro PIS que não seja o ativo.

Efeito/Consequências do achado

a) Pagamento fora do prazo de trinta dias após a entrada do requerimento;

b) Retorno do beneficiário ao posto de atendimento.

Esclarecimentos dos responsáveis

147. Os responsáveis reafirmaram a dificuldade enfrentada pelos trabalhadores que retornam ao posto para dar nova entrada no requerimento, em virtude do número de identificação, inicialmente, utilizado não ser o ativo na base da Caixa Econômica Federal.

Conclusão

148. A Caixa é a responsável pelo pagamento do Seguro-Desemprego, com base no art. 15 da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

Lei 7.998/1990 transcrito abaixo:

> Art. 15. Compete aos Bancos Oficiais Federais o pagamento das despesas relativas ao Programa do Seguro-Desemprego e ao abono salarial conforme normas a serem definidas pelos gestores do FAT.

149. Considerando que os batimentos para validação dos dados e verificação das condições estabelecidas na lei são realizados em fases anteriores, resta à Caixa a efetivação do pagamento, por motivo operacional ou do próprio sistema daquela empresa, ele não pode ser feito em número de identificação que não esteja ativo. Com efeito, o indivíduo é obrigado a realizar novo requerimento e seu benefício não será pago dentro de trinta dias, conforme prevê o art. 17 da Resolução Codefat 467/2005.

150. Além disso, como existem diversos números de identificação, é preciso que eles estejam interligados tanto na base do PIS/PASEP quanto na base CNIS, para facilitar a identificação e possível pagamento em outro número de identificação, mesmo que não seja naquele momento o número ativo.

151. Nota-se que a solução não depende diretamente do MTE, pois envolve a Caixa e o INSS, desdobrando-se em alterações nos sistemas e bases de dados com grande volume de informação, que são utilizadas para outras finalidades. Assim, sugere-se recomendar ao MTE que avalie a possibilidade de interlocução com a Caixa e o INSS, no sentido de aperfeiçoar o processo de interligação dos números de identificação.

(...)

3.8 Inconsistências encontradas na base de dados do Seguro-Desemprego

a) Pagamento de parcelas do Seguro-Desemprego fora do prazo de entrada dos requerimentos (7 a 120 dias)

Situação encontrada

153. Constatou-se 5.075 parcelas pagas a indivíduos que deram entrada nos requerimentos do Seguro-Desemprego em data anterior a sete dias ou posterior a 120 dias, contadas da data de dispensa do último emprego (P1_4_Resultado_Final - peça 59).

154. Trata-se de procedimento com vistas a identificar a existência de registros com entrada de requerimento fora do prazo de sete até 120 dias após a data de dispensa. O detalhamento de como foi executado tal procedimento no contexto da auditoria de dados consta da peça 57.

155. Do total de parcelas encontradas, os seguintes resultados foram extraídos:

a) 64 registros com datas de entrada do requerimento anteriores ao 7º dia subsequente às datas de dispensa;

b) 5.011 registros com datas de entrada de requerimento posteriores ao 120º dia subsequente às datas de dispensa.

156. O art. 6º da Lei 7.998/1990 estabelece que "o seguro-desemprego é direito pessoal e intransferível do trabalhador, podendo ser requerido a partir do sétimo dia subsequente à rescisão do contrato de trabalho".

157. O art. 14 da Resolução Codefat 467/05 prevê, também, que "os documentos de que trata o artigo anterior deverão ser encaminhados pelo trabalhador a partir do 7º (sétimo) e até o 120º (centésimo vigésimo) dias subsequentes à data da sua dispensa ao Ministério do Trabalho e Emprego por intermédio dos postos credenciados das suas Superintendências, do Sistema Nacional de Emprego – SINE e Entidades Parceiras".

158. Ocorre, ainda, a possibilidade de o indivíduo entrar com o requerimento do Seguro-Desemprego fora dos prazos previstos nos dispositivos acima, em virtude de sentença judicial, conforme previsto no art. 4º, inciso IV, da Resolução Codefat 467/05.

159. Desse modo, para a apuração do resultado do achado, foram excluídos os registros em que o benefício do Seguro-Desemprego havia sido requerido com base em sentença judicial.

160. Para a análise do resultado, foram considerados exclusivamente os requerimentos em que houve pagamento efetivo de parcelas. Esse fato se deu pela possibilidade de o indivíduo entrar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

com o requerimento posteriormente ao 120º dia subsequente à data de dispensa, mas esse requerimento não ser processado.

161. As possíveis causas são ausência de críticas nos sistemas que permitiriam a entrada de requerimentos fora do prazo. Contudo, na reunião de encerramento os gestores afirmaram que isso não seria possível, salvo nas situações de recursos administrativo ou decisão judicial. Outro motivo seria a entrada dos requerimentos em procedimento diferente do normal, o que é temerário.

