

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 016.769/2020-1

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgão/Entidade: Ministério da Economia; Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA EMERGENCIAL PARA MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA CRIADO PELA LEI 14.020/2020 EM RESPOSTA À CRISE DO CORONAVÍRUS (COVID-19). MAPEAMENTO E AVALIAÇÃO DE RISCOS PARA EVITAR FRAUDES E OBSTÁCULOS NA EXECUÇÃO. UTILIZAÇÃO DE TIPOLOGIAS E CRUZAMENTO DE DADOS. AVALIAÇÃO QUANTO À FORMA DE DIVULGAÇÃO E TRANSPARÊNCIA PARA GARANTIR ACESSO AO PROGRAMA AOS POTENCIAIS BENEFICIÁRIOS. ENCAMINHAMENTO DO RELATÓRIO AOS ÓRGÃOS INTERESSADOS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, em especial com a adequação da legenda referente à figura 2 e da menção desta no parágrafo 49, bem como atualização de dados (parágrafo 105), a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 44), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 45-46):

“1. Apresentação

1. Trata o presente relatório do Acompanhamento das ações desenvolvidas pelo Ministério da Economia voltadas à implementação do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, com vistas a minimizar riscos de inclusão ou de exclusão indevidas, bem como avaliar a transparência na divulgação de informações aos beneficiários e à sociedade em geral.
2. O trabalho surgiu diante da necessidade de acompanhamento mais próximo das ações emergenciais adotadas pelo Governo Federal para mitigar os efeitos adversos surgidos após adoção de medidas sanitárias decorrentes da pandemia causada pela Covid-19.
3. Nesse contexto, o TCU aprovou no dia 25 de março o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 (PEAAC) e às suas consequências, que inclui acompanhamentos em unidades jurisdicionadas que desenvolvam ações emergenciais, de forma a possibilitar maior interação e interlocução entre o TCU e os diversos agentes públicos.
4. Seguindo as orientações do Plano Especial do TCU, os procedimentos do acompanhamento foram adaptados para causar o mínimo de interferências no funcionamento dos órgãos e entidades envolvidos na gestão da crise, de forma a não exigir demandas excessivas dos gestores que já se encontram sobrecarregados em face da atipicidade do cenário atual.
5. A SecexTrabalho, após avaliar as deliberações contidas no Plano Especial, elaborou uma estratégia de acompanhamento que prevê a atuação conjunta com os gestores do Programa, de forma a aprimorar a execução dos gastos, mas tomando cuidados para evitar sobrecarga de trabalho sobre os gestores, que pudesse prejudicar o andamento das ações por eles desenvolvidas.

6. Este relatório apresenta os primeiros resultados do acompanhamento realizado no Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, no período de 1º/4 a 30/6 (Portaria de Fiscalização 159/2020, com alterações das Portarias 175 e 191/2020). O relatório final será apresentado após o término da execução do Programa. Vale ressaltar que o benefício emergencial estava previsto originalmente para ser pago por 90 dias, mas, no entanto, esse prazo foi estendido para 120 dias, por força do Decreto 10.422, de 13 de julho de 2020.

7. Entre os resultados desta fiscalização, destacam-se: a construção, em conjunto com os gestores, dos mapas de processos e da matriz de riscos do Programa; a avaliação da transparência na divulgação das informações sobre o benefício; e o cruzamento de dados e desenvolvimento de tipologias para evitar pagamentos irregulares.

8. O presente relatório é composto por sete capítulos: apresentação; introdução (contendo o objetivo e a deliberação que autorizou a da fiscalização, as limitações, o valor dos recursos fiscalizados e os benefícios estimados e a visão geral do objeto); análise de risco; achados de auditoria; conclusão; manifestação dos gestores e proposta de encaminhamento.

2. Introdução

2.1. Informações sobre a fiscalização

Objetivos, Deliberação e Questões de Auditoria

9. O objetivo da presente fiscalização é acompanhar as ações desenvolvidas pelo Ministério da Economia voltadas à implementação do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, com vistas a minimizar riscos de inclusão ou de exclusão indevidas, bem como avaliar a transparência na divulgação de informações aos beneficiários e à sociedade em geral.

10. O Programa surgiu em contexto em que a pandemia causada pela Covid-19 impôs diversas restrições sanitárias, com limitações de movimentação e aglomeração de pessoas, gerando graves efeitos econômicos.

11. Diversas ações do Governo Federal foram desenvolvidas para minimizar as consequências negativas da pandemia. Na esteira dessas ações, o TCU estabeleceu o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19, prevendo a realização de acompanhamentos em unidades jurisdicionadas que desenvolvam ações emergenciais.

12. Assim, a presente fiscalização foi autorizada pelo mencionado Plano, o qual foi aprovado pelo RQ-1-11/2020-TCU-Plenário (TC 016.602/2020-0).

13. Para atingir os objetivos da fiscalização, considerando o planejamento realizado, formularam-se as seguintes questões de auditoria, as quais compõem a matriz de planejamento:

Questão 1 - O Programa contém mecanismos de controle implementados de forma a evitar gargalos e fraudes na execução?

Questão 2 - As formas de divulgação e transparência das informações do Programa são suficientes para garantir aos beneficiários o acesso adequado aos dados do programa e para a sociedade em geral?

Metodologia e Limitações

14. A presente ação de controle está sendo desenvolvida seguindo a metodologia ágil de acompanhamento. Essa metodologia surgiu na década de 1970, voltada para o desenvolvimento de softwares, mas é hoje utilizada nas mais diversas áreas do conhecimento.

15. O método propõe alternativas à gestão de projetos tradicionais e tem a função de aprimorar o processo de desenvolvimento de um produto ou serviço. O objetivo final é fazer entregas com rapidez e com maior frequência. Tem por princípios a simplicidade (retirar ações consideradas desnecessárias), *feedback* (contato frequente com jurisdicionado, para discussão dos trabalhos desenvolvidos, oferecendo e recebendo sugestões); e mudanças (adaptações constantes no trabalho até atingir a etapa final).

16. Neste trabalho optou-se pelo processo *Scrum* de implementação da metodologia, o qual se baseia na realização de reuniões frequentes e de *sprints* (reuniões de fechamento) periódicos para resolução de pendências, com grande participação do cliente, no caso, o jurisdicionado.

17. A equipe do TCU realiza reuniões quase diárias e *sprints* quinzenais. Os produtos das *sprints* seguintes são definidos pela equipe com base nos resultados da *sprint* anterior. A equipe do jurisdicionado participa ativamente de todo o processo.

18. O trabalho está sendo conduzido em duas frentes: uma voltada ao acompanhamento dos processos de negócio junto ao gestor, com desenvolvimento de mapas de processos, matriz de risco e avaliação geral do Programa; e outra baseada em análise de dados, cujos principais objetivos são a identificação e mitigação de riscos referentes a fraudes e pagamentos irregulares, identificação de possíveis exclusões indevidas, além de promoção da transparência quanto à execução do programa.

19. Essas duas frentes comunicam-se trocando informações e aprimorando as ações de controle, conforme mostra a figura a seguir.

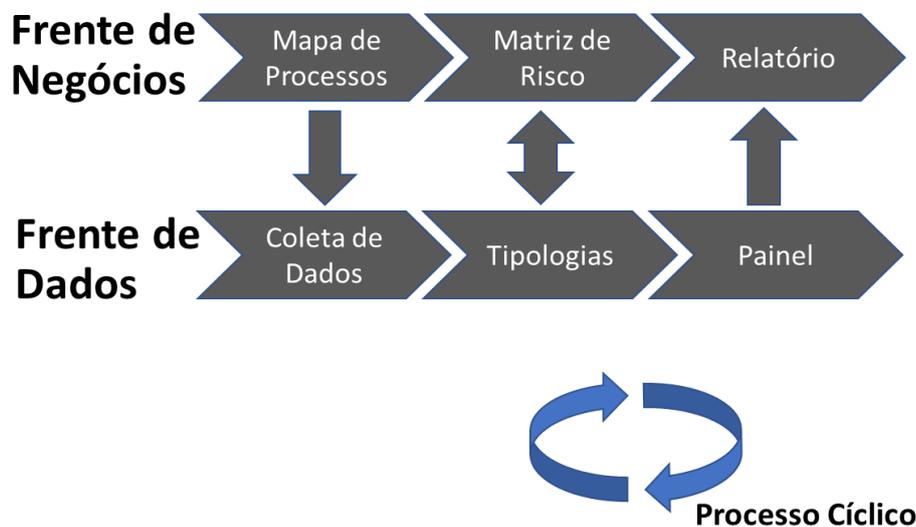


Figura 1 - Esquema da aplicação da metodologia ágil no acompanhamento da implementação do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.

20. A partir da utilização dessa metodologia, procedeu-se aos exames das informações coletadas, seguindo-se, então, as diversas discussões e análises necessárias para a elaboração do presente relatório.

21. No que se refere à manifestação dos gestores, houve a participação dos gestores durante todo o processo, não tendo sido necessário, nessa fase, o envio integral deste relatório parcial para manifestação formal, tendo sido encaminhados somente os tópicos que ensejaram propostas de determinação ou de recomendação.

22. Quanto aos prazos para cumprimento das determinações/recomendações propostas no presente relatório, consoante prevê o art. 6º, inciso I, da Res. TCU 315/2020, optou-se por não estabelecer prazos neste momento processual, uma vez que o acompanhamento ainda está em curso e as melhorias implementadas pelo gestor são contínuas.

23. Dessa forma, a equipe, ainda no decorrer da fiscalização, poderá verificar se os gestores as implementaram ou não.

24. Por ocasião do relatório final do acompanhamento, caso ainda persista a necessidade de novas determinações ou recomendações, os prazos para atendimento serão estabelecidos, nos moldes previstos na Res. 315/2020.

25. Cumpre salientar que não houve limitações aos trabalhos da equipe auditoria.

Volume de Recursos Fiscalizados

26. Conforme dispõe o item 2.1 do Anexo I da Portaria-TCU 222/2003, o volume de recursos fiscalizados totaliza R\$ 51,6 bilhões, considerando os recursos orçamentários previstos para o Programa.

Benefícios Estimados

27. Os benefícios estimados do presente trabalho são a mitigação de riscos e aprimoramento do Programa, de forma a minimizar os casos de pagamentos irregulares e, ao mesmo tempo, permitir que todos aqueles que tenham direito possam receber tempestivamente o benefício.

Em termos monetários, o benefício do controle estimado com o bloqueio ou restituição das parcelas potencialmente indevidas identificadas neste relatório parcial de acompanhamento é de aproximadamente R\$ 151 milhões.

2.2. Visão Geral do Objeto

29. O objeto do presente processo é o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm), o qual será analisado em seus diversos aspectos neste tópico.

30. O benefício surgiu num contexto em que a pandemia causada pela Covid-19 impôs diversas restrições sanitárias, com limitações de movimentação e aglomeração de pessoas, gerando graves efeitos econômicos.

31. Diversas ações do Governo Federal foram desenvolvidas para minimizar os efeitos econômicos da pandemia. Na esteira dessas ações, o TCU estabeleceu o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19, prevendo a realização de acompanhamentos em unidades jurisdicionadas que desenvolvam ações emergenciais.

32. Assim, a presente fiscalização foi autorizada pelo mencionado Plano, o qual foi aprovado pelo RQ-1-11/2020-TCU-Plenário (TC 016.602/2020-0).

33. Dentre as medidas adotadas pelo Governo Federal para mitigar as consequências econômicas da pandemia e evitar o fechamento de empresas e o agravamento do desemprego está a edição da Medida Provisória 936/2020, de 1º/4/2020 (convertida na Lei 14.020, de 6/7/2020). Este normativo criou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, que estabeleceu o pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm).

34. Em 22/4/2020, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho editou a Portaria 10.486/2020, regulamentando o processamento e pagamento do Benefício Emergencial.

35. Por fim, em 13/7/2020, foi editado o Decreto 10.422/2020 que, entre outras medidas, prorrogou os prazos para celebrar os acordos de redução proporcional de jornada e de salário e de suspensão temporária do contrato de trabalho e para efetuar o pagamento do BEm.

Características e público-alvo do Benefício Emergencial

36. O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm) é um auxílio financeiro mensal pago pelo Governo Federal destinado a trabalhadores que formalizaram acordo com os seus empregadores, durante o período da pandemia da Covid-19, para suspensão do contrato de trabalho ou redução proporcional de jornada de trabalho e de salário nos termos da Lei 14.020/2020.

37. O Benefício é operacionalizado pelo Ministério da Economia, por meio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, que avalia as condições de elegibilidade e encaminha os pagamentos para serem processados pelos agentes financeiros (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil).

38. Há dois grupos de trabalhadores que formam o público-alvo do benefício:

a) os empregados formais que firmaram acordos de redução proporcional de jornada de trabalho e de salário ou de suspensão temporária do contrato de trabalho (art. 5º, *caput* e incisos I e II, da Lei 14.020/2020); e

b) os empregados com contrato de trabalho intermitente que firmarem acordo nos mesmos termos acima (art. 6º, §3º da Lei 14.020/2020).

39. No caso de acordos, a suspensão dos contratos de trabalho tinha, de acordo com o texto da Medida Provisória 936/2020, prazo máximo de 60 dias e a redução da jornada e salário do empregado poderá ser de 25%, 50% ou 70%, com prazo máximo de 90 dias. Convenção ou acordo coletivo de trabalho poderiam estabelecer percentuais de redução de jornada diversos dos mencionados, mas o benefício seguiria os percentuais definidos, na forma prevista no art. 11, §2º, da referida Medida Provisória.

40. Destaque-se que, quando da conversão da Medida Provisória 936/2020 na Lei 14.020/2020, vários dispositivos foram alterados (art. 7º, §3º, art. 8º, §6º, art. 16, *caput* e parágrafo único), permitindo a prorrogação dos prazos dos acordos de suspensão e de redução de jornada e salário, por meio de ato do Poder Executivo, respeitado o limite temporal do estado de calamidade pública.

41. A partir da autorização legal, em 13/7/2020, foi editado o Decreto 10.422/2020 que efetivamente prorrogou os prazos previstos originalmente na MP 936/2020.

42. De acordo com esse Decreto, agora o prazo dos acordos de redução de jornada e salário foi estendido em 30 dias (art. 2º), enquanto os de suspensão dos contratos foi acrescido em 60 dias (art. 3º). Dessa forma, ambos os tipos de acordo (suspensão e redução) passam a ter prazo final total de 120 dias.

43. Além disso, o Decreto 10.422/2020 permite que a suspensão do contrato seja efetuada de forma fracionada, em períodos sucessivos ou intercalados maiores ou iguais a dez dias, mantendo a limitação total de 120 dias (art. 3º parágrafo único).

44. De acordo com o art. 6º da Lei 14.020/2020, o Benefício Emergencial não é devido ao empregado que esteja ocupando cargo ou emprego público, cargo em comissão de livre nomeação e exoneração ou titular de mandato eletivo. Também não tem direito ao BEm aquele que estiver recebendo benefício de prestação continuada do Regime Geral de Previdência Social ou dos Regimes Próprios de Previdência Social; seguro-desemprego, em qualquer de suas modalidades; ou bolsa de qualificação profissional.

45. Ressalte-se que o empregado com mais de um vínculo formal de emprego poderá receber cumulativamente um benefício para cada vínculo com redução proporcional de jornada de trabalho e de salário ou com suspensão temporária do contrato de trabalho.

46. O valor do benefício tem como base de cálculo o valor mensal do seguro-desemprego a que o empregado teria direito (art. 6º da Lei 14.020/2020). O empregado receberá 100% do valor do seguro-desemprego no caso de suspensão do contrato e, nos casos de redução de jornada de trabalho e de salário, o BEm é calculado aplicando-se sobre a base de cálculo o percentual da redução.

47. Em relação aos empregados com contrato de trabalho intermitente que firmarem acordos de suspensão ou redução o valor do benefício será, entretanto, fixo de R\$ 600,00 por quatro meses (art. 18 da Lei 14.020/2020, combinado com art. 6º do Decreto 10.422/2020). O empregado intermitente não tem direito a mais de um benefício emergencial, ainda que tenha mais de um vínculo (art. 18, §3º da Lei 14.020/2020).

48. De modo geral, o valor do benefício é creditado na conta bancária informada pelo empregador ao Ministério da Economia. Em situações especiais, o pagamento pode ser feito mediante crédito em outra conta de titularidade do trabalhador ou ainda por meio do Cartão do Cidadão.

O impacto da pandemia no desemprego e o Benefício Emergencial

49. Conforme fica evidenciado no gráfico apresentado na Figura 2, com o agravamento da crise decorrente da pandemia de Covid-19 a partir de março de 2020 e, em especial, a partir de abril de 2020, houve aumento expressivo no número de demissões de acordo com a base do seguro-desemprego em comparação a anos anteriores, revelando forte tendência de aumento da taxa de desemprego no país.

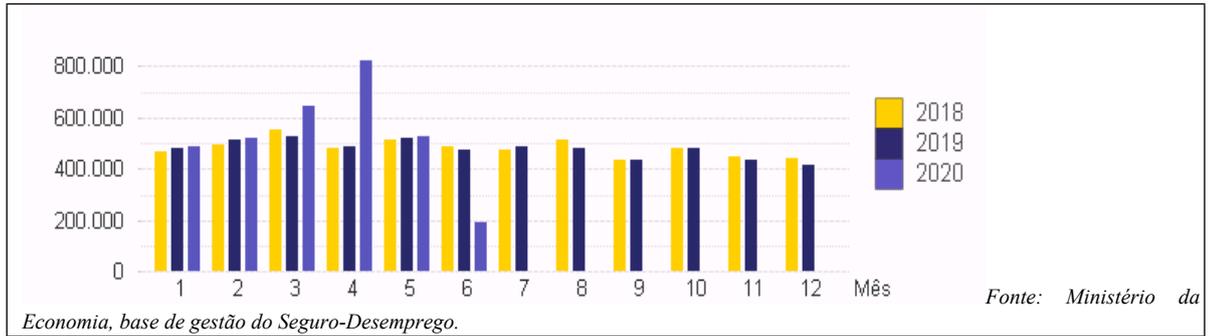


Figura 2 – Evolução no número de demissões de acordo com a base de dados do seguro-desemprego.

50. Considerando que a última atualização da base gestão do seguro desemprego até a data da elaboração do presente relatório é 17/07/2020, os dados referentes às demissões de junho ainda são preliminares. A queda do número de demissões em maio em relação a abril de 2020 reflete o efeito do BEm na contenção dos efeitos da crise. Apesar disso, o número de demissões em maio ainda foi superior ao mesmo mês dos anos passados e o nível atual de desemprego no país é um dos maiores dos últimos anos.