Critérios de auditoria

a) Lei 7.998/1990, art. 6º;

b) Resolução Codefat 467/2005, arts. 4, inciso IV, e 14.

Evidências

Arquivo P1_4_Resultado_Final contendo os resultados da aplicação do procedimento (peça 59).

Causas

a) Falhas na entrada de dados no sistema, possível ausência de crítica;

b) Inserção de dados de forma manual, sem utilizar o processo normal.

Efeito/Consequências do achado

Concessão de benefícios do Seguro-Desemprego sem os requisitos legais.

Esclarecimentos dos responsáveis:

162. Durante a reunião de encerramento, os representantes do MTE e da Dataprev afirmaram que o sistema não permite a entrada de dados fora dos prazos estabelecidos, contudo, nos casos de sentença judicial isso é possível. Portanto, seria necessário analisar os casos obtidos pela aplicação do procedimento de auditoria.

Conclusão

163. A existência de parcelas pagas do Seguro-Desemprego em que a entrada do requerimento se deu antes do 7º (sétimo) ou após o 120º (centésimo vigésimo) dias subsequentes à data de dispensa vai de encontro ao estabelecido no art. 6º da Lei 7.998/1990, e arts. 4º, inciso IV, e 14, da Resolução Codefat 467/2005.

164. Em relação ao caso de entradas de requerimento anteriores ao sétimo dia subsequente à data de dispensa, entende-se que o erro do sistema poderia ser evitado com a rejeição sumária do requerimento que não contemplasse tal requisito. Desse modo, esses dados sequer deveriam constar da base do Seguro-Desemprego, devendo o sistema efetuar a notificação.

165. Em relação ao caso de entradas de requerimento posteriores ao 120º dia subsequente à data de dispensa, verifica-se que essa situação deve ser registrada pelo sistema, visto ser direito do requerente solicitar o benefício em qualquer prazo, sendo gerada a notificação posterior com a negativa do processamento.

166. Portanto, visando evitar o pagamento de parcelas em contrariedade aos dispositivos legais, sugere-se a análise dos casos encontrados para aperfeiçoar os mecanismos do sistema Seguro-Desemprego, impedindo que o requerimento dê entrada fora dos prazos estabelecidos, salvo em situações excepcionais.

(...)

b) Pagamento de parcelas do Seguro-Desemprego com datas superiores a 30 dias da data de entrada do requerimento

Situação encontrada

168. Verificaram-se 1.977.117 parcelas com mais de 30 dias da data de entrada do requerimento do benefício (arquivos P1_7_Resultado_Final_1 a P1_7_Resultado_Final_9 - peças 60-68)

169. Trata-se de procedimento com vistas a identificar a existência de registros de parcelas cujo pagamento tenha sido superior a trinta dias da data de entrada de requerimento. O detalhamento de como foi executado tal procedimento no contexto da auditoria de dados consta da peça 57.

170. O art. 17, § 2º, da Resolução Codefat 467/2005 estabelece que "a primeira parcela será liberada trinta dias após a data do requerimento e as demais a cada intervalo de 30 (trinta) dias,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

contados da emissão da parcela anterior".

171. Em relação aos registros encontrados, a seguinte análise foi realizada:

a) Pagamento entre 31 e 45 dias após a data de entrada do requerimento: total 1.860.184 registros – 94,09%;

b) Pagamento entre 46 e 60 dias após a data de entrada do requerimento: total 76.233 registros – 3,85% (arquivo P1_7_Resultado_Final_Dif_Pag_46_60);

c) Pagamentos acima de 60 dias após a data de entrada do requerimento: total 40.695 registros – 2,06% (arquivo P1_7_Resultado_Final_ Dif_Pag_Maior_60).

172. A causa para o atraso na primeira parcela pode ser ausência de criticidade na entrada da documentação, que permite falhas no momento da digitação dos dados do requerente. Logo, ele será chamado para corrigir os dados ou apresentar comprovantes novamente. Um exemplo é a falta de consulta à base da Receita Federal (tratada no item 'c'), para inserção de nomes automaticamente, sem a necessidade de digitação.

Critérios de auditoria

Resolução Codefat 467/2005, art. 17, § 2º.

Evidências

a) Arquivos P1_7_Resultado_Final_1 a P1_7_Resultado_Final_9 contendo os indícios obtidos (peças 60 a 68);

b) Arquivo P1_7_Resultado_Final_Dif_Pag_46_60 contendo os indícios obtidos (peça 69);

c) Arquivo P1_7_Resultado_Final_Dif_Pag_Maior_60 contendo os indícios obtidos (peça 70).