51. De acordo com os dados consolidados no Painel de acompanhamento das ações de preservação de emprego e renda pelo TCU (www.tcu.gov.br/paineis/emprego-renda), desde abril de 2020 até o início de junho, foram registradas mais de 1,5 milhão de requisições de Seguro-Desemprego.

52. O agravamento da crise também impactou o canal utilizado pelos trabalhadores para acesso ao benefício do Seguro-Desemprego, como pode ser observado no gráfico da Figura 3.

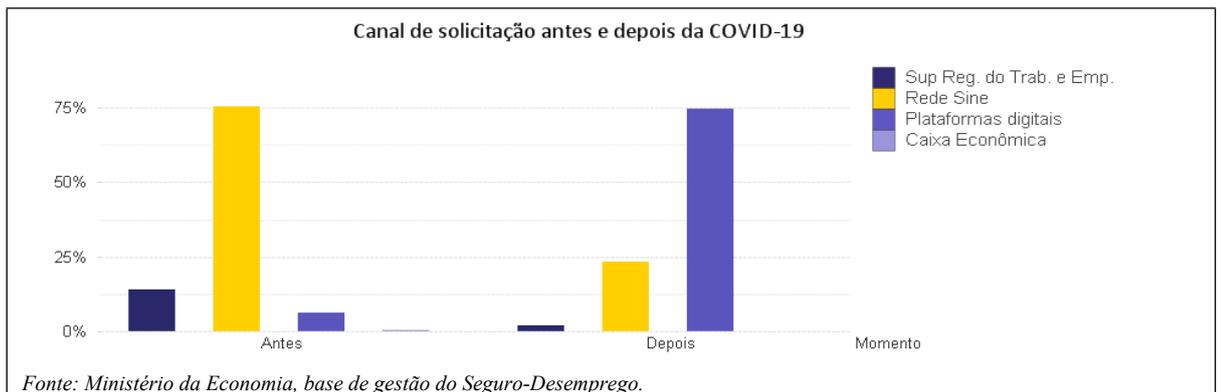


Figura 3 - Utilização de canais de atendimento antes e depois de 1º de abril de 2020.

53. Antes da crise, o canal preferencial de solicitação do Seguro-Desemprego eram os postos da Rede Sine, com atendimento presencial aos trabalhadores. Com o fechamento de postos de atendimento em razão da pandemia, houve uma mudança radical no perfil das solicitações, com migração em massa para as plataformas digitais.

54. Se, por um lado, a mudança para plataformas digitais representa modernização do atendimento, com maior facilidade, eliminação da necessidade de deslocamento e aumento da eficiência, refletindo na redução do tempo entre a ocorrência do desemprego e a solicitação do benefício, como pode ser observado na Figura 4, por outro lado, preocupa a situação dos analfabetos digitais, que não têm acesso ou têm dificuldade para utilizar as novas tecnologias.

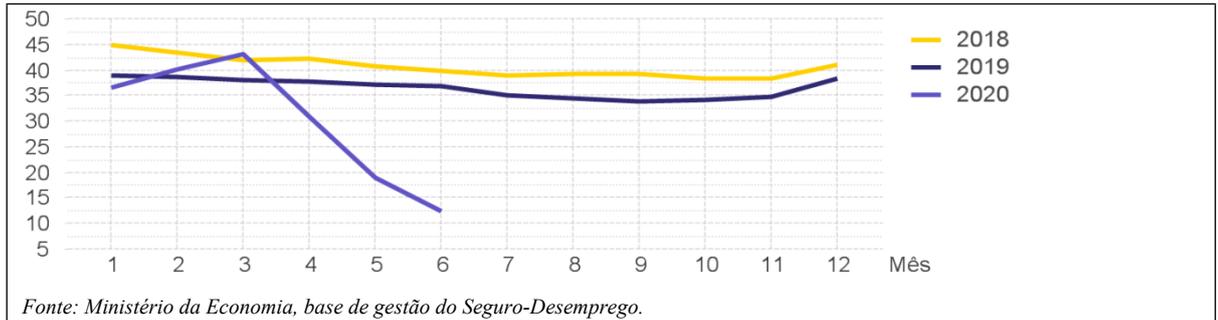


Figura 4 - Comparativo do intervalo em dias entre a demissão e o requerimento nos últimos anos.

55. Nesse sentido, procede a preocupação da equipe de auditoria em verificar a situação da transparência e a estratégia de comunicação do programa em sentido amplo, incluindo a preocupação com atendimento aos excluídos digitais, como será tratado na seção 4.2 deste relatório.

56. De volta à questão do mercado do trabalho em geral, considerando a tendência comprovada de aumento do desemprego em razão da pandemia, fez-se necessária a atuação do poder público, com vistas a minimizar os efeitos da crise sobre os trabalhadores brasileiros. O Benefício Emergencial (BEm) foi a resposta imediata do governo a esta situação, para manter os empregos. A Figura 5 ilustra bem a importância e a abrangência do Programa de Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda nesse contexto.

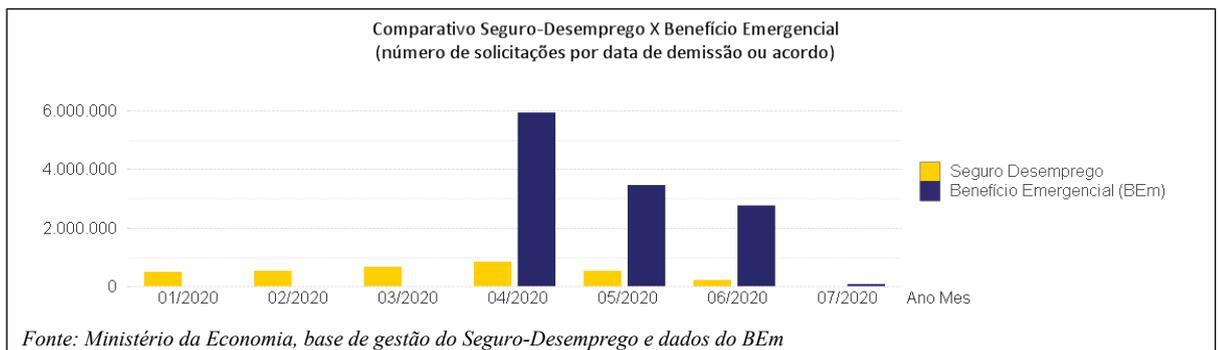


Figura 5 - Comparativo da quantidade de requisições do Benefício Emergencial com a do Seguro-Desemprego.

57. Apesar do aumento das demissões em abril, nota-se a importância do BEm, que contribuiu para preservar quase 6 milhões de empregos, evitando um impacto muito maior no mercado de trabalho brasileiro.

58. A queda no número de requisições de BEm nos meses subsequentes sugere que houve alto grau de adesão ao benefício logo no primeiro mês após o lançamento. Mesmo assim, os números são bastante representativos frente ao Seguro-Desemprego em todos os meses desde o lançamento do Programa.

59. Ainda em relação à Figura 5, nota-se, inclusive, redução no número de demissões em maio, quando comparado a abril, reforçando a efetividade da ação em relação a um dos seus objetivos principais que é a preservação do emprego.

60. A Figura 6 explora em detalhes a adesão ao programa dia a dia desde o seu lançamento. Logo no primeiro dia, houve um pico de solicitações da ordem de 600 mil acordos. Nas próximas 2 semanas, ainda em abril houve também picos nas segundas-feiras.



Figura 6 - Evolução da quantidade de acordos dia a dia.

61. Nos meses subsequentes, com a estabilização do programa, os picos são concentrados no primeiro dia do mês, como é, de certa forma, esperado.

62. A Figura 6 traz ainda uma comparação entre as quantidades de acordos comunicados pelos empregadores e as quantidades de benefícios efetivamente concedidos. Nem todos os acordos comunicados dão origem a benefícios, uma vez que os requisitos previstos na Lei 14.020/2020 precisam ser atendidos.

63. Considerando apenas os acordos já processados, conforme dados consolidados no Painel de acompanhamento das ações de preservação de emprego e renda (www.tcu.gov.br/paineis/emprego-renda), a taxa de habilitação corrente do BEm, que corresponde à quantidade de acordos habilitados dividida pelo total de acordos processados, é de 93,3%.

64. Ainda conforme dados consolidados no Painel de acompanhamento, até 17 de julho de 2020, haviam sido processados 12,1 milhões de acordos, com 11,3 milhões de benefícios concedidos, perfazendo R\$ 16,5 bilhões pagos.

65. Em suma, apesar de não ter conseguido impedir totalmente o aumento do desemprego em razão da crise sanitária, a análise gráfica aqui apresentada indica que o Benefício Emergencial contribuiu sobremaneira para reduzir os impactos sobre o mercado de trabalho.

66. Entretanto, apesar do efeito positivo imediato que o Benefício Emergencial proporcionou em relação à preservação de empregos, possivelmente evitando profunda crise no mercado de trabalho, é importante continuar observando os efeitos da pandemia sobre o emprego após a vigência do programa.

67. Para esta análise a longo prazo dos efeitos da pandemia é importante destacar que a lei que instituiu o benefício previu um período de garantia do emprego para os trabalhadores que fizeram o acordo pelo mesmo prazo de vigência do benefício (art. 10, incisos I e II, da Lei 14.020/2020). Assim sendo, convém verificar se não ocorrerá um aumento anormal da taxa desemprego, após a vigência desta garantia para confirmar a efetividade da medida.

Processamento e Pagamento do BEm

68. Da assinatura do acordo entre empregado e empregador até o recebimento do Benefício Emergencial na conta do beneficiário são necessárias várias etapas, envolvendo diversos agentes públicos e privados.

69. Para processamento do benefício, a Secretaria do Trabalho (Strab) desenvolveu juntamente com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) um sistema informatizado, o qual se baseou na estrutura do sistema do seguro desemprego.

70. Esse sistema foi elaborado em tempo extremamente curto, de forma a operacionalizar os pagamentos com a rapidez demandada pela situação emergencial gerada pela pandemia. Ressalte-se, no entanto, que o sistema continua sendo modificado de forma frequente, de modo a inserir novas funcionalidades e aprimorar os controles existentes.

71. O processamento do benefício começa com o envio, pelo empregador, dos acordos de suspensão ou de redução de carga horária e salário firmados, por meio do aplicativo 'EmpregadorWeb'. No caso dos empregadores pessoas físicas, os dados devem ser enviados por meio do Portal 'gov.br'. Os dados necessários estão definidos no art. 9º, §1º, da Portaria 10.486/2020.

72. O empregador tem dez dias, a partir da assinatura dos acordos, para comunicar os dados ao Ministério da Economia (ME), sob pena de ter de arcar pelos valores referentes ao atraso.

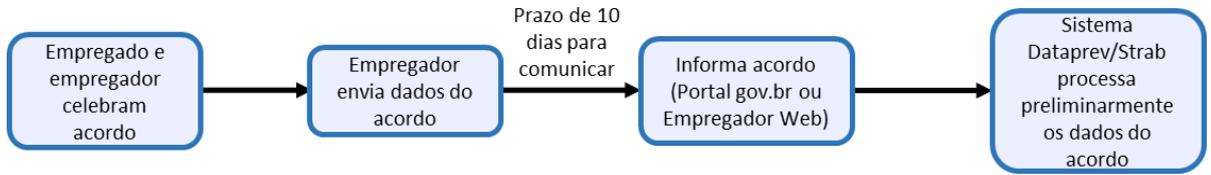


Figura 7 - Procedimentos para envio das informações dos acordos ao Ministério da Economia.

73. Recebidos os dados pelo Ministério da Economia, esses passam por uma análise preliminar para detectar inconsistências tais como: vínculo não encontrado, dados divergentes ou não encontrados na base de dados da Receita Federal do Brasil (RFB). Havendo inconsistências, o empregador recebe notificação e tem prazo de cinco dias para retificar os dados (art. 12 da Portaria 10.486/2020).

74. Não havendo inconsistências, o Ministério processa novamente os dados e faz diversas verificações, com cruzamento de dados com outras fontes de informação. A partir daí, o sistema inabilita a solicitação (encaminhando notificação ao empregador) ou concede o benefício, encaminhando os dados para pagamento junto aos bancos credenciados.

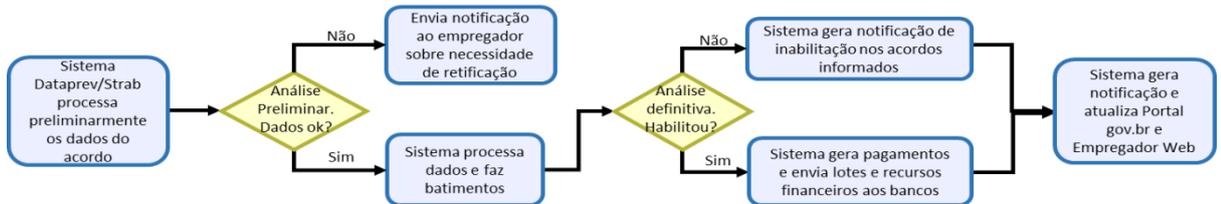


Figura 8 - Procedimentos para envio das informações dos acordos ao Ministério da Economia.

75. A partir do envio dos dados aos bancos operadores (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), cada um desses agentes financeiros adotará as medidas necessárias para que o pagamento chegue aos beneficiários, podendo até criar contas de poupança digitais exclusivas para o recebimento do BEm.

76. Já nos casos de indeferimento do benefício, cabe a interposição de recurso administrativo junto à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. A questão dos recursos administrativos será abordada em tópico específico deste Relatório.

77. Vale ressaltar que as etapas do Benefício Emergencial, com as operações de habilitação/concessão, pagamento e prestação de contas do Benefício Emergencial, apontando os principais produtos e os pontos de controle existentes, estão registradas no mapa de processos inserto na peça 29 destes autos.

Interposição de Recursos Administrativos

78. De acordo com a Portaria 10.486, de 24/4/2020, que regulamenta o processamento e pagamento do Benefício Emergencial, há várias situações em que o potencial beneficiário do BEm pode interpor recursos administrativos junto à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, seja pelo indeferimento da solicitação, pela suspensão do benefício deferido, pelo pagamento a menor ou por outros motivos elencados no normativo.

79. A sistemática de interposição de recursos é complexa e ainda não foi implementada pela Secretaria de Trabalho e por isso a equipe de auditoria entendeu que seria relevante tratar o tema em item específico deste Relatório.

80. A Portaria 10.486/2020 prevê nada menos que nove tipos de recursos, cada um com suas especificidades. Na sequência serão detalhados os mais importantes.

81. Destaque-se que a peça 30 traz os mapas de processo referentes aos recursos administrativos, de acordo com a Portaria 10.486/2020 e informações fornecidas pelos gestores da Strab.

Recurso de Reabertura de Prazo

82. Esse recurso está previsto nos §§ 1º a 4º do art. 12 da Portaria 10.486. Refere-se à hipótese em que faltam dados ou estes foram declarados incorretamente, necessitando retificação.

83. Nessa situação, o empregador deve apresentar o recurso no prazo de cinco dias corridos a partir da data que foi notificado, inserindo os dados corretos. De acordo com o §4º do art. 12, a não regularização das informações no prazo estabelecido implicará o arquivamento da solicitação.

84. Apesar de esse recurso não estar oficialmente implementado, já está operacional a possibilidade de retificação de dados.

85. No caso de inconsistências tais como vínculo empregatício não encontrado ou dados ausentes ou divergentes daqueles existentes no banco de dados da Receita Federal, o Sistema Dataprev/Strab já identifica o problema, em verificação preliminar, e notifica o empregador. A partir dessa notificação, o empregador tem o prazo de cinco dias para a inserção de novos dados, os quais serão analisados e processados normalmente.

Recurso de Benefício Notificado

86. Quando a verificação preliminar realizada pelo Sistema Dataprev/Strab não detecta as falhas nos dados, há um novo processamento das informações inseridas, dessa vez com a realização de diversos cruzamento de dados, com vistas a verificar se o solicitante tem direito ou não ao benefício.

87. Caso a solicitação seja habilitada, tal informação é enviada aos bancos credenciados para a realização dos pagamentos.

88. Em sentido inverso, havendo a inabilitação, o empregador é notificado dos motivos da decisão, cabendo, então, o recurso administrativo denominado 'Benefício Notificado'. Este recurso, que também é válido para os casos de arquivamento (quando não há inserção, no prazo definido, de dados retificadores), está previsto nos §§ 1º e 2º do art. 13 da Portaria 10.486/2020.

89. O recurso pode ser interposto, no prazo de 10 dias a partir da notificação, devendo ser julgado em até 15 dias da interposição.

90. Interposto o recurso, o agente avaliará os documentos encaminhados, rejeitando ou deferindo-o. Se houver o deferimento, o sistema retira as notificações existentes e reagenda o pagamento das parcelas do benefício. No caso de rejeição, não caberá mais outro recurso administrativo.

Recurso de Revisão do Benefício

91. O Recurso de 'Revisão de Benefício' servirá para contestar o valor recebido ou informar o não recebimento deste. Embora não esteja previsto na Portaria 10.486/2020, a Strab planeja inseri-lo no novo normativo que está sendo elaborado, o qual irá alterar significativamente a questão dos recursos.

92. O recurso poderá ser impetrado pelo empregado ou empregador. O prazo para interposição será de 30 dias do recebimento da última parcela ou da notificação (quando nenhuma parcela tiver sido paga).

93. Nesse caso o agente avaliará o recurso, consultando, se for o caso, a situação do benefício. Havendo o indeferimento não caberá novo recurso. Se o recurso for deferido e não tiver havido pagamento de qualquer parcela, haverá a reemissão das parcelas do benefício. Se houve deferimento com parcelas já pagas, o valor do benefício é recalculado gerando um valor residual ou um desconto nas parcelas seguintes.

Outros Recursos Administrativos

94. A Portaria 10.486/2020 prevê, nos seus arts. 15 e 16, uma série de situações em que caberiam recursos administrativos.

95. O art. 15 descreve as possibilidades de cessação do pagamento do BEM, quais sejam:

- I - transcurso do prazo pactuado de redução e suspensão informado pelo empregador;
- II - retomada da jornada normal de trabalho ou encerramento da suspensão do contrato de trabalho antes do prazo pactuado;
- III - pela recusa, por parte do empregado, de atender ao chamado do empregador para retomar sua jornada normal de trabalho;
- IV - início de percepção de benefício de prestação continuada do Regime Geral da Previdência Social ou de Regime Próprio de Previdência Social, exceto o auxílio-acidente e a pensão por morte;
- V - início de percepção do benefício de seguro desemprego, em qualquer de suas modalidades, ou da bolsa qualificação de que trata o art. 2º da Lei art. 2º-A da Lei 7.998, de 1990.
- VI - posse em cargo público, cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, emprego público ou mandato eletivo;
- VII - por comprovação da falsidade na prestação de informações necessárias à habilitação;
- VIII - por comprovação de fraude visando à percepção indevida do BEm; e
- IX - por morte do beneficiário.

96. No §2º do mencionado artigo, a norma estabelece que ‘verificados indícios suficientes da ocorrência das hipóteses previstas nos incisos VII e VIII, o pagamento do BEm será suspenso e o empregador será notificado para apresentar defesa no prazo de 5 (cinco) dias, contados da data da comunicação da decisão’. Há, então, a previsão de um recurso contra a decisão que suspende o benefício nas hipóteses dos incisos VII e VIII, correspondentes a situações de fraude. Nesse caso, o recurso será avaliado e, se acolhida a defesa, o benefício será restabelecido, ou será cessado se esta for julgada intempestiva ou improcedente.

97. Já no §4º, há a previsão de outro recurso administrativo direcionado a todas as situações de cessação do pagamento do BEm. Nesse caso, a norma estabelece o prazo de dez dias para interposição, com a utilização do rito previsto no art. 13, relativo ao ‘Recurso de Benefício Notificado’.

98. O art. 16 trata da devolução dos valores recebidos indevidamente, determinando, no *caput*, que estes sejam restituídos mediante depósito na Conta Única do Tesouro Nacional, em até trinta dias contados da data do recebimento de notificação.

99. Na sequência, o §1º estabelece que o interessado poderá apresentar defesa contra a decisão que determina a devolução, a qual será respondida em trinta dias. Se indeferido o recurso, a obrigação terá vencimento no prazo de dez dias corridos contados da ciência da decisão (§2º). E há a possibilidade de novo recurso contra o indeferimento do recurso anterior dirigido à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia (§§ 3º a 5º).

Dados Orçamentários

100. No contexto das ações desenvolvidas pelo Governo Federal para o combate a pandemia de Covid-19, aquela que estabelece o benefício emergencial é das mais importantes, tanto no que se refere à materialidade, quanto em termos de relevância social.

101. A tabela a seguir mostra essas ações, com os valores previstos e já executados para cada uma delas:

Tabela 1 - Despesas orçamentárias da União com as ações voltadas para o enfrentamento da Pandemia de Covid-19.

Despesas (R\$ bilhões)		
Função	Valor Previsto	Valor Liquidado*
Auxílio Emergencial a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade	254,24	166,48
Ampliação do Programa Bolsa Família	3,04	0,37

Benefício Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda	51,64	16,51
Auxílio Financeiro aos Estados, Município e DF	79,19	39,94
Concessão de Financiamento para Pagamento de Folha Salarial	34,00	17,00
Transferência para a Conta de Desenvolvimento Energético	0,90	0,90
Cotas dos Fundos Garantidores de Operações de Crédito	35,90	20,90
Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e Demais Ministérios	50,56	21,64
Total	509,63	283,75

Fonte: Tesouro Nacional Transparente (www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19).

*Dados de 17/07/2020

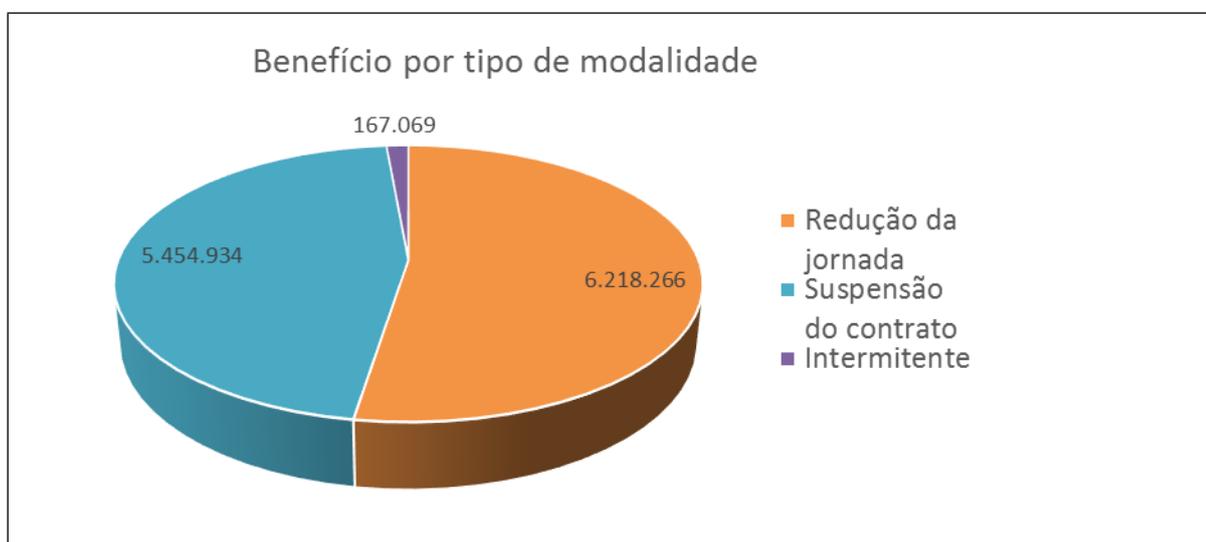
102. Vale destacar que os recursos financeiros para implementação das ações para o combate à Covid-19 vieram da abertura de créditos extraordinários, no contexto do reconhecimento da situação de calamidade pública feita pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo 6, de 20/03/2020). O reconhecimento de calamidade pública desobriga o Executivo de atender às metas fiscais, podendo, assim, gastar mais do que o previsto com vistas a custear ações de combate à pandemia.

103. Especificamente em relação ao benefício emergencial, os créditos extraordinários, no valor total de R\$ 51,64 bilhões, foram abertos por meio da MP 935/2020, com o correspondente aumento da dívida pública.

104. Como se vê na tabela anterior, já foram executados no Programa Emergencial para Manutenção do Emprego e da Renda, até 17/7/2020, R\$ 16,51 bilhões para um total de 11,3 milhões de beneficiários. O valor executado corresponde a cerca de 32% do montante originalmente previsto.

105. Foram processados, desde 1º/4/2020 quando o programa começou a ser implementado, 12,1 milhões de acordos, tendo sido habilitados para recebimento do BEm 93,3% desse total. Para se ter uma base de comparação, no mesmo período foram processados cerca de 2,1 milhões de pedidos de seguro-desemprego. Observa-se, então, que o número de Benefícios Emergenciais processados é quase 6 vezes maior, o que dá uma ideia das dificuldades encontradas para fazer chegar tal benefício aos trabalhadores necessitados em tempo tão exíguo.

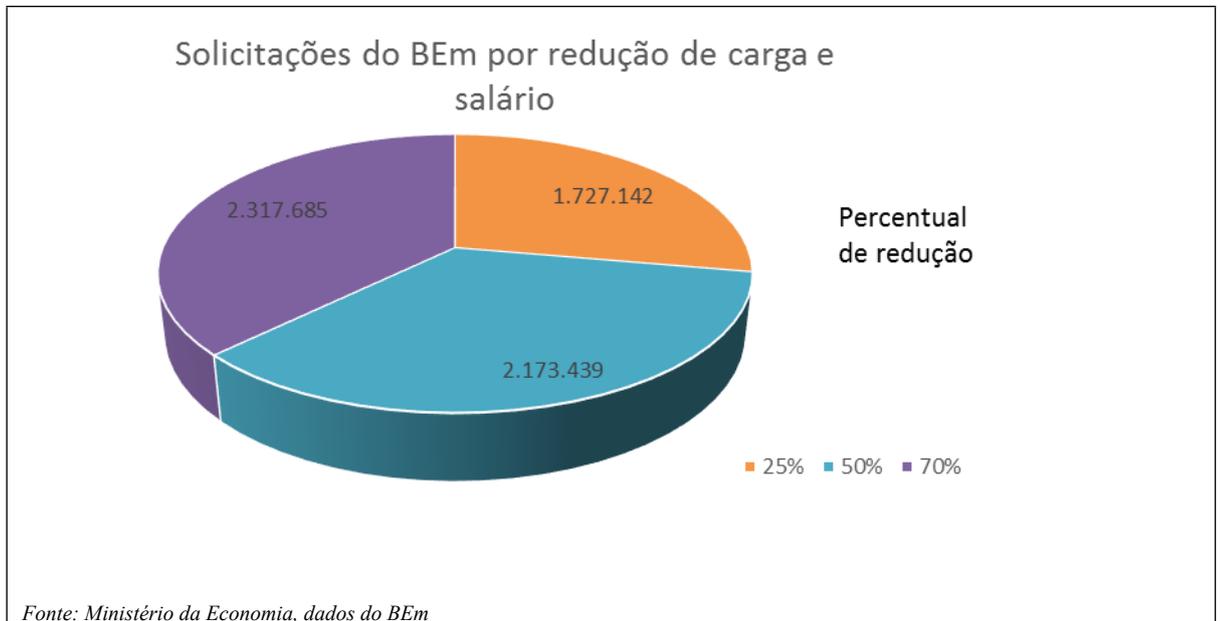
106. Sobre as modalidades de benefícios solicitados, o gráfico a seguir mostra um panorama geral. Cerca de 52,5% dos acordos são de redução da jornada e salário, enquanto 46,1% se referem à suspensão do contrato trabalhista. Há ainda uma porcentagem residual para os casos de trabalhadores com contratos intermitentes.



Fonte: Ministério da Economia, dados do BEm

Figura 9 - Benefícios Emergenciais solicitados por modalidade.

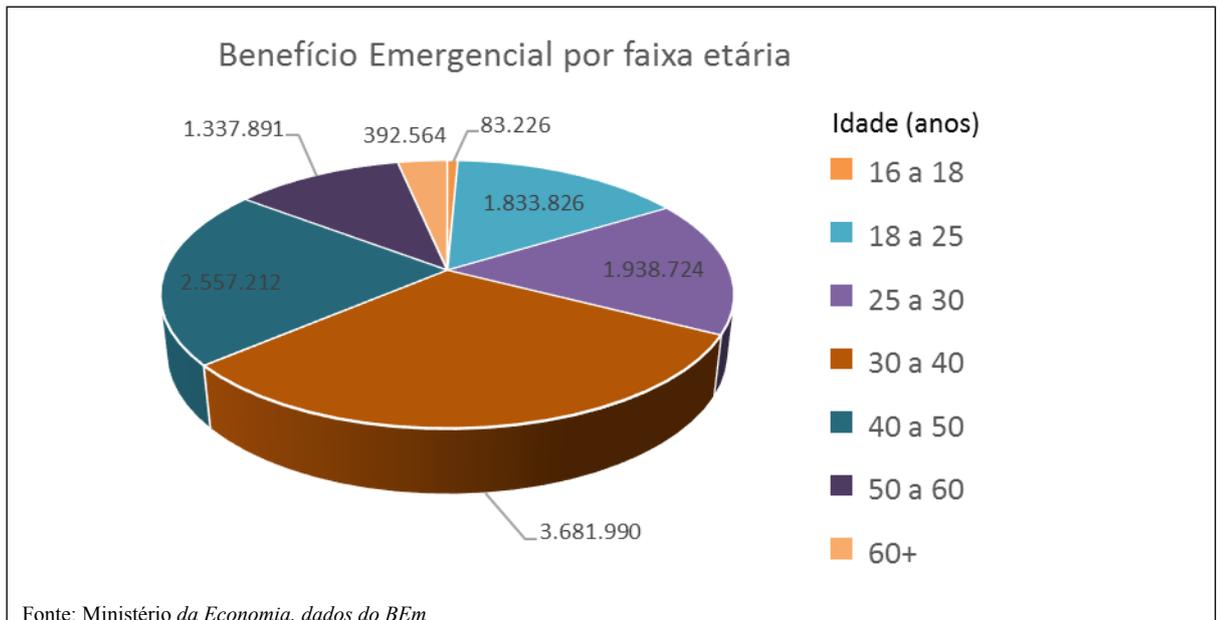
107. As solicitações do Benefício Emergencial para os acordos de redução de jornada e salário se dividem em três grupos: redução de 25%, 50% ou de 70% da jornada. Observa-se que os pedidos têm a seguinte distribuição: 27,8% para decréscimo de 25%, 35,0% para decréscimo de 50% e 37,3% para redução de 70%.



Fonte: Ministério da Economia, dados do BEm

Figura 10 - Benefícios Emergenciais relativos à redução de jornada e salário por porcentagem de redução.

108. Relativamente à faixa etária dos solicitantes (Figura 11), a maior parte dos solicitantes encontra-se entre 30-40 anos (31,1%), embora a distribuição seja bem homogênea em relação às demais faixas.



Fonte: Ministério da Economia, dados do BEm

Figura 11 - Benefícios Emergenciais solicitados por faixa etária.

109. Em relação aos valores dos benefícios, a parcela do BEm tem valor médio de R\$ 863,00. Cabe lembrar que esse valor depende do tipo de benefício (se suspensão ou redução) e ainda varia de acordo com os valores do seguro-desemprego. Dessa forma, o valor mínimo do benefício seria R\$ 265,25 (para o caso de trabalhador que receba salário mínimo e tenha assinado acordo de

redução de 25% na jornada e salário) até o valor máximo do seguro-desemprego (R\$ 1.813,03). Há ainda parcelas residuais, referentes a ajustes, que podem ser menores que o valor indicado.

110. A Figura 12 mostra o perfil dos valores das parcelas do benefício emergencial, indicando que a maior parte (49,2%) se situa entre R\$ 800 e R\$ 1.200.

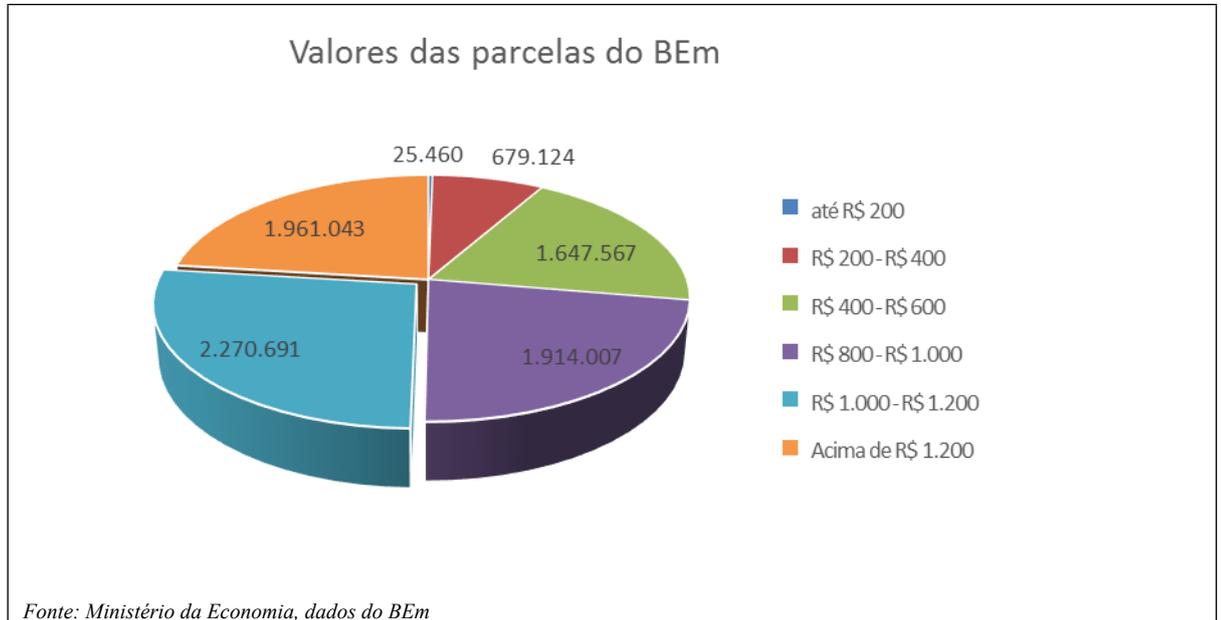


Figura 12 - Valores das parcelas do Benefício Emergencial.

111. Em relação à duração dos acordos firmados para obtenção do Benefício Emergencial, os dados mostram que a maior parte deles é de 60 dias. Ressalte-se que, em conformidade com a Lei 14.020/2020 e o Decreto 10.422/2020, tanto as suspensões quanto as reduções de jornada e salários estão limitadas a 120 dias, podendo haver, no entanto, novas prorrogações de tais períodos por meio de ato do Poder Executivo.

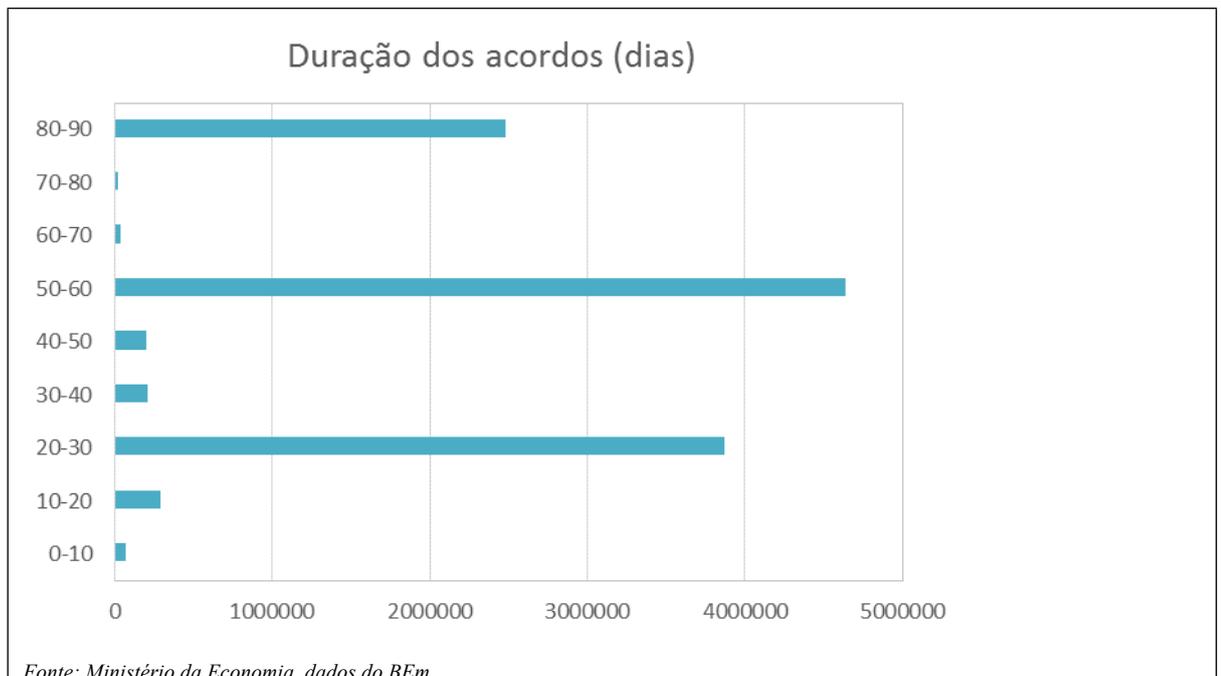


Figura 13 - Duração média dos acordos referentes ao Benefício Emergencial.