Causas

Falha no processamento dos cruzamentos,

Efeito/Consequências do achado

Atraso no pagamento do benefício do Seguro-Desemprego

Esclarecimentos dos responsáveis

173. Durante a reunião de encerramento, os representantes do MTE e da Dataprev questionaram, em relação a esse item, se o achado excluía a possibilidade de liberação por recurso, por este ser um aspecto que retardaria o pagamento do benefício.

Conclusão

174. A existência de pagamento de parcelas do Seguro-Desemprego em data posterior a trinta dias após a data do requerimento vai de encontro ao previsto no art. 17, § 2º, da Resolução Codefat 467/2005.

175. O gestor alegou a existência de pagamentos que ultrapassam o prazo do normativo, em razão da interposição de recursos. Todavia, na execução do procedimento foram excluídos os casos em que constava a indicação de que havia sido interpostos recursos.

176. As situações de pagamentos que levaram mais de 45 dias são as mais preocupantes, na medida em que estão em total desconformidade com os normativos, podendo até mesmo acarretar prejuízos aos beneficiários, por frustrar uma expectativa legítima do indivíduo que entrou com o requerimento de Seguro-Desemprego.

177. Portanto, é preciso aperfeiçoar o sistema do Seguro-Desemprego para que o prazo de pagamento dos benefícios ocorra em conformidade com o disposto no art. 17, § 2º, da Resolução Codefat 467/2005.

178. No caso em tela, as possíveis causas são falhas no momento do processo de atendimento do requerente, que resultarão em novos retornos à agência para correção ou apresentação de documentação. Em suma, elas ocorrem pela falta de treinamento do funcionário da agência, documentação preenchida incorretamente pelo empregador, digitação incorreta dos dados entre outros. Sugere-se recomendar ao MTE que promova a análise dos casos encontrados e informe ao Tribunal as providências a serem tomadas.

(...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

c) Dados diferentes dos registrados na base da Receita Federal do Brasil (CPF e CNPJ)

Situação encontrada

180. Constataram-se 5.761 requerimentos com CPFs inexistentes na base da Receita Federal do Brasil (RFB) e 387.998 requerimentos cujos CPFs estão com nomes diferentes dos constantes da base da RFB.

181. Trata-se de procedimento com vistas a identificar a existência de requerimentos cujos dados referentes ao CPF do beneficiário e do CNPJ e Cadastro Específico do INSS (CEI) do vínculo não se encontravam ou estavam diferentes dos dados constantes da base da Receita Federal do Brasil – RFB – e do Cadastro de Estabelecimentos Empregadores (CEE). Registra-se que o CEI é utilizado, entre outros, pelos equiparados à empresa e isentos de registro do CNPJ. O detalhamento de como foi executado tal procedimento no contexto da auditoria de dados consta da peça 57.

182. Para a caracterização do achado, três procedimentos foram realizados:

a) Verificação de CPFs fora da base da RFB;
b) Verificação de CPFs com nomes diferentes da base de dados da RFB;
c) Verificação de CNPJ ou CEI fora da base da RFB e do CEE.

183. Desse modo, em relação aos registros de requerimento com CPFs inexistentes na base da RFB, foram encontrados 5.761 registros (arquivo P2_2_1_Resultado_Final - peça 71).

184. Em relação aos registros de requerimentos cujos CPFs estão com nomes diferentes dos constantes da base da RFB, foram encontrados 387.998 registros (arquivos P2_2_2_Resultado_Final_1 e P2_2_2_Resultado_Final_2 - peças 72 e 73).

185. O resultado encontrado demonstra uma quantidade expressiva de registros com nomes diferentes entre a base do Seguro-Desemprego e da RFB. Desse total, boa parte dos registros encontrados se refere à mesma pessoa, cujos nomes, mesmo após a tentativa de padronização nas bases de dados, ainda aparecem diferentes.

186. Ocorre, contudo, que há registros que se referem a nomes totalmente diferentes, sugerindo que pessoas diversas utilizam o mesmo CPF. Isso seria um indício de fraude, em que o indivíduo se utiliza de CPF alheio para receber o benefício do Seguro-Desemprego.

187. Assim, o modo mais eficiente de coibir tal prática seria validando, no momento do requerimento, os dados do beneficiário na base da Receita Federal. Medida essa que contribuiria para diminuir os eventuais erros de digitação, que foram mencionados no item precedente.

188. Em relação aos requerimentos cujos números de CNPJ/CEI não encontrados na base da RFB, nem no CEE, foram encontrados 13.078 registros (arquivo P2_2_3_Resultado_Final – peça 74).

189. Chama a atenção também a existência dessa quantidade de registros em que o número de CNPJ/CEI não se encontra na base da RFB nem na do CEE. Trata-se, também, de indícios de fraude, em que indivíduos utilizam dados inexistentes de CNPJ/CEI para receber o benefício do Seguro-Desemprego.