112. Quanto ao tipo de empresa cujos empregados foram beneficiados com o BEm, os dados indicam que a maior parte das solicitações são de empresas de grande porte (56,7%).

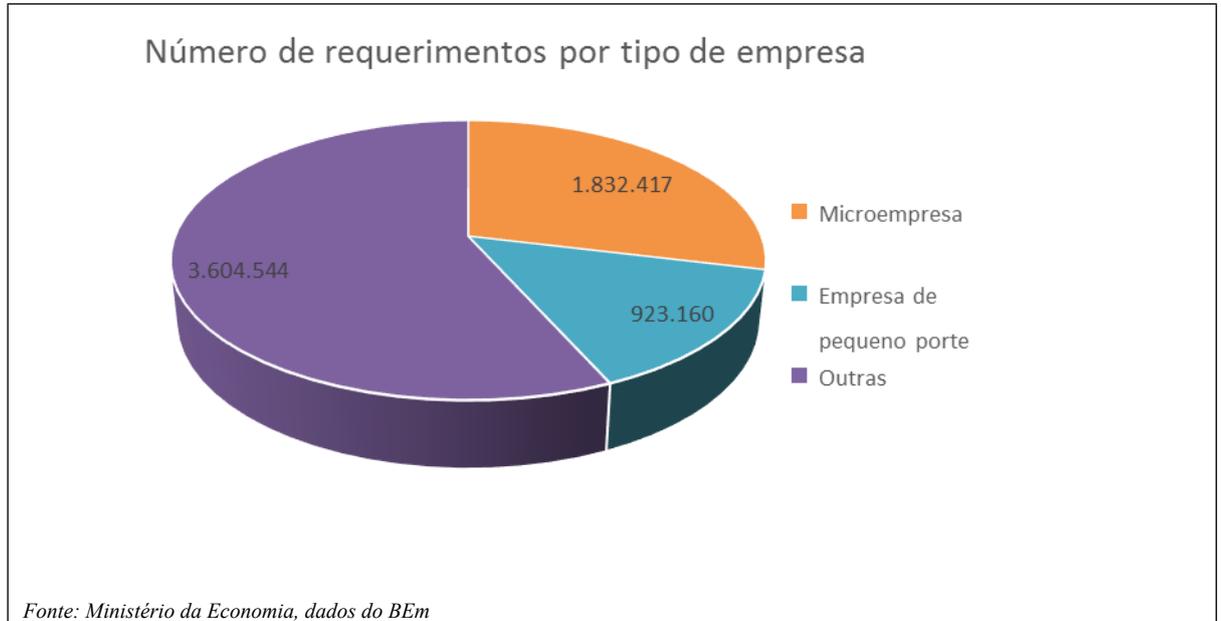


Figura 14 - Perfil das empresas cujos empregados solicitaram o BEm.

3. Avaliação de Riscos

113. Segundo a norma ABNT NBR ISO 31000/2009, a finalidade da avaliação de riscos é auxiliar na tomada de decisões com base nos resultados da análise de riscos. De maneira geral, preconiza que todos os riscos identificados sejam submetidos ao processo de avaliação, ou seja, devem ser estimadas a probabilidade de ocorrência dos riscos identificados e o impacto sobre os objetivos organizacionais, da materialização desses riscos.

114. Além disso, devem ser adotadas atividades de controle das políticas e dos procedimentos que contribuem para assegurar que as respostas da organização aos riscos sejam executadas. As atividades de controle ocorrem por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas compreendem uma série de atividades diferentes, como aprovações, autorizações, verificações, reconciliações, revisões do desempenho operacional, segurança do patrimônio e segregação de funções (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO II, 2006*).

115. Diante desse contexto, a equipe de fiscalização, juntamente com a Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia, mapeou os riscos do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda e as medidas mitigadoras a serem adotadas pela Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia (Strab/ME). Esse mapeamento resultou na Matriz de Risco (peça 42).

116. Para melhor compreensão, separamos os riscos por tipos de ocorrência, que podem ser riscos legislativos, riscos de operação e riscos de fraudes.

117. Os riscos legislativos estão relacionados às incertezas acerca de possíveis alterações nos normativos referentes ao Programa Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda e os impactos dessas mudanças nos custos e na operacionalização do pagamento do benefício.

118. Os riscos de operação são os referentes aos erros de preenchimento do sistema, congestionamento de rede e inconsistências nas bases de dados utilizadas nas regras de negócios do programa.

119. Por fim, os riscos de fraudes referem-se a problemas de conluio entre empresas e empregados, intermediadores e possíveis beneficiários, com o intuito de conceder o benefício a quem não está efetivamente na condição de suspensão do contrato de trabalho ou redução da carga horária.

120. A seguir serão detalhados os riscos identificados na formulação e execução do Benefício Emergencial e as medidas mitigadoras apresentadas pela Strab.

Riscos Legislativos

121. O único risco legislativo apresentado na Matriz de Risco (peça 42) refere-se a R1- Alteração normativa no Programa Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda.

122. Como visto no capítulo destinado à Visão Geral do Objeto deste relatório, a MP 936/2020 previa que, durante o estado de calamidade pública, o empregador poderia acordar com os seus empregados a suspensão do contrato de trabalho ou a redução proporcional de jornada de trabalho e de salário. Contudo, para que essa MP não perdesse a validade e os efeitos desde o início de vigência, o Congresso Nacional deveria convertê-la em lei, no prazo de 60 dias, contados a partir de sua publicação, prorrogável por igual período.

123. O risco de não aprovação no Congresso Nacional foi superado na Sessão Deliberativa Remota de 16/6/2020, em que houve votação pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão 15/2020. Em 6/7/2020, o Presidente da República sancionou, com alguns vetos, a Lei 14.020/2020.

124. No entanto, alterações no texto da MP, entre elas a possibilidade de o Presidente da República prorrogar os prazos de suspensão e de redução da carga horária (que de fato ocorreu com a edição do Decreto 10.422, de 13/7/2020), ou a derrubada dos vetos presidenciais (que incluem a concessão do BEm para aqueles que perderam o emprego, mas não têm direito ao seguro-desemprego e a prorrogação da desoneração da folha de pagamentos das empresas até dezembro de 2021), podem elevar o custo do programa de R\$ 51 bilhões para R\$ 120 bilhões, além de trazer diversas dificuldades e atrasos na execução do Programa.

125. Diante dessas possíveis alterações, foi elencada como orientação ao presente risco a continuação do monitoramento de avaliação dos vetos no Congresso Nacional e a antecipação de cenários para implementação ágil de possíveis modificações ou extensões no Programa.

Riscos de Operação

126. Nesse quesito, foram consideradas situações causadas por falhas no preenchimento de dados do Sistema ‘EmpregadorWeb’, por indisponibilidade de sistemas, por falhas acarretadas pela não utilização da base de dados correta para o refinamento das regras de batimento do benefício ou utilização de bases de dados intempestivas e ainda por problemas na estrutura de atendimento sobre o processamento do benefício.

127. Essas situações podem acarretar a habilitação de solicitações e pagamentos indevidos a pessoas incompatíveis com as condições estabelecidas pela Lei 14.020/2020 ou ainda a não habilitação, e conseqüente não pagamento, de solicitação regular de pessoas que deveriam ser contempladas com o benefício.

128. A tabela a seguir demonstra os riscos de operação ocasionados por falhas nos sistemas e por problemas na estrutura de atendimento aos beneficiários, as medidas mitigadoras e as orientações da equipe de fiscalização:

Tabela 2 - Riscos relacionados a problemas de sistema e de estrutura de apoio.

Riscos Identificados	Resposta da Administração ao risco	Orientações
R2 - Indisponibilidade do Sistema pela Dataprev	Previsão, no contrato firmado com a Dataprev, de cláusulas de garantia da qualidade dos serviços prestados.	Monitoramento da transmissão dos dados, para atuação tempestiva da contratada em caso de ocorrência de interrupção prolongada.
R3 - Estrutura de atendimento inadequada para a prestação de informações sobre o BEm	Disponibilização de um telefone para atendimento e criação de página da internet para informar sobre como solicitar o BEm.	Ações junto às superintendências do trabalho para melhorar a comunicação local e parcerias com entidades para divulgação de informações nos meios empresariais.
R5 - Inconsistências	Ações corretivas sobre as ocorrências identificadas e ação	Monitoramento constante deste tipo ocorrência e manutenção das

entre as informações prestadas e os bancos de dados	preventiva de implementação da funcionalidade de alteração e cancelamento em acordos e de alteração do calendário de processamento para tratamento dos arquivos de acordo em D+1 após o envio. Ação preventiva de abertura de possibilidade de recurso para casos de inabilitação da solicitação.	outras ações de mitigação de risco.
R6 - Inconsistências nas regras de habilitação do BEm	Ações corretivas sobre as ocorrências identificadas e ação preventiva de refinamento das regras de batimento; Ação preventiva de abertura de possibilidade de recurso para casos de inabilitação da solicitação.	Monitoramento constante deste tipo ocorrência e a agilidade no refinamento das regras de verificação do sistema.
R7 - Estrutura de atendimento inadequada sobre o processamento do benefício	Ação preventiva de abertura de possibilidade de recurso para casos de inabilitação da solicitação.	Melhoria, dentro do possível, nos canais de atendimento e agilidade na implementação dos procedimentos de recursos.
R8 - Subnotificação no Caged e E-social	Ação preventiva de abertura de possibilidade de recurso para casos de inabilitação da solicitação.	Monitoramento constante deste tipo ocorrência e agilidade nas respostas aos recursos.

Fonte: TCU, Matriz de Riscos (peça 42).

129. As ocorrências descritas nos riscos R2 e R3 demonstram que poderá acontecer o não preenchimento dos dados corretos dos acordos com os empregados, por problemas de interrupção do sistema ou por desconhecimento das rotinas de operacionalização do sistema, o que poderá levar à ausência de habilitação e a consequente falta de pagamento regular aos beneficiários, impactando na renda das famílias que realmente necessitam do benefício.

130. A previsão de cláusula de garantia no contrato de prestação de serviço com a Dataprev, a disponibilização de um telefone para atendimento e criação de página da internet para informar sobre como solicitar o BEm, por si só, não garantem a continuidade e a prestação adequada dos serviços. Faz-se necessária a existência de acordo de níveis mínimos de serviço, penalizando as contratadas pela prestação de serviços de má qualidade.

131. A equipe apontou como orientação o monitoramento da transmissão dos dados, para atuação tempestiva da contratada em caso de ocorrência de interrupção prolongada e ações junto às superintendências do trabalho para melhorar a comunicação local, bem como parcerias com entidades para divulgação de informações nos meios empresariais.

132. No caso dos riscos R5 e R6, falhas nas regras do negócio podem levar o sistema a erros de habilitação das solicitações, o que poderá levar ao não pagamento do benefício a pessoas qualificadas como beneficiários regulares, como também o pagamento irregular a pessoas elencadas no rol de vedações da Lei 14.020/2020, impactando na renda das famílias que realmente necessitam do benefício e no orçamento do programa com os benefícios irregulares.

133. As medidas mitigadoras informadas pela Strab, se devidamente construídas, com ações corretivas dos eventos detectados e ações preventivas de refinamento das regras de negócio, podem ser efetivas na solução dos possíveis problemas na execução do benefício.

134. Para reforçar, a equipe apontou como solução o monitoramento constante deste tipo de ocorrência e a agilidade no refinamento das regras de verificação do sistema.

135. Quanto aos Riscos R7 e R8, poderão ocorrer inconsistências nos dados informados, com pedidos pendentes de processamento, podendo levar ao não pagamento de benefício regular, impactando também na renda das famílias que realmente necessitam do benefício.

136. A Strab apontou como medidas a ação preventiva de abertura de possibilidade de recurso para casos de inabilitação da solicitação e o monitoramento constante deste tipo de ocorrência e agilidade nas respostas aos recursos. Foi elencada como orientação da equipe ao presente risco a melhoria, dentro do possível, nos canais de atendimento e agilidade na implementação dos procedimentos de recursos.

137. Os riscos relacionados à utilização de bases de dados incorretas e intempestivas para o confronto com as regras do benefício resultaram vários indícios de pagamentos irregulares. A tabela a seguir demonstra os riscos, medidas e orientações para esses riscos:

Tabela 3 - Riscos relacionados à utilização de bases de dados inconsistentes.

Riscos Identificados	Resposta da Administração ao risco	Orientações
R9 - Falha na verificação de benefícios previdenciários incompatíveis com o BEm.	Avaliação da falha apontada pelo TCU.	Atualização sistemática da base recortada da MACIÇA para utilização pelo sistema de habilitação do BEm com vistas a evitar novos casos. Adotar medidas corretivas conforme indicação da Tipologia correspondente desenvolvida pelo TCU.
R10 - Falha na verificação de beneficiários servidores públicos extra-Siape	Avaliação da falha apontada pelo TCU.	No curto prazo: adotar as medidas preventivas e corretivas conforme os achados das tipologias correspondentes desenvolvidas pelo TCU. No longo prazo: atuar junto aos órgãos competentes para viabilizar a criação de uma base de dados de Governo que contemple todos os servidores públicos nas 3 esferas. A implementação dessa medida atende a esse e a outros benefícios sociais.
R11 - Ausência de registro no e-Social de empregados intermitentes	Ação preventiva de abertura de possibilidade de recurso para casos de inabilitação da solicitação; Ação corretiva a partir do julgamento do recurso, com possível encaminhamento dos casos à Inspeção do Trabalho para providências.	Monitoramento constante deste tipo ocorrência e manutenção das outras ações de mitigação de risco.
R12 - Ausência de batimento com a base de dados do Auxílio Emergencial	Ação preventiva de compartilhamento das bases de dados do BEm com as do Auxílio Emergencial, com regras de tratamento dos casos coincidentes definidas em conjunto com o Ministério da Cidadania.	Monitoramento constante deste tipo ocorrência e manutenção das outras ações de mitigação de risco.

Fonte: TCU, Matriz de Riscos (peça 42).

138. Todos os riscos identificados na tabela acima decorrem de utilização de bases de dados intempestivas ou incompatíveis para identificar as vedações das regras de negócio do benefício emergencial.

139. A ausência dos dados no Caged e no E-social (R11) pode levar ao não pagamento de

solicitação regular de pessoas que se enquadram nas regras de recebimento do benefício.

140. A utilização de base de dados de benefícios previdenciários (MACIÇA) desatualizada (R9), a ausência de verificação de bases dos servidores não registrados no Siape (Legislativo, Judiciário, Forças Armadas, Estados e Municípios) (R10), como também da base do Auxílio Emergencial (R12) podem levar à habilitação indevida de beneficiários e consequentemente a pagamentos indevidos do benefício.

141. Foi elencado como orientação aos presentes riscos o monitoramento constante deste tipo ocorrência e agilidade nas respostas aos recursos.

Riscos de Fraude

142. O risco R4, conluio entre o empregador e o empregado para recebimento irregular do BEm, foi identificado como possível ocorrência de desvios no Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda. A existência de acordos fictícios pode levar à concessão de benefícios irregulares a pessoas incompatíveis com as condições estabelecidas pela Lei 14.020/2020, podendo impactar substancialmente o orçamento do Programa e, consequentemente, a renda das famílias que realmente necessitam do benefício.

143. A Strab estabeleceu como medidas mitigadoras da ocorrência dessas fraudes as ações de inteligência no monitoramento dos dados e as ações de fiscalização, a cargo da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), para verificar *in loco* a suspensão ou redução de carga de trabalho. A equipe, complementarmente às medidas estabelecidas pela Strab, sugeriu a construção de um Plano fiscalizatório por parte da SIT que incluía ações em todo o país, com ampla divulgação dos resultados para que se iniba tal tipo de fraude.

Conclusão sobre avaliação de riscos

144. A avaliação de riscos do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda foi realizada de forma conjunta pelas equipes do TCU e da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia.

145. Foram discutidos os riscos legislativos, os relacionados à operação do programa e os riscos de possíveis fraudes na execução do benefício.

146. O risco legislativo, que era considerado alto, teve redução com a aprovação do Projeto de Lei de Conversão 15/2020, em 16/6/2020, e sanção presidencial com vetos em 6/7/2020. A derrubada dos vetos presidenciais, no entanto, ainda traz preocupação para esta equipe, pois pode impactar substancialmente o orçamento do Programa.

147. Os riscos de operação estão relacionados ao envio de dados com erro, às falhas no atendimento ao beneficiário e à dificuldade na utilização das bases de dados para o refinamento das regras de batimento do benefício.

148. Com relação especificamente aos riscos da utilização de bases de dados intempestivas e insuficientes para detectar as situações vedadas pela Lei 14.020/2020, a Secretaria de Trabalho reconheceu que necessita criar mecanismos efetivos que possam garantir que o repasse de recursos do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda seja transferido para os beneficiários aptos a receberem os pagamentos.

149. Vários indícios de pagamentos irregulares estão detalhados nos achados específicos das tipologias de tratamento de dados apontados pela equipe.

150. Há diversas bases de dados, muitas delas provenientes do próprio Governo Federal, como a Maciça, a Rais, a CNIS, o Siape, o Caged, Sisobi, INSS, a base do Auxílio Emergencial, entre outras. Entretanto, nem sempre essas bases estão disponíveis para uso nas ações de controle. Assim, é necessária maior interação entre os órgãos do Poder Executivo Federal, com o intuito de compartilhar essas bases, a fim de evitar o desperdício de recursos públicos. Outras bases, como as de pessoal dos poderes legislativo e judiciário federal, podem ser obtidas mediante convênios com os responsáveis dos respectivos poderes.

151. Com relação aos riscos de fraudes, foi identificado o conluio entre a empresa e empregados para o recebimento irregular do benefício.

4. Achados

4.1. Transparência: Facilidade de Acesso e Adequabilidade de Conteúdo

152. A transparência das informações do Programa Emergencial para Manutenção do Emprego e da Renda foi avaliada sob o ponto de vista dos diversos usuários da informação (empregados, empregadores e sociedade em geral), com o intuito de que estes agentes possam exercer o controle social da política pública.