190. De forma similar, entende-se que a verificação prévia do CNPJ/CEI nas bases da RFB e do CEE, no momento da entrada do requerimento, minimizaria a possibilidade de fraudes em relação ao Seguro-Desemprego.

Critérios de auditoria

Resolução Codefat 467/2005, art. 15.

Evidências

Arquivos P2_2_1_Resultado_Final, P2_2_2_Resultado_Final_1, P2_2_2_Resultado_Final_2 e P2_2_3_Resultado_Final contendo os indícios obtidos (peças 71-74).

Causas

a) Inconsistência nas bases de dados;
b) Possibilidade de fraude, ao utilizar documentos de outra pessoa ou empresa.

Efeito/Consequências do achado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

a) Pagamentos indevidos de parcelas do Seguro-Desemprego a possíveis fraudadores;
b) Geração de informações gerenciais incorretas.

Esclarecimentos dos responsáveis:

191. Na reunião de encerramento, os representantes do MTE e da Dataprev informaram que existe a previsão de implementação para a validação dos dados na base da Receita Federal.

192. Informaram, ainda, sobre a possibilidade de fraudes, em que o beneficiário utiliza-se indevidamente de CPF alheio, ou mesmo cria um número válido.

Conclusão

193. A elevada quantidade de dados inconsistentes nas diferentes bases de dados analisadas mostra a fragilidade de identificação dos beneficiários do Seguro-Desemprego.

194. A primeira hipótese para o caso é que, mesmo que se refiram à mesma pessoa, quando confrontados nas diferentes bases, resultados trazidos são divergentes pelo fato de os nomes terem sido registrados de forma equivocada, contendo letras a mais ou fonemas diferentes.

195. O caso mais grave, contudo, refere-se à possibilidade de fraude por utilização indevida do CPF ou mesmo criação de CPFs para o recebimento indevido do benefício.

196. Destaca-se também que o registro incorreto dos dados do trabalhador pode prejudicá-lo tanto no recebimento do benefício quanto nas outras ações realizadas pelos postos de atendimento, como, por exemplo, o encaminhamento dele a um novo emprego.

197. A solução mais viável para o problema seria a validação do CPF e do CNPJ na base da Receita Federal.

198. A IN/RFB 1042 traz as regras básicas do CPF. O CPF é um documento que possui uma fórmula de criação segura, cujos dígitos verificadores são validados por sistemas. Todos os sistemas da Receita Federal utilizam o registro do CPF como código de consulta e vinculação de todos os demais dados.

199. O art. 40 da IN/RFB 1.042/2010 traz o rol dos possíveis convenentes. Destaca-se o disposto no inciso VII, o qual prevê:

> "Art. 40. Para a execução dos atos perante o CPF, a RFB poderá celebrar convênios com as seguintes entidades:
> a) I - Banco do Brasil S.A.;
> b) II - Caixa Econômica Federal;
> c) III - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT);
> d) IV - instituições bancárias integrantes da Rede Arrecadadora de Receitas Federais (Rarf);
> e) V - Banco Popular do Brasil S.A.;
> f) VI - entidades públicas de atendimento ao cidadão;
> g) VII – Órgãos Públicos Federais;
> h) VIII - Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG); e
> i) IX - Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Brasil (ARPEN)."

200. A validação na base da RFB encontra-se prevista como possível melhoria para o sistema do Seguro-Desemprego, conforme se verifica no item 14 da ata de reunião MTE – Dataprev, realizada em 17/4/2012 (peça 14, p. 2).

201. Entende-se, contudo, ser necessário recomendar ao MTE que insira no sistema essa funcionalidade, de modo a minimizar as inconsistências encontradas, bem como prevenir fraudes ao sistema do Seguro-Desemprego.

(...)

d) Números elevados de inserção de requerimentos do Seguro-Desemprego por alguns agentes de atendimento

Situação encontrada

203. Verificou-se que agentes responsáveis pelo atendimento nas agências (Sine, Caixa, Superintendências) realizaram uma quantidade extremamente elevada de entrada de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

requerimentos do Seguro-Desemprego no período compreendido pela amostragem.

204. Trata-se de procedimento com vistas a identificar a existência de quantidades elevadas de atendimentos por um mesmo agente do MTE. O detalhamento de como foi executado tal procedimento no contexto da auditoria de dados consta da peça 57.

205. Entre os achados, verificou-se a existência de agentes do MTE que realizaram uma quantidade extremamente elevada de atendimentos, os quais seriam humanamente inviáveis de serem feitos por uma única pessoa no período compreendido na amostragem (jan/2012 a mai/2012).

206. A NBR ISO/IEC 27002, em seu item 11.3.1, referente à temática de controle de acessos a sistemas, recomenda que, para o uso de senhas, os usuários sejam solicitados a seguir as boas práticas de segurança da informação. Nesse sentido, os usuários devem: i) manter a confidencialidade das senhas; ii) não compartilhar senhas de usuários individuais; iii) não utilizar a mesma senha para uso com finalidades profissionais e pessoais.

207. Na Tabela 2, encontram-se os nove códigos de identificação de agentes (campo: 'ID_Agente_MTE') e a quantidade de requerimentos que cada um inseriu no sistema no período de janeiro a maio de 2012.

Tabela 2 – Agente/Requerimento

Agente	Requerimentos inseridos
35520114-3	26.981
35430422-4	8.669
35711795-6	8.549
35520117-8	8.372
35720028-4	8.262
35711736-0	6.701
35720005-5	6.388
35410327-0	6.105
15710129-0	5.997

Fonte: Resultado da aplicação do procedimento P4_1_5 (peça 82)

208. A situação encontrada evidencia uma falha no sistema. Dentre as possibilidades, entende-se que o erro pode ocorre por uma incorreta contabilização do sistema de atendimentos por agente, ou ainda, um possível compartilhamento de senhas individuais entre diferentes agentes do MTE.

209. Tal situação evidenciada na auditoria deveria ter sido relatada ao gestor do sistema tempestivamente, por intermédio de um módulo de gerenciamento de risco, que será tratado no achado seguinte. Desse modo, atendimentos fora de algum desvio padrão poderiam ser mais facilmente identificados e inclusive investigados se houvesse suspeita de fraude.

Critérios de auditoria

NBR ISO/IEC 27002, item 11.3.1.

Evidências

Arquivo P4_1_5_Resultado_Final contendo os indícios obtidos (peça 82).

Causas

Possibilidade de falha no sistema por uma incorreta contabilização de atendimentos por agente, ou ainda, compartilhamento de senhas entre os agentes do MTE que recepcionam os requerimentos do Seguro-Desemprego.

Efeito/Consequências do achado

Entrada de dados incorretos ou tentativas de fraudar o sistema

Esclarecimentos dos responsáveis

210. Durante a reunião de encerramento, os representantes do MTE informaram que o sistema

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

Seguro-Desemprego não permite o compartilhamento de senhas por agentes do MTE. Esclareceram que, após 15 minutos da entrada em outro microcomputador o acesso inicial é bloqueado.

Conclusão

211. A existência de números irreais de atendimentos por agentes do MTE no sistema evidencia uma falha estrutural no sistema Seguro-Desemprego.

212. Embora não se tenha conseguido identificar, precisamente, a causa, é possível concluir que os valores encontrados são desproporcionais à capacidade de trabalho individual de qualquer agente, considerando o período compreendido na amostragem.

213. Portanto, sugere-se a apuração dos casos apresentados e informar ao Tribunal as medidas tomadas. Ressalta-se ainda a importância de que situações como essas sejam identificadas pelo próprio órgão e tempestivamente combatidas.

(...)

3.9 Inexistência de sistema ou módulo de gerenciamento de risco

Situação encontrada

215. Constatou-se que não há no sistema do Seguro-Desemprego um módulo específico de gerenciamento das informações, com trilhas de auditorias e relatórios de incidentes de segurança.

216. O processo de concessão do benefício do Seguro-Desemprego envolve diversas etapas e atores que o influenciam. Desde o agente que recepciona o requerimento, passando pelos cruzamentos com outras bases de dados até o pagamento do benefício.

217. O sistema procura refletir as regras dispostas na lei e na resolução, diminuir a intervenção humana, automatizar as fases e mitigar o risco de fraudes. Não há no sistema, contudo, um módulo específico de gerenciamento das informações, com trilhas de auditorias e relatórios de incidentes de segurança.

218. A NBR ISO/IEC 27002 (Gestão de Segurança da Informação), em seu item 10.2.2, referente à temática de monitoramento e análise crítica dos serviços, recomenda que os serviços, relatórios e registros fornecidos por terceiro sejam regularmente monitorados e analisados criticamente, e que auditorias sejam executadas regularmente. Para tanto, lista diversos itens a serem observados, dentre eles, destacam-se:

a) monitorar níveis de desempenho de serviço para verificar aderência aos acordos;

b) analisar criticamente os relatórios de serviços produzidos por terceiros e agendamento de reuniões de progresso conforme requerido pelos acordos;

c) fornecer informações acerca de incidentes de segurança da informação e análise crítica de tais informações tanto pelo terceiro quanto pela organização;

d) analisar criticamente as trilhas de auditoria do terceiro e registros de eventos de segurança, problemas operacionais, falhas, investigação de falhas e interrupções relativas ao serviço entregue.