153. Para que isso aconteça, não basta que as informações sejam simplesmente disponibilizadas, elas devem ter a clareza necessária para que possam ser efetivamente utilizadas pela sociedade, com o intuito de avaliar se a política pública está indo na direção proposta, se está causando os impactos esperados, se deve ou não ser mantida ou se precisa de ajustes.

154. Diante desse contexto, buscou-se avaliar como as informações referentes à solicitação, ao pagamento, à interposição de recursos e à prestação de contas do benefício emergencial são disponibilizadas ao público alvo do programa, aos empregadores e à sociedade em geral. Para isso, foram avaliados os sítios eletrônicos oficiais, a central telefônica 158 e os sistemas e aplicativos do Ministério da Economia e dos agentes operadores do serviço (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal).

155. A avaliação dos sítios eletrônicos ocorreu por meio da observação direta, ou seja, observação nos portais eletrônicos oficiais do Ministério da Economia (<https://www.gov.br/economia/pt-br>), da Caixa Econômica Federal (<http://www.caixa.gov.br/Paginas/home-caixa.aspx>) e do Banco do Brasil (<https://www.bb.com.br/>), buscando averiguar a qualidade das informações prestadas nos referidos portais, no que tange à facilidade de acesso e ao conteúdo para a transparência e o controle social.

156. A seguir, para cada achado, serão apresentados: a categoria, o objetivo, a metodologia utilizada, a situação encontrada, a análise do gestor do programa acerca dos problemas apontados pela equipe e, se aplicável, a indicação de providências preventivas e corretivas a serem adotadas pelo gestor na visão da equipe de auditoria.

Detalhamento dos achados referentes à Transparência

Avaliação da facilidade de acesso aos portais oficiais do Programa Emergencial para Manutenção do Emprego e da Renda

Objetivo: avaliar como o usuário interessado localiza as informações do programa, por meio do destaque dado ao benefício emergencial na página inicial dos diversos executores do programa, por meio do mecanismo de busca interna do *site* ou ainda por meio de sítios eletrônicos externos de busca.

Fundamentação legal: Constituição Federal: Art. 5º - XXXIII e Art. 37 § 3.º inciso II e Lei 12.527/2011, art. 6º.

Situação Encontrada:

157. Quanto ao quesito de facilidade de acesso, o Programa Emergencial para Manutenção do Emprego e da Renda não aparece na página inicial do Ministério da Economia, mas há um banner bem destacado no início da página, denominado ‘Medidas Econômicas voltadas para a redução dos impactos da Covid-19’. Clicando no banner, aparece o link do Programa. Não houve dificuldades em localizar as informações referentes ao Benefício Emergencial (BEm).

158. Verificou-se ainda se havia ferramenta interna de busca que, por meio de palavra-chave, remetesse a informações sobre o BEm nos sítios eletrônicos avaliados. No portal do Ministério da Economia, havia a ferramenta, mas não foi possível localizar diretamente o programa por meio do canal de busca interna. Nos portais do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, o sistema de busca interna já apresenta sugestão automática do benefício emergencial ao digitar as expressões

‘benefício’ ou ‘emergencial’, não sendo assim necessário sequer digitar o nome do programa completo para localizá-lo com facilidade.

Manifestação do Gestor:

159. A Strab informou que no portal gov.br, a partir da página inicial, o Programa pode ser acessado de diferentes formas. A primeira, por meio do link de busca, informando expressões como ‘benefício emergencial’, ‘BEm’, ‘bem’, ‘Programa Emergencial’, ‘redução de salários’, ‘redução de jornada’, ‘suspensão de contrato’, entre outras. O sítio mostra, entre os resultados, o link da página do benefício, por meio do qual o cidadão pode ter acesso ao que é o Programa, a quem se destina, como obter os benefícios e outras informações.

Análise da Manifestação:

160. Foi verificada a correção da ferramenta de busca interna, de modo que todos os portais atendem ao quesito de facilidade de acesso à informação do Programa BEm.

Proposta de encaminhamento:

161. Não há proposta de encaminhamento.

Benefício estimado:

162. Não há benefício monetário apurado, entretanto, o acesso às informações do Programa é fundamental para a transparência e para fomentar o controle social.

Problemas relacionados a atendimentos a usuários do Programa

Objetivo: avaliar se os portais oficiais e os mecanismos de atendimento aos usuários do benefício emergencial contêm informações úteis aos beneficiários do programa.

Fundamentação legal: Constituição Federal: Art. 5º - XXXIII e Art. 37 § 3.º inciso II e Lei 12.527/2011, art. 6º.

Situação Encontrada:

163. Quanto ao conteúdo dos portais oficiais, ficou evidente a presença de informações gerais do programa em todos os portais avaliados. Com vistas a dirimir dúvidas aos usuários das informações, os endereços eletrônicos dos agentes operadores (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) fornecem número do telefone da central 158 e têm seção própria de perguntas frequentes (*Frequently Asked Questions*, FAQ). No entanto, não foi possível localizar nem o número de telefone de contato, nem uma área de FAQ no sítio do Ministério da Economia.

164. Quanto à central telefônica, a equipe identificou que as ligações têm custos de ligações locais, caso sejam provenientes de telefones móveis.

165. Independente do custo, após várias tentativas de acesso às informações do serviço, conforme registro telefônico e gravação da chamada do dia 8/6/2020, a equipe não conseguiu ser atendida para avaliar o conteúdo disponibilizado aos beneficiários do Programa, devido ao congestionamento da central telefônica 158.

Manifestação do Gestor:

166. A Strab informa que, a partir da entrada à página do Programa, o usuário pode obter diversas informações sobre o benefício, de forma mais qualificada do que um formulário de perguntas frequentes. Lá, estão explicados o que é, como funciona e quais as instruções para o empregador e o trabalhador, além do painel com a informação do número de empresas, trabalhadores e empregos preservados, atualizado a cada segundo.

167. Salienta que o usuário pode ainda ser direcionado para quaisquer dos ambientes nos quais pode registrar um acordo firmado, caso seja empregador, ou para o aplicativo da Carteira Digital de Trabalho, caso seja empregado, para acompanhamento dos status dos acordos que tiver firmado. Nesta página também há um *link* para o Programa, no portal gov.br e informações sobre as normas e legislação do BEm e o leiaute para envio de arquivos de informação, o manual do login único e

do sistema Empregador Web.

168. Por fim, a Strab ressalta que, por meio do *link* 'outras informações', no portal de serviços do Governo Federal (www.gov.br), abre-se a página de contato da Secretaria de Trabalho do Ministério, com formulário para interposição de quaisquer questionamentos à estrutura da Secretaria de Trabalho. O formulário é tratado, em fila única nacional, diretamente pelas superintendências regionais, tendo as coordenações da Gestão de Benefícios como suporte de segundo nível e a estrutura de atendimento montada pela Dataprev para solução de questões em terceiro nível.

169. Nessa mesma página, estão indicados os demais contatos para a Secretaria: www.trabalho.mte.gov.br/contato, onde o usuário ainda pode ter acesso a todos os telefones das centrais. Contudo, é importante observar que a Secretaria de Governo Digital é quem organiza as páginas e a navegação dos sítios eletrônicos de Governo, não cabendo à Strab a competência para estruturá-los diretamente.

170. Quanto à central telefônica 158, a Strab pondera que o serviço é um canal de atendimento voltado para operar com condições de serviço em situação de normalidade, o que envolve uma demanda muito menor do que a atual, trazida pelo Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda que, por sua dimensão, já reúne mais de quatro vezes a quantidade normal de beneficiários do Programa do Seguro Desemprego.

171. Informa que o custo e o esforço necessários a efetuar a contratação do serviço, da infraestrutura e dos sistemas, selecionar e treinar as pessoas envolvidas, poderiam consumir mais tempo do que o disponível para o Programa. Não obstante, cabe informar que o serviço da Central 158 foi recentemente conjugado com o serviço de *call center* do INSS, o que trouxe redução de custos, aumento de posições e maior eficiência nos resultados.

Análise da Manifestação:

172. Ratifica-se que o portal do programa contém todos os itens informados na manifestação da Strab, úteis aos usuários do benefício. Entretanto, o leiaute do arquivo para registro dos acordos firmados e envio pelo Sistema EmpregadorWeb não é de fácil entendimento aos empregadores com conhecimentos limitados de recursos informatizados e das regras exigidas no modelo de arquivo (leiaute), o que pode incorrer no risco de preenchimento incorreto dos dados e invalidação do arquivo a ser remetido.

173. Vale ressaltar que as informações de contato e do formulário para tirar dúvidas sobre o benefício não se encontram na página principal do benefício, mas na página de serviços do Portal Gov.br.

174. Quanto à central telefônica 158, concorda-se com os argumentos da Strab, quanto à ineficiência do instrumento, visto que a maioria das operadoras de telefonia tem adotado outros modelos de atendimento aos usuários, como em aplicativos multiplataformas de mensagens instantâneas, como *Whatsapp* e *Telegram*, por considerarem um serviço mais útil e com custo mais reduzido.

175. Diante de todo o exposto, entende-se que a Strab deve buscar a melhoria da divulgação das informações do programa, como, por exemplo, a criação de *links* que direcionem os usuários da informação para as seções para dúvidas, reclamações e denúncias, já existentes em outros portais do Governo Federal, bem como a criação de seção de perguntas frequentes (FAQ) e de centrais de atendimento, via telefone, *e-mail* e/ou outros instrumentos com melhor custo-benefício.

Proposta de encaminhamento:

176. Recomendar à Strab que busque, junto à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, aperfeiçoar a página principal do Programa Emergencial para Manutenção do Emprego e da Renda, de modo que contemple alternativas aos usuários do benefício, como a criação de *links* dos formulários de interposição de dúvidas, reclamações e denúncias sobre o programa emergencial, bem como os contatos dos órgãos e agentes responsáveis pelo benefício, além de aprimorar os outros canais de atendimento ao cliente.

Benefício estimado:

177. Não há benefício monetário apurado, entretanto, informações para o correto preenchimento dos dados e encaminhamento dos arquivos são de fundamental importância para os beneficiários do programa que necessitam do apoio financeiro nesse período de pandemia.

Falta de divulgação de informações individualizadas dos beneficiários do Programa prejudicam o efetivo controle social da política pública

Objetivo: avaliar se os portais oficiais do benefício emergencial contêm informações úteis aos diversos usuários do programa.

Fundamentação legal: Constituição Federal: Art. 5º - XXXIII e Art. 37 § 3.º inciso II e Lei 12.527/2011, art. 6º.

Situação Encontrada:

178. Quanto ao conteúdo dos portais oficiais, ficou evidente a ausência de informações dirigidas à sociedade em geral, essenciais ao controle social e combate à corrupção, tais como: informações financeiras dos repasses aos agentes operadores, número de beneficiários, relação individualizada dos beneficiários do Programa, inclusive o detalhamento por região, por estado e por municípios, empresas que tenham empregados beneficiados, valor pago por beneficiário, número de cotas recebidas e valor total pago pelo Programa.

179. Ressalta-se que o conteúdo das outras plataformas digitais utilizadas no Programa, como o Sistema EmpregadorWeb, o Aplicativo Carteira de Trabalho Digital e o Portal de serviços Gov.br, devido ao caráter restrito das informações, não traz informações úteis à transparência em relação à sociedade em geral.

Manifestação do Gestor:

180. A Strab informa que, quanto ao conteúdo das informações, teve que fazer escolhas para alocar recursos escassos, optando por priorizar o desenvolvimento do sistema em etapas, de modo que fosse possível assegurar a preservação dos empregos e, tão logo possível, dar à sociedade a devida divulgação das ações no uso dos recursos públicos. Nesse sentido, informa que está em estágio final de desenvolvimento um painel gerencial público, com informações para acompanhamento pela sociedade, da quantidade de acordos firmados, quantidade de trabalhadores, quantidade de empregadores e valores totais pagos, com visões conjugáveis por tipo de acordo (suspensão contratual e os três diferentes patamares de redução proporcional de jornada e salários), faixa salarial dos beneficiários, tipo de empregador, porte da empresa, localização (até o nível municipal) e banco de destino dos recursos.

181. Informa também que está em fase de desenvolvimento a primeira etapa da base de gestão interna do sistema, que será franqueado o acesso a alguns usuários, mediante convênios e termos de responsabilidade.

182. Esclarece que foi disponibilizada aos órgãos de controle interno e externo a cópia integral de todas as bases de dados do Programa e as cópias dos arquivos-retorno de pagamentos gerados pelos bancos.

183. Ressalta-se a necessária atenção quanto ao que define a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011), que prevê a proteção às informações que estiverem em poder do Estado relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas (31, § 1º, I), nos quais dados de pessoas só podem ser divulgados com consentimento expresso da pessoa a quem se referem. Por este motivo, a Strab entende que não tem a autorização para a divulgação de relações individualizadas dos beneficiários do Programa e das empresas que tenham empregados beneficiados e valor pago por beneficiário.

Análise da Manifestação:

184. A equipe concorda que, com a criação desse painel de informações do benefício e a disponibilização das informações da base de gestão do Programa a outros usuários, a Strab resolveu

a maioria das questões que a equipe considerou insatisfatórias, propiciando a melhoria da transparência do Programa. Entretanto, para que ocorra o efetivo controle social da política pública, é necessário que a divulgação de informações do Programa vá além da disponibilização pública de painéis gerenciais, contemplando informações individualizadas dos beneficiários, de modo que as pessoas tomem conhecimento de quem está recebendo o benefício em seu estado e município. A título de informação, o Ministério da Cidadania e a CGU passaram a publicar a relação nominal dos beneficiários do Auxílio Emergencial, o que pode ser uma tendência direcionada ao controle social e transparência das políticas públicas no país.

Proposta de encaminhamento:

185. Recomendar à Strab que busque aperfeiçoar a transparência e o controle social do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda, criando uma forma de consulta pública que contemple a relação individualizada de beneficiários do Programa, por estados e municípios.

Benefício estimado:

186. Não há benefício monetário apurado, entretanto, a relação individualizada dos beneficiários do Programa é de fundamental importância para que as populações dos estados e municípios possam exercer o efetivo controle social do benefício e reduzir os pagamentos a pessoas elencadas no rol de vedação da legislação que rege o Programa.

O Programa não contempla ações às pessoas com dificuldades tecnológicas

Objetivo: avaliar o acesso às informações do Programa por pessoas com dificuldades no uso da tecnologia.

Fundamentação legal: Constituição Federal: Art. 5º - XXXIII e Art. 37 § 3.º inciso II e Lei 12.527/2011, art. 6º.

Situação Encontrada:

187. No Brasil, o número de pessoas excluídas digitalmente vem caindo, conforme demonstrou a última Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (PNAD/IBGE), divulgada no dia 29/4/2020.

188. O volume de casas conectadas correspondia a 74,9% do total de residências em 2017 e chegou a 79,1% do total de domicílios em 2018. Isso significa que o percentual de pessoas conectadas cresceu de 126 para quase 136 milhões de brasileiros com idade de 10 anos ou mais, o que corresponde a 75% da população em idade ativa.

189. No entanto, o número de casas e de pessoas sem acesso à internet ainda continua muito elevado, pois quase 15 milhões de residências e cerca de 45 milhões de pessoas continuam sem acesso à internet.

190. O aparelho de telefone móvel (celular) foi o principal instrumento utilizado para o acesso à internet, responsável por 98%, e que a maior parte usa a *web* para enviar ou receber mensagens de texto, voz ou imagem por aplicativos, número que se manteve estável entre 2017 (95,5%) e 2018 (95,7%).

191. A equipe avaliou quais os meios que o Ministério da Economia utiliza para a divulgação do Programa Emergencial para Manutenção do Emprego e da Renda.

192. O Ministério divulga os vídeos e informações do Programa nas principais redes sociais, *Facebook, Instagram, Youtube e Twitter*. O próprio portal de serviços do Governo Federal contém *links* dessas redes sociais no rodapé de sua página principal. A utilização dessas redes sociais fica restrita à divulgação e orientações do Programa.

193. Não ficou evidente o uso de aplicativos multiplataformas de mensagens instantâneas, como *Whatsapp e Telegram*, como canal de interlocução do Programa, *telemarketing*, sugestões e tira dúvidas, o que poderia facilitar sobremaneira o acesso da informação ao público em geral. Várias empresas estão automatizando seus serviços com o uso dessas ferramentas, como as operadoras de telefonia celular e tv por assinatura, o que pode ser uma alternativa à utilização das centrais

telefônicas, por se tratar de serviço mais rápido e com custo mais acessível a todos os usuários.

Manifestação do Gestor:

194. A Strab concorda que os meios digitais são, hoje, a alternativa com o maior alcance disponível aos gestores públicos, dentro de um custo exequível das estratégias de interação e comunicação.

195. Salaria que a digitalização dos serviços públicos, também conhecida como *e-government* se apresenta como o caminho mais promissor para que o cidadão possa, efetiva e eficientemente, se beneficiar das políticas públicas. É evidente que, em uma sociedade como a brasileira, ainda há barreiras fortes à expansão das políticas públicas de largo alcance, na medida em que subsistem o analfabetismo digital e, principalmente, o funcional. Contudo, não poderia ser a pretensão do Programa Emergencial lograr êxito pleno em vencê-las.

196. Destaca o enorme alcance de usuários e de acessos do aplicativo da Carteira Digital de Trabalho e do Sistema EmpregadorWeb e o fato de o Programa do Auxílio Emergencial ter atingido, por meio digital, em apenas duas semanas, mais de 35 milhões de cadastramentos. Este resultado demonstra que a população responde às propostas de políticas públicas que se valem de aplicativos, quando de fato se sentem beneficiadas por elas.

Análise da Manifestação:

197. Concorda-se que tanto os serviços públicos digitalizados quanto as plataformas digitais atingem número considerável de beneficiários e são instrumentos de importância fundamental para o futuro das políticas públicas em nosso país e que os aplicativos e portais de serviços utilizados pelo Ministério da Economia contribuem muito para o desenvolvimento do benefício emergencial. Destaca-se o número de acordos firmados em pouco mais de 3 meses de Programa e o número de benefícios processados e pagos nesse mesmo período, correspondente a mais de 90% desses acordos, algo inimaginável há alguns anos.

198. Concorda-se, também, que não deve ser a pretensão do Programa de acabar com a exclusão digital. Mas, os gestores públicos devem aproveitar o alcance dos recursos tecnológicos já existentes, como as redes sociais e os aplicativos de mensagens instantâneas para o alcance ainda maior de pessoas, principalmente os considerados analfabetos digitais.