219. Além disso, estabelece que "convém que a organização mantenha suficiente controle geral e visibilidade em todos os aspectos de segurança para as informações sensíveis ou críticas ou para recurso de processamento da informação".

220. É possível listar várias informações consolidadas que seriam úteis para o gestor do sistema, que, juntamente com a área técnica, pode encontrar padrões de falhas ou até mesmo de tentativas de burlar o sistema, com vistas a obter o benefício sem preencher os requisitos legais.

221. Um exemplo simples de alerta que o módulo de gerenciamento de risco ou similar poderia gerar seria a atuação de um agente credenciado do posto recepcionando uma quantidade de requerimentos maior que a média, ou seja, fora dos padrões pré-definidos, como foi apontado no achado precedente. Nesse caso, a área de monitoramento avisaria imediatamente o gestor do sistema para que o caso fosse acompanhado e se necessário a intervenção fosse feita no momento oportuno.

222. A orientação de se estruturar o Órgão, em termos de equipamentos e software, capaz de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

promover verificações prévias tem precedente no âmbito do Tribunal. Em 2006, o TCU determinou ao INSS o uso de software para cruzamento nos seguintes termos:

> '9.3.2. providencie, para fins de auditorias e fiscalizações, equipamentos e software que suportem carga das bases de dados governamentais necessárias à realização de estudos e cruzamentos de dados para detecção e adoção de medidas preventivas na concessão ou na manutenção de benefícios previdenciários que possam estar sendo pagos indevidamente (Acórdão 2350/2006-Plenário).'

223. Nesse caso, o Instituto possuía uma auditoria interna, que não estava dotada dos equipamentos e sistemas adequados para realizar o monitoramento.

224. A situação do MTE é similar à verificada no INSS, porquanto não possui um módulo de gerenciamento de risco que permita a extração dos dados diretamente das bases e promova batimentos em ambiente externo ao sistema, para verificar a qualidade dos cruzamentos propostos, de acordo com os termos contratuais.

Critérios de auditoria

a) NBR ISO/IEC 27002, item 10.2.2;

b) Lei 7998/1990, art. 23.

Evidências

Resposta ao Ofício de Requisição nº 5 (Peça 45).

Causas

Falta de planejamento de um sistema ou módulo de gerenciamento de risco.

Efeito/Consequências do achado

a) Ausência de ações preventivas e monitoramento do sistema;

b) Inexistência de controles internos capazes de combater as falhas do sistema ou tentativas de fraudes.

Esclarecimentos dos responsáveis

225. Ao ser apresentado esse achado durante a reunião de encerramento, os responsáveis informaram que o MTE possui, em sua estrutura administrativa, uma área voltada para a prevenção e combate a fraudes. Esclareceram, ainda, que há um grupo de trabalho recém-criado com o objetivo de criar uma estrutura destinada ao monitoramento, com extrações de dados em um ambiente computacional separado do sistema do Seguro-Desemprego.

Conclusão

226. A existência de um módulo ou sistema de gerenciamento de risco ou similar, que permita ao gestor do Seguro-Desemprego monitorar determinados padrões, receber alertas de ações suspeitas e executar trilhas internas de auditoria constitui ferramenta essencial de controle interno, que não deve ser abdicada de forma alguma.

227. Cumpre ressaltar que cabe ao MTE, segundo o art. 23 da Lei 7.998/1990, 'a fiscalização do cumprimento do Programa de Seguro-Desemprego e do abono salarial'.

228. Em razão da relevância do tema, não obstante as informações apresentadas na reunião de encerramento no sentido de sanar o problema em tela, que inclusive poderia ter combatido a maioria se não todos os achados da presente auditoria, propõe-se recomendar ao MTE a constituição de uma área voltada ao gerenciamento de risco com módulo computacional, que permita a realização de trilhas de auditoria e alertas ao gestor quando ocorrerem ações com a intenção de burlar o sistema ou que extrapolem padrões pré-definidos.

(...)

4. MANIFESTAÇÃO DOS GESTORES

230. Com o objetivo de proporcionar o pronunciamento dos gestores acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria, bem como sobre a adequação das medidas propostas, a versão preliminar do presente relatório foi encaminhada para a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), por meio do Ofício 400/2013–TCU/SecexPrevidência, de 17/5/2013 (peça 52), atendendo, dessa forma, a orientação dos itens

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

145 e 146 das Normas de Auditoria do TCU (NAT).

231. Em resposta, o Coordenador-Geral do Seguro-desemprego encaminhou a Nota Técnica 550/2013/CGSAP/DES/SPPE/MTE contendo a manifestação do MTE (peça 58).

232. Os responsáveis mencionam que, desde a criação do Programa do Seguro-Desemprego em 1986, uma das principais diretrizes tem sido o aperfeiçoamento dos sistemas em relação aos batimentos com outras bases governamentais, com objetivo de dar cumprimento à legislação em vigor (peças 58, p. 3).

233. Eles apresentam, em suma, dois fatores que impactaram no processo de melhorias do sistema. O primeiro foi a migração dos sistemas da empresa Datamec para Dataprev, em cumprimento ao Termo de Ajustamento de Conduta. Com efeito, o esforço em desenvolver novos sistemas e migrar os dados ocorreu durante o período de 2007 a 2011. Já o segundo aspecto foi a alta rotatividade de pessoal no Ministério que nos últimos dois anos alcançou 80% do quadro (peça 58, p. 3).

234. Em relação à apuração dos pagamentos indevidos, os responsáveis argumentam que o prazo de sessenta dias proposto no relatório preliminar é inviável, devido ao volume de informações a serem analisadas (peça 58, p. 3).

235. Dessa forma, nota-se que os responsáveis não trouxeram novas informações. Tanto a migração entre as duas empresas e o quadro de pessoal foram tratados no TC 005.051/2009-6 – Levantamento da estrutura e do funcionamento do MTE. Além disso, no capítulo sobre "Metodologia utilizada e Limitações" foram consideradas as questões relativas à substituição da Datamec pela Dataprev.

236. Por último, no que concerne ao prazo proposto no relatório para apuração dos indícios de pagamentos irregulares, apesar da alegação de que tal prazo não é suficiente, não será feita a alteração nessa etapa, uma vez que eles poderão ser prorrogados no momento oportuno desde que sejam apresentadas as justificativas pelos responsáveis."

7. Diante do exposto, a proposta uniforme formulada pela SecexPrevi (peças ns. 84/86), é no sentido de:

7.1. determinar à Secretaria das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda do Ministério do Trabalho e Emprego − SPPE/MTE que:

7.1.1. apure, no prazo de 60 (sessenta) dias, os casos abaixo especificados e adote as providências cabíveis para reaver as parcelas do Seguro-Desemprego pagas indevidamente:

7.1.1.1 pagamentos após reemprego, em desrespeito ao disposto nos arts. 3º e 7º, inciso I, da Lei n. 7.998/1990 e art. 18, inciso I, da Resolução Codefat n. 467/2005, enumerados no arquivo P3_8_Resultado_Final;

7.1.1.2. pagamentos cumulativos com benefícios da Previdência Social, em desrespeito ao disposto nos arts. 3º, inciso III, e 7º, inciso II, da Lei n. 7.998/1990, e arts. 3º, inciso III, e 18, inciso II, da Resolução Codefat n. 467/2005, relacionados no arquivo P3_3_Resultado_Final;

7.1.1.3. pagamentos de Seguro-Desemprego a indivíduos que obtiveram remuneração cadastrada no Siape, em desrespeito ao disposto no art. 3º, inciso V, da Lei n. 7.998/1990, e art. 18, inciso I, da Resolução Codefat n. 467/2005, discriminados no arquivo P3_2_Resultado_Final;

7.1.1.4. acumulação de Seguro-Desemprego com renda oriunda de prestação de serviço declarada na GFIP, em desrespeito ao disposto no art. 3º, inciso V, da Lei n. 7.998/1990 e art. 3º, inciso IV, da Resolução Codefat n. 467/2005 (Item 3.4 do relatório de auditoria), registrados no arquivo P3_7_Resultado_Final;

7.1.1.5. pagamento de Seguro-Desemprego concomitante com renda oriunda de prestação de serviço identificada mediante recolhimentos na condição de Contribuinte Individual, declaradas via Guia da Previdência Social (GPS), conforme inciso V, art. 3º, da Lei n. 7.998/1990 e inciso IV, art. 3º, da Resolução Codefat n. 467/2005, arrolados no arquivo P3_7_3_Resultado_Final;

7.1.2. promova alterações no processo de cruzamento de dados do Seguro-Desemprego, de modo que sejam utilizados, além do Número de Identificação do Trabalhador (NIT), outros critérios

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

capazes de identificar os registros da base, a exemplo do CPF, a fim de evitar a inobservância dos dispositivos legais e regulamentares mencionados no item 7.1, **supra**;

7.1.3. informe a este Tribunal, no prazo de 120 dias da ciência desta deliberação, as ações adotadas com vistas ao cumprimento das providências contempladas neste Acórdão;

7.2. recomendar à SPPE/MTE que:

7.2.1. avalie a possibilidade alterar a forma de alimentação do Caged para diminuir o lapso de tempo entre a admissão/demissão do indivíduo e a disponibilização da informação no sistema Caged, contribuindo para identificação do reemprego, de acordo com os arts. 3º e 7º, inciso I, da Lei n. 7.998/1990 e art. 18, inciso I, da Resolução Codefat 467/2005 (Item 3.1 do relatório de auditoria);