Proposta de encaminhamento:

199. Não há proposta de encaminhamento.

Benefício esperado:

200. Não há benefício monetário apurado, entretanto, o alcance do maior número de pessoas com a utilização de tecnologias já existentes pode contribuir ainda mais com a efetividade do Programa BEm.

Conclusão referente à análise da Transparência do Programa

201. Quanto à facilidade de acesso às informações, ficou caracterizado o destaque do Programa em todos os portais avaliados.

202. Quanto ao conteúdo das informações, foram encontradas informações e orientações úteis aos beneficiários do Programa e aos empregadores. No entanto, há falhas no que se refere aos dados destinados à sociedade em geral, uma vez que, em todos os canais de informações disponibilizados, não foram observadas informações detalhadas do Programa Emergencial para Manutenção do Emprego e da Renda, tais como: dados dos repasses aos agentes operadores, número de beneficiários, relação individualizada dos beneficiários do Programa, empresas que tenham empregados beneficiados, valor pago por beneficiário, número de cotas recebidas e valor total pago pelo Programa, dados de interposição de recursos, entre outras.

203. Apesar de a equipe ter observado que a Strab se preocupa com a divulgação do Programa Emergencial para Manutenção do Emprego e da Renda nos portais eletrônicos e nas plataformas digitais, considera-se que essa divulgação pode ser aperfeiçoada. Como é cediço, a desinformação tem o condão de prejudicar o desempenho da ação governamental, bem como a atuação dos órgãos

de controle e o controle social.

204. A falta de transparência nas organizações públicas possibilita a ocorrência de desvios e, até mesmo, fraudes, como pôde ser visto no tocante à execução do Programa Auxílio Emergencial, conduzido pelo Ministério da Cidadania, o que levou esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 1.196/2020-Plenário, a expedir determinação no sentido de incluir as informações referentes a todos os cidadãos contemplados com o auxílio, discriminando a informação por município.

205. Alguns dos problemas encontrados poderiam ter sido evitados, caso houvesse maior transparência nos processos utilizados pelo ministério, permitindo o controle social do pagamento do benefício. Conforme veremos, em capítulo específico deste relatório, no tocante à aplicação das tipologias, vários indícios de irregularidades foram detectados no cruzamento das bases de dados do Governo Federal.

206. O TCU tem buscado aprimorar a transparência nas organizações públicas, por meio de fiscalizações, recomendações e determinações, para tornar a atuação da administração pública mais clara e eficiente e possibilitar uma atuação mais contundente da sociedade.

4.2. Implementação dos Módulos de Interposição de Recursos

Situação encontrada:

207. Como se pode depreender da descrição feita anteriormente referente à interposição de recursos, essa questão, na forma estabelecida na Portaria 10.786, de 1º de abril de 2020, é bastante complexa e as normas existentes não apresentam a completude necessária, havendo diversas referências a normas que ainda deverão ser editadas.

208. Além dos problemas no normativo, há também a questão das dificuldades na implementação da sistemática de recursos. Focadas no processamento e pagamento do BEm, a Strab e a Dataprev não conseguiram ainda implementar o módulo de recursos, provocando represamento dos casos de solicitações indeferidas, sem que os solicitantes possam fazer nada para reverter a situação.

Fundamentação legal:

209. Portaria 10.486/2020, arts. 12, 13, 15 e 16.

Manifestação do Gestor:

210. Questionada sobre o assunto, a Strab informou (peça 37) que a Portaria 10.486/2020 contém as linhas gerais da estrutura de todo o processo administrativo do Benefício Emergencial, incluindo os procedimentos relacionados aos recursos administrativos contra o indeferimento do BEm.

211. O órgão esclarece que o sistema informatizado desenvolvido pela Dataprev para pagamento do benefício não estava completamente pronto quando da publicação da mencionada portaria e, quanto ao procedimento recursal, ainda havia especificações a serem realizadas. Em especial, havia a necessidade de estabelecer as formas como se dariam as notificações, bem como incluir a possibilidade de o empregado apresentar os recursos, pois, até então, somente o empregador estava apto a fazê-lo.

212. Assim, a Strab decidiu publicar um novo normativo, com alterações na Portaria 10.486/2020, redesenhando a estrutura dos recursos administrativos, incluindo detalhamento das formas de notificação, ajustes de prazo, competência para julgamento e formas de interposição.

213. Em relação à forma de interposição dos recursos, a Strab esclareceu que o recurso será inserido pelo empregador pelos mesmos portais utilizados para informar sobre o acordo: o aplicativo 'Empregadorweb' e o Portal 'gov.br'. Já o empregado poderá interpor o recurso pelo 'gov.br' ou pelo aplicativo 'Carteira de trabalho digital'. Será desenvolvido campo próprio em que poderão ser descritas as razões recursais e será possível o *upload* de documentos.

214. Sobre os agentes responsáveis pelo julgamento dos recursos, o órgão informou que as análises se darão nas Superintendências Regionais do Trabalho nos estados. Os analistas serão, possivelmente, os mesmos que integram as atuais equipes que julgam os recursos referentes ao

seguro desemprego, com as adaptações que se fizerem necessárias. Não está definido se todas as superintendências serão competentes para o julgamento ou somente algumas delas.

215. A Strab projeta que a análise do recurso será simples, como no seguro desemprego, limitando-se à comprovação documental que infirme a notificação apresentada. Não será possível discutir cláusulas do contrato de trabalho ou reconhecimento de situações de fato não registradas nas bases de dados consultadas para o benefício.

216. Quanto à forma de notificação, esclareceu-se que a sistemática será a seguinte: o empregador, ao informar os dados do acordo, deverá clicar em um *checkbox* informando que aceita ser notificado pelo sistema. A notificação ocorrerá após o envio do acordo, quando ficará disponível para visualização.

217. O prazo, contudo, somente começa a correr após a data em que o pagamento foi realizado ou deveria ter sido realizado, conforme o tipo de recurso. Ao verificar que o valor não foi creditado ou que foi disponibilizado a menor, os interessados terão também ciência do tipo de decisão proferida em relação ao seu benefício.

218. Concede-se, então, um prazo dilatado de 30 dias a partir da data do recebimento (ou que deveria ocorrer o recebimento) para o interessado interpor o recurso. Essa nova sistemática implica a alteração de alguns dispositivos da Portaria 10.486, que preveem prazo menor.

219. De acordo com a Strab, esse novo normativo, bem como a implementação do sistema, deveria ser concluído até o final do mês de junho (peça 37). Em 8/7/2020, entretanto, a Strab informou que não tinha sido possível a conclusão do normativo nem a subsequente implementação do sistema, devendo esse prazo ser dilatado (peça 38).

Análise da manifestação:

220. Conforme descrito anteriormente, a Strab pretendia fazer importantes alterações nas normas relativas à interposição de recursos, e implementar parte do módulo de recursos. O prazo previsto era até o final de junho, mas nessa data nem a norma nem os módulos estavam prontos.

221. As alterações propostas parecem ser acertadas, com unificação dos prazos de recursos, o que simplifica muito o processo. Também a abertura de possibilidade de o empregado interpor recursos é muito positiva, pois ele é o principal interessado na correção de erros no processamento do benefício.

222. Cabe ressaltar que, embora seja compreensível que um sistema de recursos complexo como este demande um tempo razoável de implementação, a atual situação de emergência requer esforços redobrados para o atendimento daqueles que precisam desse benefício.

223. Enquanto não forem implementados os mecanismos de interposição de recursos administrativos, os beneficiários que se sentirem prejudicados seja pelo indeferimento ou pela cessação do benefício, ou ainda por pagamentos feitos a menor, terão dificuldades de solicitar a correção de erros nos pagamentos que lhes são devidos.

224. Em vista dos contínuos adiamentos da conclusão dos trabalhos relativos à regulamentação e implementação dos módulos de interposição de recursos, a Strab deve empenhar maiores esforços, de forma a imprimir maior agilidade em relação a essas atividades. Entretanto, devido às novas exigências contidas no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, não serão emitidas recomendações ou determinações à Strab neste momento processual. Em vez disso, a SecexTrabalho passará a monitorar de perto esse assunto, fazendo gestões para que a Secretaria do Trabalho promova a implementação completa dos módulos de recursos o quanto antes.

Proposta de encaminhamento:

225. A SecexTrabalho deve continuar monitorando a edição da nova norma regulamentadora e a implementação dos módulos de interposição de recursos para verificar a tempestividade e a qualidade dos serviços oferecidos.

Benefício esperado:

226. Não há benefício monetário apurado quanto a esse ponto, entretanto, espera-se que, com a edição da nova norma regulamentadora e a implementação completa dos módulos de recursos, os beneficiários tenham como exigir seus direitos.

Conclusão referente à interposição de recursos

227. A questão da interposição de recursos contra erros no processamento ou pagamento dos benefícios emergenciais, conforme visto anteriormente, requer correções na Portaria 10.486/2020 e a implementação dos respectivos módulos no Sistema da Strab/Dataprev.

228. Entretanto, passados mais de três meses após o início do Programa, o normativo ainda não foi editado e os módulos foram implementados apenas parcialmente.

229. Assim, a SecexTrabalho deve continuar monitorando a edição da nova norma regulamentadora e a implementação dos módulos de interposição de recursos com vistas a verificar a tempestividade e a qualidade dos serviços oferecidos aos beneficiários do Programa.

4.3. Tipologias

Visão Geral

230. O presente acompanhamento contempla o desenvolvimento e a execução de tipologias para identificar indícios de irregularidade na concessão dos benefícios, com vistas a induzir a melhoria dos controles internos do sistema concessor.

231. O principal objetivo das tipologias é abordar a seguinte questão de auditoria:

Questão 1 - O Programa contém mecanismos de controle implementados de forma a evitar gargalos e fraudes na execução?

232. As tipologias foram classificadas em verificações de credibilidade da base de dados e tipologias propriamente ditas para verificação de regras de negócio por meio de cruzamentos com outras bases.

233. As verificações de credibilidade têm por objetivo avaliar a consistência da própria base do Benefício Emergencial, com vistas a verificar divergências internas ou falhas de sistema que possibilitem, por exemplo, a existência de registros duplicados.

234. As demais tipologias visam a verificar as regras de negócio previstas na legislação aplicável que envolvem o batimento com bases externas.

235. A base do Benefício Emergencial utilizada nas análises foi disponibilizada pela Strab, em atendimento ao ofício de requisição 002-61/2020 (peça 10) e é composta por duas tabelas: BEM_ACORDOS e BEM_PAGAMENTOS, ambas fornecidas durante os finais de semana, tendo como referência a posição final da sexta-feira imediatamente anterior.

236. A tabela BEM_ACORDOS, correspondente ao chamado LAYOUT DADOS, é fornecida de modo integral e contém os dados de todos os acordos enviados pelos empregadores até a data de referência.

237. A tabela BEM_PAGAMENTOS, correspondente ao LAYOUT BANCOS, é fornecida de modo incremental, sendo que cada incremento contém os comandos de pagamento enviados para os bancos naquela semana. Para compor a tabela para análise de pagamentos, os arquivos de pagamentos enviados semanalmente são acrescidos à tabela existente no TCU.

238. Os indícios identificados pelas tipologias são classificados em três categorias:

a) **Não Processado, Não Pago:** Ainda não houve processamento pelo sistema de habilitação do benefício - indícios nessa categoria, se confirmados, ensejam ações preventivas apenas, uma vez que ainda há chance de bloqueio pelo sistema de habilitação, antes do efetivo pagamento;

b) **Processado, Não Pago:** Já houve processamento e o sistema impediu o pagamento - indícios nessa categoria não ensejam ação, pois também foram detectados pelo sistema de habilitação;

c) **Processado, Pago:** Já houve o processamento, e o sistema de habilitação não detectou o suposto

problema - indícios nessa categoria, se confirmados, ensejam ações corretivas, uma vez que já houve pagamento e medidas preventivas para evitar que tal situação se repita no futuro.

239. Os indícios identificados pelas tipologias até o momento da elaboração deste relatório parcial (LOTE 1) foram encaminhados para manifestação do gestor por meio do ofício de requisição nº003-61/2020 (peça 14).

240. O gestor do programa delegou a análise das tipologias para a Dataprev, responsável pela operacionalização do sistema concessor do benefício. O resultado da análise foi apresentado por meio do relatório que consta na peça 28.

241. Na seção inicial do relatório, a Dataprev informa que a análise foi realizada dentro do escopo de trabalho da Análise de Risco do BEm (ARBEm), que é um serviço criado de forma semelhante ao que já existe para o programa Seguro Desemprego (ARSD), que visa apoiar a gestão do programa na identificação de irregularidades e evitar pagamento de benefícios de forma indevida.

242. A empresa também informou que foi objetivo da análise utilizar os indícios e informações levantadas para revisão de regras de batimento e criação de novas regras de auditoria, visando a promover maior segurança para o programa

243. A seguir, para cada tipologia, serão apresentados: a metodologia utilizada, o quantitativo dos indícios encontrados, a análise do gestor do programa acerca dos indícios identificados pela tipologia e, se aplicável, a proposição de providências preventivas e corretivas a serem adotadas pelo gestor na visão da equipe de auditoria.

Detalhamento das Tipologias

Análise de Credibilidade CRED01-DIVERGENCIAS

Objetivo:

244. Identificar se existem divergências significativas entre os dados da comunicação do acordo e os dados enviados para pagamento pelos bancos.

Metodologia:

245. Cruzamento entre os dados do acordo (LAYOUT DADOS) e os dados de pagamentos (LAYOUT BANCOS) e verificação de divergências.

Fundamentação legal:

246. Não existe fundamentação legal específica para esta tipologia em razão de ser uma verificação técnica de inconsistência interna do sistema. Entretanto, uma falha nessa tipologia pode ocasionar o direcionamento do pagamento para uma pessoa que não é o titular do acordo.

Quantidade de indícios:

247. Foram identificadas apenas 25 ocorrências, todas devidas a diferença de data de nascimento, que possivelmente foram ajustadas após a coleta do dado do requerimento e o envio para o banco.

Manifestação do Gestor:

248. Em razão do baixo número de achados e baixa representatividade esta tipologia não foi encaminhada para análise do gestor.

Análise da Manifestação:

249. Apesar de não ter sido encaminhado para manifestação, é importante a continuidade do acompanhamento dessa tipologia para verificar se o sistema continuará consistente após a implantação das novas funcionalidades previstas.

Proposta de encaminhamento:

250. Em função do baixo número de indícios encontrados pela tipologia, faz-se necessária apenas a continuidade o seu acompanhamento para assegurar que futuras modificações no sistema concessor não introduzam esse tipo de erro no processo.

Benefício estimado da tipologia:

251. Não há benefício monetário apurado, entretanto, a tipologia é útil para verificar a consistência do sistema concessor.

Análise de Credibilidade CRED02-DUPLICADOS

Objetivo:

252. Identificar se existem requerimentos duplicados para o mesmo CPF e mesmo empregador.

Metodologia:

253. Cruzamento entre os dados do acordo (LAYOUT DADOS) e os dados de pagamentos (LAYOUT BANCOS), contagem e agrupamento.

Fundamentação legal:

254. Não existe fundamentação legal específica para esta tipologia, uma vez que não existe dispositivo legal que impeça que determinadas categorias de trabalhadores possuam dois vínculos com o mesmo empregador. Entretanto, a concentração deste tipo de ocorrência em um estabelecimento ou região geográfica pode indicar a existência de irregularidades ou falha do sistema.

255. Adicionalmente, a ocorrência de número elevado de requerimentos para o mesmo CPF e CNPJ pode indicar tentativa de fraude, por meio de criação vínculos fictícios, uma vez que existe limitação prática de número horas que uma pessoa dispõe para trabalhar.

Quantidade de indícios:

256. Foram identificadas 3.103.784 parcelas pagas nessa situação, correspondentes a 2.568.525 acordos, perfazendo um total de R\$ 2.788.308.238,00 (mais de 2 bilhões e setecentos mil reais) em benefícios pagos. É importante registrar que em algumas situações foram encontrados até 9 vínculos de um mesmo empregado com um determinado CNPJ.

Manifestação do Gestor:

257. Em sua resposta, a Dataprev informou que o simples fato de um empregado possuir mais de um vínculo com o mesmo empregador não caracteriza necessariamente uma irregularidade.

258. Para fins do BEm, a Dataprev vai considerar como irregulares (vínculos duplicados) apenas vínculos com a mesma data de admissão na mesma empresa. Bloqueios eventualmente indevidos serão tratados por meio de recurso administrativo.

259. No levantamento feito pela empresa, foram identificados 48.855 requerimentos que foram então notificados como benefício duplicado segundo os critérios por ela adotados.

Análise da Manifestação:

260. De fato, a simples duplicidade de vínculos com a mesma empresa não caracteriza uma irregularidade, entretanto, chama a atenção a existência de 4 ou mais vínculos com o mesmo empregador em função da incompatibilidade de carga horária.

261. Como a Dataprev indicou que irá considerar como duplicados vínculos com a mesma data de admissão, parte do problema apontado por essa tipologia está sendo tratado pela empresa.

262. Entretanto, a Dataprev não se manifestou sobre a ocorrência de 4 ou mais vínculos com a mesma empresa, que pode ser um forte indicativo de fraude.

263. Atualmente, o montante pago referente a trabalhadores com 4 ou mais vínculos com a mesma empresa independente da data de admissão é de R\$ 29.690.749,00.

264. Com a conversão da MP 936/2020 na lei 14.020/2020, criou-se a possibilidade de ampliação dos prazos totais dos benefícios que antes eram de 60 e 90 dias para as modalidades de suspensão de contrato e redução da carga horária, respectivamente, de modo que todos os benefícios passaram a poder contar com prazos máximos de 120 dias.

265. Essa mudança legislativa possibilitou o requerimento de múltiplos benefícios para o mesmo trabalhador, desde que o somatório dos prazos não ultrapasse 120 dias, tornando necessário um ajuste na tipologia, para evitar a detecção de falsos-positivos. A mudança consistiu em considerar duplicados apenas aqueles requerimentos do mesmo CPF e mesmo empregador com sobreposição de período de vigência.

266. Após a adequação da tipologia à nova legislação, foram encontrados 90.225 benefícios duplicados, com parcelas pagas, o que corresponde a R\$ 108.263.266,00 pagos, relativos a benefícios potencialmente irregulares.

267. Esse montante ainda é bastante superior ao encontrado pela Dataprev.

Proposta de encaminhamento:

268. **Determinar** à Strab, que, por meio da Dataprev, revise a trilha de auditoria referente a requerimentos duplicados para que identifique corretamente os benefícios irregulares seguindo o critério de mesma data de admissão, considerando a diferença na quantidade de indícios identificados pelo TCU e os encontrados pela trilha atual.