7.2.2. articule junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a possibilidade de alterar a forma de alimentação do CNIS, a fim de diminuir o lapso de tempo entre a admissão ou demissão do indivíduo e a disponibilização da informação no Sistema CNIS, contribuindo para identificação do reemprego, de acordo com os arts. 3º e 7º, inciso I, da Lei n. 7.998/1990 e art. 18, inciso I, da Resolução Codefat n. 467/2005 (Item 3.1 do relatório de auditoria);

7.2.3. acompanhe por meio de processo de cruzamentos posteriores as acumulações de benefício do Seguro-Desemprego e da Previdência Social que foram concedidos com datas retroativas, com objetivo de analisar as situações e, se for necessário, reaver as parcelas do Seguro-Desemprego que tenham sido indevidamente acumuladas, conforme arts. 3º, inciso III, e 7º, inciso II, da Lei n. 7.998/1990, e arts. 3º, inciso III, e 18, inciso II, da Resolução Codefat n. 467/2005 (Item 3.2 do relatório de auditoria);

7.2.4. avalie a conveniência de incluir, no processo de cruzamento de dados do Seguro-Desemprego, consultas ao Siape, a fim de se evitar a acumulação indevida de parcelas do Seguro-Desemprego e remunerações existentes naquela base, conforme art. 3º, inciso V, da Lei n. 7.998/1990, e art. 18, inciso I, da Resolução Codefat n. 467/2005 (Item 3.3 do relatório de auditoria);

7.2.5. avalie a possibilidade de incluir consultas ao Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) no processo de cruzamento de dados do Seguro-Desemprego, de modo a evitar o pagamento de parcelas indevidas após a data de óbito, que não sejam relativas a períodos de desemprego, de acordo com o art. 8º, inciso IV, da Lei n. 7.998/1990, c/c o art. 11, inciso I, e art. 19, inciso IV, da Resolução Codefat n. 467/2005;

7.2.6. institua mecanismos capazes de identificar os indivíduos que recebem as parcelas do Seguro-Desemprego em lugar do titular do benefícios, como por exemplo a criação de campos de preenchimento obrigatório para registro do dados, conforme o art. 8º, inciso IV, da Lei n. 7.998/1990, c/c o art. 11, inciso I, e art. 19, inciso IV, da Resolução Codefat n. 467/2005;

7.2.7. promova interlocução com a Caixa Econômica Federal e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para interligação ou realização de elos entre os números de identificação existentes na base de dados do PIS e do CNIS, quando se referirem ao mesmo indivíduo, para que seja possível a identificação célere e a possibilidade de pagamento em outro número, que não seja o número considerado ativo, atendendo ao prazo previsto no art. 17, §2º, da Resolução Codefat n. 467/2005;

7.2.8. avalie a possibilidade de implantar um sistema ou módulo de gerenciamento de risco ou similar que seja capaz de monitorar determinados padrões, gerar alertas de ações suspeitas e executar trilhas internas de auditoria, tornando-se uma ferramenta de controle interno de acordo com o item 10.2.2 da NBR ISO/IEC 27002 e art. 23 da Lei n. 7.998/1990;

7.2.9. avalie os casos listados no arquivo P1_4_Resultado_Final e informe as providências a serem tomadas, para que os requerimentos deem entrada no sistema Seguro-Desemprego de acordo com prazos estabelecidos no art. 6º da Lei n. 7.998/1990 e art. 14 da Resolução Codefat n. 467/05;

7.2.10. avalie os casos de pagamentos da primeira parcela acima de trinta dias listados nos arquivos 'P1_7_Resultado_Final_Dif_Pag_46_60' e 'P1_7_Resultado_Final_Dif_Pag_ Maior_60' e informe as providências a serem tomadas, para que o pagamento da primeira parcela do Seguro-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.

Desemprego ocorra dentro de trinta dias da entrada do requerimento, de acordo com o art. 17, § 2º, da Resolução Codefat n. 467/2005;

7.2.11. promova alterações no processo de validação dos dados inseridos no sistema Seguro-Desemprego, a fim de que se utilize das 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 no sistema que permita pagamentos de parcelas indevidas;

7.2.12. avalie os casos listados no arquivo P4_1_5_Resultado_Final e informe ao Tribunal as medidas a serem tomadas, para evitar a inserção de requerimentos do Seguro-Desemprego por agentes credenciados acima de um padrão ou média pré-definida (Item 3.8, **d,** do relatório de auditoria);

7.3. autorizar a divulgação de sumário executivo e informativo da presente auditoria;

7.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, e dos arquivos eletrônicos com os procedimentos e resultados das rotinas de auditoria de dados, à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), à Caixa Econômica Federal, ao Ministério da Previdência Social (MPS) e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50308749.