269. **Recomendar** à Strab que passe a tratar como irregulares também situações nas quais 4 ou mais benefícios são solicitados para a mesma pessoa/empresa independente da data de admissão.

Benefício estimado da tipologia:

270. Considerando a tipologia ajustada de acordo com a recente mudança legislativa, seu benefício estimado é de R\$ 108.263.266,00.

Análise de Credibilidade CRED03-MULTIPLoS

Objetivo:

271. Identificar se existem múltiplos requerimentos (3 ou mais) para o mesmo CPF independente do empregador.

Metodologia:

272. Cruzamento entre os dados do acordo (LAYOUT DADOS) e os dados de pagamentos (LAYOUT BANCOS), contagem e agrupamento.

Fundamentação legal:

273. CLT. Observação: não existe limite pré-determinado de número de vínculos ativos que um trabalhador pode manter. Entretanto, existe um limite prático para o número de total de vínculos ativos do trabalhador em razão da carga horária. Valores acima deste limite prático pode indicar fraude ou erro de sistema.

Quantidade de indícios:

274. Foram identificadas 717.231 parcelas pagas nessa situação correspondentes a 637.365 acordos, perfazendo R\$ 622.369.752,00 (aproximadamente seiscentos e vinte e dois milhões de reais) em benefícios pagos. É importante registrar que em algumas situações foram encontrados até 27 benefícios pagos para uma mesma pessoa.

Manifestação do Gestor:

275. A Dataprev informou que o programa permite vários acordos com empregadores diferentes e que esta é uma prática comum no segmento de educação e esportes, como em escolas e academias. Por outro lado, a empresa confirmou que a existência de quantidades exageradas de vínculos identificadas pela tipologia possivelmente indica a criação de vínculos fictícios para recebimento do benefício. Assim sendo, em função dessa tipologia, foi criada nova regra no ARBEM (#CPF_N_EMPREGADORES) para evitar pagamentos indevidos com a seguinte parametrização:

- vínculos recentes com admissão a partir de 1º/2/2020;
- mais de 3 vínculos por CPF;

- vínculos fora do setor de educação e esportes.

276. Consta também da resposta a informação de que quando executada apenas sobre 2 lotes de pagamento a nova regra já evitou o pagamento indevido de R\$ 1.071.700,00. Adicionalmente, a resposta indica que a regra ainda sofrerá aprimoramentos para ampliar a sua efetividade, que incluem:

- identificar vínculos antigos, contudo com informações extemporâneas;
- identificar trabalhadores com longo tempo de desemprego antes da criação dos novos e múltiplos vínculos.

Análise da manifestação:

277. A resposta da Dataprev deixa claro que a empresa está adotando medidas para coibir as situações identificadas pela tipologia, já tendo obtido resultados efetivos. Entretanto, o número de achados ainda é muito inferior aos indícios indicados pela tipologia. Adicionalmente, o plano de evolução da regra do sistema de análise de riscos (ARBEM) não cobre situações de alto grau de risco como, por exemplo, mais de 4 vínculos para uma mesma pessoa, independente do setor, considerando a questão da carga horária. Assim, como foi proposto na tipologia de duplicados, eventuais bloqueios indevidos decorrentes dessa regra podem ser tratados por meio de recurso administrativo, observando que a ocorrência legítima de mais do que 4 vínculos simultâneos para uma mesma pessoa é muito rara.

Proposta de encaminhamento:

278. **Recomendar** à Strab, que, por meio da Dataprev, inclua na regra ARBEM (#CPF_N_EMPREGADORES) a existência de mais do que 4 vínculos para uma mesma pessoa independente do setor, como indicativo de irregularidade.

279. **Benefício estimado da tipologia:** Considerando a regra de 4 ou mais vínculos simultâneos para mesma pessoa independente do setor, com a qual identificamos 20.613 benefícios possivelmente irregulares e o valor médio da parcela de R\$ 883,00, o benefício estimado para a tipologia é de R\$ 18.201.279,00.

Tipologia TPL01-EXTRA-SIAPE

Objetivo:

280. Identificar a existência de requerimentos do BEM para servidores ou empregados públicos de órgãos ou entidades federais que não usem o SIAPE (Legislativo, Judiciário, TCU, Forças Armadas, estatais).

Metodologia:

281. Cruzamento entre os dados do acordo (LAYOUT DADOS), os dados de pagamentos (LAYOUT BANCOS), e a base de dados BD_PESSOAL_EXTRA_SIAPE (base consolidada no TCU a partir de dados requisitados dos respectivos órgãos). Campos de cruzamento entre as bases: [Número do Requerimento] e [CPF]. Contempla servidores ativos e inativos. Exclui pensionistas e servidores excluídos (deixaram o serviço público). Considera apenas servidores informados em folhas de pagamento referentes ao ano de 2020 (a partir de janeiro/2020).

Fundamentação legal:

282. Lei 14.020/2020, Art. 6º, § 2º, inciso I e inciso II, alínea a).

Quantidade de indícios:

283. Foram identificadas 773 parcelas pagas nessa situação correspondentes a 579 acordos, perfazendo um total de R\$ 663.710,00 (aproximadamente seiscentos e sessenta e três mil reais) em benefícios pagos.

Manifestação do Gestor:

284. A Dataprev informou que analisou as três tipologias referentes a servidores ou empregados

públicos ativos em conjunto (TPL01-EXTRA-SIAPE, TPL02-SIAPE-ATIVOS e TPL04-ESTADOS-MUNICÍPIOS). Sobre estas tipologias, a empresa informou que realiza os batimentos considerando o CNIS, o Siape e a Rais.

285. Especificamente sobre a tipologia EXTRA-SIAPE, foi informado que a tipologia do TCU identificou uma situação que não havia sido especificada no ARBEm, referente a funcionários de empresas de economia mista. Assim sendo, o sistema foi alterado para passar a identificar essa situação e parcelas irregulares já pagas serão tratadas pelas rotinas de restituição/compensação.

286. Ainda segundo a Dataprev, a tipologia do TCU também alertou para a questão dos militares solicitando o benefício. Assim sendo, uma nova regra foi implementada para a identificação dos requerentes militares, por meio de um arquivo encaminhado pelo Ministério da Defesa, para o Ministério da Cidadania, também utilizado para o Auxílio Emergencial. Especificamente sobre a questão dos militares, quando aplicada sobre requerimentos ainda não habilitados (uma pequena parcela do montante) a nova regra já proporcionou economia de R\$ 1.619.512,00. Com a implementação definitiva da regra, requerimentos de militares habilitados previamente que tiveram parcelas pagas serão tratados por meio de rotinas de restituição/compensação.

287. Em relação à tipologia EXTRA-SIAPE, tendo em vista que a Dataprev não tem acesso aos mesmos dados que o TCU utilizou nas suas análises, a Strab, por meio do ofício SEI 40559/2020/ME (peça 22), solicitou ao TCU o compartilhamento da base utilizada nessa tipologia. O TCU respondeu por meio do ofício 02/2020-TCU/SecexTrabalho (peça 24), informando que a base está à disposição, bastando a assinatura de termo de responsabilidade específico. Após a assinatura do termo, os dados foram então disponibilizados.

Análise da manifestação:

288. A resposta da Dataprev deixa claro que a tipologia desenvolvida pelo TCU foi efetiva e possibilitou a identificação de falhas ou oportunidades de melhoria nos controles internos do programa. A resposta também indica que a empresa está adotando medidas para coibir as situações identificadas pela tipologia, já tendo obtido resultados efetivos. Como a empresa informou que os requerimentos irregulares referentes a esta tipologia com parcelas pagas serão objeto de restituição ou compensação, a equipe de auditoria entende que as medidas cabíveis já foram adotadas. Convém apenas manter o monitoramento desta tipologia na continuidade deste processo de acompanhamento, para verificar se as implementações planejadas pela empresa foram efetivas.

Proposta de encaminhamento:

289. Considerando que a Dataprev já está adotando as medidas preventivas e corretivas necessárias, cabe, neste caso, apenas continuar monitorando a tipologia para verificar a efetividade das ações, inclusive a restituição dos valores pagos indevidamente.

Benefício estimado da tipologia

290. Considerando o montante de indícios identificados pela tipologia, seu benefício estimado é de R\$ 663.710,00.

Tipologia TPL02- SIAPE-ATIVOS

Objetivo:

291. Identificar a existência de requerimentos do BEm para servidores ativos de órgãos ou entidades federais que usem o Siape.

Metodologia:

292. Cruzamento entre os dados do acordo (LAYOUT DADOS), os dados de pagamentos (LAYOUT BANCOS), e a base de dados BD_PESSOAL_SIAPE (base consolidada no TCU a partir de dados do Siape). Campos de cruzamento entre as bases: [Número do Requerimento] e [CPF]. Contempla apenas servidores ativos. Exclui pensionistas e servidores excluídos (deixaram o serviço público). Considera apenas servidores informados na folha de pagamento referente a abril/2020.

Fundamentação legal:

293. Lei 14.020/2020, Art. 6º, § 2º, inciso I e inciso II, alínea a).

Quantidade de indícios:

294. Foram identificadas 785 parcelas pagas nessa situação correspondentes a 514 acordos, perfazendo R\$ 585.380,00 (aproximadamente quinhentos e oitenta e cinco mil reais) em benefícios pagos.

Manifestação do Gestor:

295. A Dataprev informou que analisou as três tipologias referentes a servidores ou empregados públicos ativos em conjunto (TPL01-EXTRA-SIAPE, TPL02-SIAPE-ATIVOS e TPL04-ESTADOS-MUNICÍPIOS). Sobre estas tipologias, a empresa informou que realiza os batimentos considerando o CNIS, o Siape e a Rais. Sobre a tipologia SIAPE-ATIVOS, a empresa não teceu comentários específicos sobre os indícios encaminhados para análise, apenas informou que já faz batimentos com o Siape.

Análise da manifestação:

296. Uma vez que não foram apresentadas justificativas para as 785 parcelas pagas a servidores incluídos no Siape, a equipe de fiscalização não identificou evidências de que o batimento com o Siape feito pelo ARBEm seja efetivo. Faz então necessário que a Strab analise detalhadamente os indícios, apresente as justificativas para a ocorrência das situações aparentemente indevidas ou adote as medidas necessárias para evitá-las.

Proposta de encaminhamento:

297. **Determinar** à Strab, que, em conjunto com a Dataprev, analise os indícios da tipologia SIAPE-ATIVOS e apresente justificativas para a ocorrência das situações aparentemente irregulares ou efetue os ajustes necessários para que o batimento com o Siape seja efetivo.

Benefício estimado da tipologia:

298. Considerando o montante de indícios identificados pela tipologia, seu benefício estimado é de R\$ 585.380,00.

Tipologia TPL03- SIAPE-INATIVOS

Objetivo:

299. Identificar a existência de requerimentos do BEm para servidores inativos de órgãos ou entidades federais que usem o Siape.

Metodologia:

300. Cruzamento entre os dados do acordo (LAYOUT DADOS), os dados de pagamentos (LAYOUT BANCOS), e a base de dados BD_PESSOAL_SIAPE (base consolidada no TCU a partir de dados do Siape). Campos de cruzamento entre as bases: [Número do Requerimento] e [CPF]. Contempla apenas servidores inativos. Exclui pensionistas e servidores excluídos (deixaram o serviço público). Considera apenas servidores informados na folha de pagamento referente a abril/2020.

Fundamentação legal:

301. Lei 14.020/2020, Art. 6º, § 2º, inciso I e inciso II, alínea a.

Quantidade de indícios:

302. Foram identificadas 5 parcelas pagas nessa situação correspondentes a 5 acordos, perfazendo R\$ 3.731,00 em benefícios pagos.

Manifestação do Gestor:

303. A Dataprev informou que atualmente o sistema trata essa situação pesquisando na base Siape por requerentes com status igual a 'Aposentado'. Entretanto a empresa informou que não conseguiu

localizar os casos passados na amostra do TCU.

Análise da manifestação:

304. Em relação aos casos pagos da amostra enviada pelo TCU que não foram identificados pela Dataprev, verificamos que se tratava de servidores aposentados que estavam com o CPF incorreto na base do Siape. Em função deste problema, atualizamos a tipologia para tratar esses problemas e reexecutamos, desta vez com a base mais atualizada. Nessa nova execução, localizamos os 5 casos enumerados na Tabela 4. Para proteção dos dados individuais, as informações pessoais foram mascaradas.

Tabela 4 - Índícios atualizados da tipologia SIAPE-INATIVOS, com dados anonimizados

Requerimento	CPF	Requerente	Órgão	Situação do Servidor	Data do BEm
2006170649	0103XXXXXX X	CPAM	Universidade Fed. do Rio Grande do Sul	Aposentado	23/04/2020
2006170657	0103XXXXXX X	CPAM	Universidade Fed. Do Rio Grande Do Sul	Aposentado	23/04/2020
2007925980	0788XXXXXX X	CMSS	Ministério da Saúde	Aposentado	11/05/2020
2009540971	7821XXXXXX X	PKCP	Comando do Exército	Aposentado	01/06/2020
2009994641	7821XXXXXX X	PKCP	Comando do Exército	Aposentado	01/06/2020

Fonte: TCU

305. Apesar de tratar-se de uma possível irregularidade, a materialidade dessa tipologia é baixa.

Proposta de encaminhamento:

306. **Encaminhar** à Strab e à Dataprev da lista atualizada de requerimentos feitos por servidores Siape inativos (Tabela 4).

307. **Recomendar** à Strab que avaliem a conveniência e oportunidade de tentar reaver os valores eventualmente pagos indevidamente e de aprimorar a regra do ARBEm referente à tipologia SIAPE-INATIVOS.

Benefício estimado da tipologia:

308. Considerando o montante de indícios identificados pela tipologia, seu benefício estimado é de R\$ 3.731,00.

Tipologia TPL04- ESTADOS-MUNICIPIOS

Objetivo:

309. Identificar a existência de requerimentos do BEm para servidores de órgãos públicos estaduais ou municipais.

Metodologia:

310. Cruzamento entre os dados do acordo (LAYOUT DADOS), os dados de pagamentos (LAYOUT BANCOS), e a base de dados BD_PESSOAL_ESTADO_MUNICIPIO (base consolidada no TCU a partir de coletados junto a Tribunais de Contas parceiros de Estados e Municípios). Campos de cruzamento entre as bases: [Número do Requerimento] e [CPF]. Contempla apenas servidores ativos e inativos. Exclui pensionistas e servidores excluídos (deixaram o serviço público). Considera apenas servidores informados em folhas de pagamento referente ao ano de 2020 (a partir de janeiro/2020).

Fundamentação legal:

311. Lei 14.020/2020, Art. 6º, § 2º, inciso I e inciso II, alínea a).

Quantidade de indícios:

312. Foram identificadas 667 parcelas pagas nessa situação correspondentes a 531 acordos, perfazendo R\$ 597.256,00 em benefícios pagos.

Manifestação do Gestor:

313. O gestor informou que faz a verificação de vínculos com o serviço público de estados e municípios por meio da Rais, mas, mesmo atualizando a Rais para 2019, não conseguiu localizar os vínculos identificados pelo TCU.

Análise da manifestação:

314. A Rais é uma base declaratória e trabalhos anteriores da Fiscalização Contínua de Benefícios Trabalhistas já haviam identificado subdeclaração na Rais por parte de estados e municípios. Para aumentar a assertividade da regra do ARBEM, seria recomendado que a Dataprev utilizasse uma fonte de dados mais confiável, a exemplo da folha de pagamento de estados e municípios consolidada pelos Tribunais de Contas desses entes. O TCU possui acesso a esta base, e, assim como foi feita com a base EXTRA-SIAPE, poderia verificar a possibilidade de compartilhá-la com a Strab.

Proposta de encaminhamento:

315. Considerando que, por ora, o gestor não tem condições de aprimorar seus cruzamentos, tendo em vista não possuir acesso à base de dados, nesse caso, cabe apenas à SecexTrabalho, em conjunto com a Sefip, unidade curadora da base nos termos da Portaria-TCU 102, de 29/6/2020, verificar a possibilidade de compartilhamento parcial da base PESSOAL-ESTADOS-MUNICIPIOS com a Strab, incluindo as informações estritamente necessárias para fins de validação da concessão do BEM.

Benefício estimado da tipologia:

316. Considerando o montante de indícios identificados pela tipologia, seu benefício estimado é de R\$ 597.256,00.

Tipologia TPL05- MACICA

Objetivo:

317. Identificar a existência de requerimentos do BEM para titulares de benefícios previdenciários incompatíveis.

Metodologia:

318. Cruzamento entre os dados do acordo (LAYOUT DADOS), os dados de pagamentos (LAYOUT BANCOS), e a base de dados BD_MACICA (base consolidada no TCU a partir de dados da MACICA coletados junto ao INSS). Campos de cruzamento entre as bases: [Número do Requerimento] e [CPF]. Contempla a MACICA de abril/2020. Exclui pensões e AUXÍLIO ACIDENTE, inclusive pensão alimentícia. Espécies excluídas: (1, 2, 3, 15, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 36, 55, 59, 84, 90, 93, 94, 95, 99). Considera apenas benefícios sem data de cessação ou com data de cessação posterior à data do acordo do BEM.

Fundamentação legal:

319. Lei 14.020/2020, Art. 6º, § 2º, inciso II, alínea a.

Quantidade de indícios:

320. Foram identificadas 15.642 parcelas pagas nessa situação correspondentes a 12.214 acordos, perfazendo R\$ 14.366.753,00 em benefícios pagos.

Manifestação do Gestor:

321. A Dataprev informou que a regra de verificação de benefícios previdenciários sofreu alteração ao longo da vigência do BEM. Inicialmente, era feita pesquisa pela existência de benefícios associados ao requerente, com exceção apenas das espécies 'Pensão por Morte' e 'Auxílio

Acidente', nos termos da Lei 14.020/2020. Posteriormente, em 22/5 a regra foi alterada para bloquear apenas uma lista pré-determinada de espécies de benefícios. Essa nova lista não contempla, entre outras, a relação de espécies apresentada na Tabela 5.

Tabela 5 - Espécies de benefício não incluídas na regra do ARBEm.

Espécie	Descrição
11	Amparo Previdenc. Invalidez- Trab. Rural
12	Amparo Previdenc. Idade - Trab. Rural
30	Renda Mensal Vitalícia Por Incapacidade
40	Renda Mensal Vitalícia Por Idade
65	Pecúlio Especial Servidor Autárquico
66	Pec. Esp. Servidor Autárquico
67	Pecúlio Obrigatório Ex-Ipase
68	Pecúlio Especial de Aposentados
69	Pecúlio de Estudante
75	Complemento de Aposent. A Conta Da União
87	Amp. Social Pessoa Portadora Deficiência
88	Amparo Social Ao Idoso
97	Pecúlio Por Morte Acidente Do Trabalho
98	Abono Anual de Acidente de Trabalho

Fonte: TCU.

322. Sobre as espécies 11, 12, 30, 40, 87, 88 e 98, a Dataprev informou que estas não bloqueiam o BEm, contudo geram uma lista identificando o requerente e respectivo benefício, que é encaminhada para a Strab, para que seja repassada para o INSS.

323. A empresa informou também que existe a possibilidade de não identificar o benefício por conta do atraso na informação, seja pela atualização e disponibilização das bases, como também do próprio processo de concessão, no qual a data do despacho do benefício é geralmente maior que a data de início do benefício. Entretanto, conforme informação da empresa, estão sendo feitas revisões da regra e das bases utilizadas para minimizar estas falhas.

Análise da manifestação:

324. Acerca das espécies excluídas da regra de verificação do ARBEm apresentadas na Tabela 5, muitas das quais representam indícios identificados pela tipologia em tela, a Dataprev não esclareceu os motivos e a base legal para tal exclusão.

325. Mesmo considerando apenas as espécies constantes da regra da Dataprev, a tipologia encontrou muitas ocorrências, a exemplo dos indícios constantes da Tabela 6. Para proteção dos dados individuais, as informações pessoais foram mascaradas.

Tabela 6 - Exemplos de indícios de espécies contempladas na regra do ARBEm.

Requerimento	Requerente	CPF/NB	Espécie Descrição	Data Acordo	DIB DCB
2000000414	TGP	0416XXXXXX X 1963633234	80 - Auxílio Salário Maternidade	06/04/2020	20/02/2020 18/06/2020
2000000670	TGP	0416XXXXXX X 1963633234	80 - Auxílio Salário Maternidade	06/04/2020	20/02/2020 18/06/2020
2000000764	FAL	2677XXXXXX X	42 - Aposentadoria Por Tempo de Contribuição	01/04/2020	27/06/2019

		1959214672			-
200000378 4	DPC	0780XXXXXX X 1948106997	41- -Aposentadoria Por Idade	06/04/2020	15/10/2019 -
200001157 9	RLB	9998XXXXXX X 6316035199	31 - Auxílio Doença Previdenciário	06/04/2020	12/03/2020 24/06/2020
200001161 3	MCFM	0032XXXXXX X 1943131950	42 - Aposentadoria Por Tempo de Contribuição	01/04/2020	17/03/2020 -
200001290 9	MHAS	6487XXXXXX X 1794983101	41 - Aposentadoria Por Idade	05/04/2020	02/01/2020 -
200001493 4	EFF	2925XXXXXX X 6314425682	91 - Auxílio Doença Por Acidente do Trabalho	08/04/2020	16/02/2020 31/05/2020

Fonte: TCU.

326. Conforme explicado pela Dataprev, os indícios da Tabela 6 podem não ter sido detectados por conta do atraso na informação. Entretanto, o montante de irregularidades resultantes deste atraso é significativo. Conforme informação da empresa, existem melhorias em curso que visam a reduzir estes atrasos. Convém à SecexTrabalho continuar monitorando esta tipologia para verificar a efetividade das melhorias em curso.

Proposta de encaminhamento:

327. **Recomendar** à Strab que, com o auxílio da Dataprev, inclua as espécies constantes na Tabela 3 nas regras de bloqueio do ARBEm, ou apresente as justificativas e base legal para não inclusão das espécies.

328. **Determinar** à Strab que, com o auxílio da Dataprev, efetue aprimoramentos da regra referente a benefícios previdenciários para evitar os achados como os constantes na tabela 6 do presente relatório.

Benefício estimado da tipologia:

329. Considerando o montante de indícios identificados pela tipologia, seu benefício estimado é de R\$ 14.366.753,00.

Tipologia TPL06-OBITOS-ANTES

Objetivo:

330. Identificar a existência de requerimentos do BEm para pessoas falecidas antes da data do acordo do BEm.

Metodologia:

331. Cruzamento entre os dados do acordo (LAYOUT DADOS), os dados de pagamentos (LAYOUT BANCOS), a base de dados BD_SISOBI (base consolidada no TCU a partir de dados do Sisobi e do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil-Sirc coletados junto à Dataprev) e a base de dados BD_RECEITA (dados de CPF coletados junto à Receita Federal). Campos de cruzamento entre as bases: [Número do Requerimento] e [CPF]. Exclui registros cujos dados cadastrais divergem entre o Sisobi e a Receita. Considera apenas óbitos anteriores à data do acordo do BEm.

Fundamentação legal:

332. Portaria ME 10.486/2020, Art. 15º, inciso IX.

Quantidade de indícios:

333. Foram identificadas 179 parcelas pagas nessa situação correspondentes a 147 acordos, perfazendo um total de R\$ 128.018,00 em benefícios pagos.

Manifestação do Gestor:

334. A Dataprev informou que a notificação TRABALHADOR COM REGISTRO DE ÓBITO não foi implantada desde o início da operação do BEm, o que justificaria a ocorrência dos achados da tipologia. Ainda conforme a Dataprev, das 106 ocorrências identificadas na amostra enviada pelo TCU, 95 já foram notificados pelo processo de habilitação após a implantação da regra. Segundo a empresa, os requerimentos com parcelas já pagas terão a situação modificada para 'a restituir'.

Análise da manifestação:

335. A implantação tardia da regra justifica as ocorrências de óbito antes do requerimento. Entretanto, este tipo de situação configura uma tentativa de fraude contra o Programa, possivelmente tentada por parte do empregador, uma vez que estando o trabalhador falecido, evidentemente não pode ter feito o acordo com a empresa. Esta tentativa fica ainda mais bem caracterizada quando o óbito se deu há pelo menos seis meses do requerimento.

Proposta de encaminhamento:

336. **Encaminhar** ao Ministério Público Federal a relação completa de requerimentos do BEm (pagos ou não) para trabalhadores falecidos pelo menos seis meses antes da data de acordo, para adoção de providências cabíveis com vistas a apurar o caso.

337. **Benefício estimado da tipologia:** Considerando o montante de indícios identificados pela tipologia, seu benefício estimado é de R\$ 128.018,00.

Tipologia TPL07-OBITOS-DEPOIS

Objetivo:

338. Identificar a existência de requerimentos do BEm para pessoas falecidas após a da data do acordo do BEm.

Metodologia:

339. Cruzamento entre os dados do acordo (LAYOUT DADOS), os dados de pagamentos (LAYOUT BANCOS), a base de dados BD_SISOBI (base consolidada no TCU a partir de dados do SISOBI e do SIRC coletados junto à Dataprev) e a base de dados BD_RECEITA (dados de CPF coletados junto à Receita Federal). Campos de cruzamento entre as bases: [Número do Requerimento] e [CPF]. Exclui registros cujos dados cadastrais divergem entre o Sisobi e a Receita. Considera apenas óbitos posteriores à data do acordo do BEm.

Fundamentação legal:

340. Portaria ME 10.486/2020, Art. 15º, inciso IX.

Quantidade de indícios:

341. Foram identificadas 1.094 parcelas pagas nessa situação correspondentes a 813 acordos, perfazendo R\$ 1.022.799,00 em benefícios pagos.

Manifestação do Gestor:

342. Assim como na tipologia anterior, a Dataprev informou que a notificação TRABALHADOR COM REGISTRO DE ÓBITO não foi implantada desde o início da operação do BEm, o que justificaria a ocorrência dos achados da tipologia.

Análise da manifestação:

343. A implantação tardia da regra pode justificar algumas das ocorrências de óbito após a do requerimento. Entretanto, importante distinguir essa situação da anterior, pois a ocorrência de óbito após o requerimento é uma fatalidade que pode não configurar uma irregularidade nem tentativa de

fraude contra o Programa. Nesse caso, o benefício foi regular, mas é importante que, uma vez identificada a ocorrência do óbito, assegure-se que o sistema bloqueie as parcelas posteriores ao óbito ou notifique o requerimento para restituição das parcelas eventualmente pagas. Como a regra já foi implementada pela Dataprev, é importante monitorar sua efetividade de agora em diante.

Proposta de encaminhamento:

344. Considerando que a Dataprev já está implementando as medidas corretivas cabíveis, cabe apenas a continuidade do monitoramento dessa tipologia para verificar a efetividade da regra implantada e a restituição de valores eventualmente pagos após o óbito do trabalhador.

Benefício estimado da tipologia:

345. Considerando o montante de indícios identificados pela tipologia, seu benefício estimado é de R\$ 1.022.799,00.

Tipologia TPL08-CNPJ-ANTES

Objetivo:

346. Identificar a existência de requerimentos do BEm para empregados de empresas baixadas ou suspensas antes da data do acordo do BEm.

Metodologia:

347. Cruzamento entre os dados do acordo (LAYOUT DADOS), os dados de pagamentos (LAYOUT BANCOS) e a base de dados BD_RECEITA (dados de CNPJ coletados junto à Receita Federal). Campos de cruzamento entre as bases: [Número do Requerimento] e [CNPJ/Inscrição do Empregador]. Considera apenas suspensões ou baixas anteriores à data do acordo do BEm.

Fundamentação legal:

348. Instrução Normativa RFB 1863/2018, Art. 48º.

Quantidade de indícios:

349. Foram identificadas 7.918 parcelas pagas nessa situação correspondentes a 4.638 acordos, perfazendo R\$ 6.988.072,00 em benefícios pagos.

Manifestação do Gestor:

350. A Dataprev confirmou a ocorrência da quase totalidade dos indícios apontados pelo TCU. As diferenças podem ser decorrentes de atualização cadastral ocorrida entre as duas análises. Entretanto, a Empresa Pública informou que a informação da situação do empregador junto à receita é um critério que traz a preocupação de não prejudicar o trabalhador por conta de irregularidades da empresa/empregador. No contexto do Benefício Emergencial, mantendo a mesma preocupação do Seguro Desemprego, a empresa informou que está avaliando junto à Strab agregar alguns critérios adicionais que possam aumentar a certeza sobre a identificação de vínculos fictícios de empresas irregulares. As regras em estudo contemplam:

- relação entre a data de admissão e data da ‘baixa’ da empresa;
- duração do vínculo em meses;
- quantidade de remunerações; e
- extemporaneidade da admissão.

Análise da manifestação:

351. A confirmação dos achados por parte da Dataprev ratifica a efetividade da tipologia desenvolvida pelo TCU. A análise da empresa também confirma a suspeita da equipe de fiscalização que a utilização de empresas irregulares é um dos mecanismos para fraudar benefícios trabalhistas, reforçando a necessidade de uma atenção quanto a essa situação. Por outro lado, procede a preocupação da Empresa Pública de não prejudicar trabalhadores legítimos eventualmente contratados por empresas com problemas cadastrais. Assim sendo, faz necessária a

implementação da regra proposta, que busca proteger trabalhadores legítimos, mas é importante que seja dada a oportunidade de recurso, para a eventualidade de ocorrência de bloqueio indevido. Adicionalmente, é fundamental continuar a monitorar a tipologia para mensurar a efetividade da regra implementada.

Proposta de encaminhamento:

352. **Recomendar** à Strab que, em conjunto com a Dataprev, implemente regra no ARBEM proposta por aquela Empresa Pública para mitigar o risco do uso de empresas em situação irregular para fraudar o benefício.

Benefício estimado da tipologia:

353. Considerando o montante de indícios identificados pela tipologia, seu benefício estimado é de R\$ 6.988.072,00.

Tipologia TPL09-CNPJ-DEPOIS

Objetivo:

354. Identificar a existência de requerimentos do BEM para empregados de empresas baixadas ou suspensas após a data do acordo do BEM.

Metodologia:

355. Cruzamento entre os dados do acordo (LAYOUT DADOS), os dados de pagamentos (LAYOUT BANCOS) e a base de dados BD_RECEITA (dados de CNPJ coletados junto à Receita Federal). Campos de cruzamento entre as bases: [Número do Requerimento] e [CNPJ/Inscrição do Empregador]. Considera apenas suspensões ou baixas posteriores à data do acordo do BEM.

Fundamentação legal:

356. Instrução Normativa RFB 1863/2018, Art. 48º.

Quantidade de indícios:

357. Foram identificadas 1.006 parcelas pagas nessa situação correspondentes a 566 acordos, perfazendo R\$ 966.106,00 em benefícios pagos.

Manifestação do Gestor:

358. A manifestação da Dataprev acerca desta tipologia foi feita em conjunto com a tipologia anterior, portanto, chegou às mesmas conclusões.

Análise da manifestação:

359. Assim como na tipologia anterior, a confirmação dos achados por parte da Dataprev ratifica a efetividade da tipologia desenvolvida pelo TCU. Entretanto, a questão da tentativa de fraudar o BEM é menos evidente quando a baixa ou suspensão da empresa se dá após o requerimento do benefício. Isso reforça a necessidade de atenção quanto à possibilidade de prejudicar trabalhadores legítimos. A regra proposta pela Dataprev já considera a data da baixa da empresa na mensuração do risco, portanto, parece ser uma medida acertada. Dessa forma, assim como na tipologia anterior, faz necessária a implementação da regra proposta, que busca proteger trabalhadores legítimos, mas é importante que seja dada a oportunidade de recurso, para a eventualidade de ocorrência de bloqueio indevido. Adicionalmente, é fundamental continuar a monitorar a Tipologia para mensurar a efetividade da regra implementada.

Proposta de encaminhamento:

360. **Recomendar** à Strab que, em conjunto com a Dataprev, implemente a regra do ARBEM proposta por aquela Empresa Pública para mitigar o risco do uso de empresas em situação irregular para fraudar o benefício.

Benefício estimado da tipologia:

361. Considerando o montante de indícios identificados pela tipologia, seu benefício estimado é de

R\$ 966.106,00.

Conclusão da Análise das Tipologias

362. Considerando o montante de achados confirmados, mesmo levando em conta as manifestações do gestor, as tipologias obtiveram, em geral, um resultado bastante expressivo, em termos absolutos, conforme apresentado na Tabela 7.

Tabela 7- Consolidação dos benefícios estimados das tipologias.

Tipologia	Descrição	Benefício estimado (R\$)
CRED01-DIVERGENCIAS	Divergências entre dados e pagamento	-
CRED02-DUPLICADOS	Requerimentos duplicados, mesma empresa e CPF	108.263.266,00
CRED03-MULTIPLoS	Mais de 2 requerimentos para o mesmo CPF	18.201.279,00
TPL01-EXTRA-SIAPE	Servidores Federais ativos não abrangidos pelo SIAPE	663.710,00
TPL02- SIAPE-ATIVOS	Servidores Federais ativos abrangidos pelo SIAPE	585.380,00
TPL03- SIAPE-INATIVOS	Servidores SIAPE inativos	3.731,00
TPL04-ESTADOS-MUNICIPIOS	Servidores de Estados e Municípios	597.256,00
TPL05- MACICA	Titulares de benefícios previdenciários	14.366.753,00
TPL06-OBITOS-ANTES	Requerente falecidos antes do acordo	128.018,00
TPL07-OBITOS-DEPOIS	Requerente falecidos após o acordo	1.022.799,00
TPL08-CNPJ-ANTES	Empresas baixadas ou suspensas antes do acordo	6.988.072,00
TPL09-CNPJ-DEPOIS	Empresas baixadas ou suspensas após o acordo	966.106,00
TOTAL		151.786.370,00

Fonte: TCU.

363. Apesar do vultoso montante de achados, as manifestações do gestor apresentadas na peça 28 indicam que medidas estão sendo tomadas para mitigar os riscos apontados.

364. É importante destacar também que todo o sistema de concessão do BEm foi construído em tempo muito curto e, em função do estado de emergência provocado pela pandemia, teve que entrar em produção ainda sem todos os controles internos necessários, conforme pode ser observado na exposição da Dataprev.

365. Apesar do louvável esforço empreendido tanto pela Strab quanto pela Dataprev em relação ao Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, ainda existem riscos residuais importantes, a exemplo dos apontados pela tipologia CRED02-DUPLICADOS, com significativo impacto financeiro.

366. Os riscos residuais existentes e as medidas de mitigação recomendadas foram apresentadas na seção anterior, juntamente com a análise individualizada das tipologias.

367. Outra medida que se faz necessária é a continuidade do acompanhamento de todas as tipologias para averiguar a efetividades das medidas mitigadoras, bem como monitorar o surgimento de novas situações de risco.

368. Adicionalmente, é importante verificar a restituição dos valores pagos indevidamente

conforme a indicação das tipologias.

5. Manifestação dos Gestores

369. Conforme descrito ao longo do relatório, com a utilização da metodologia ágil, os gestores do Programa interagiram o tempo todo com a equipe do TCU, avaliando os trabalhos desenvolvidos e manifestando suas opiniões, sempre que oportuno.

370. Adicionalmente, em atendimento ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, as propostas de recomendações e determinações, acompanhadas de um resumo dos respectivos achados, foram encaminhadas aos gestores em 6/7/2020, para que se manifestassem sobre o assunto por meio do Ofício de Requisição 006-61/2020 (peça 33), cuja ciência de comunicação encontra-se à peça 34.

371. Considerando que a data limite para envio dos comentários dos gestores estabelecida no ofício supracitado era 10/7/2020, em 13/7/2020, a equipe de fiscalização reforçou o pedido por meio de comunicação enviada por e-mail (peça 39).

372. A Strab então encaminhou seus comentários por meio de e-mail à peça 40.

Comentários acerca das propostas de deliberação relativas à transparência

373. Acerca das falhas apontadas pela equipe de fiscalização, o gestor concordou com a proposta de recomendação do Tribunal e informou que já foram criados os *links* de interposição de dúvidas, reclamações e denúncias, na página de contato da Secretaria de Trabalho do Ministério e que irá envidar esforços para que as áreas de comunicação digital do Governo entendam a relevância de destacar esta funcionalidade, na página principal do Ministério, para que o cidadão possa ter interação com os responsáveis pelo Programa, por meio do serviço fala.br, de forma mais ampla, com fluxo vinculado à Ouvidoria do Governo.

374. Adicionalmente, informa que as sugestões da equipe de fiscalização serão incorporadas aos meios de informação, na medida de sua aplicabilidade e viabilidade, com o objetivo de melhorar a experiência do usuário dos canais de comunicação com o Programa.

375. Com relação à publicação da relação individualizada dos beneficiários do programa, o gestor informa que concorda integralmente com a recomendação e informa que já deu cumprimento à medida, com a confecção de um painel gerencial para o Programa, com regras de agrupamento dos dados e acesso público, de periodicidade de atualização semanal e apresenta informações sobre a quantidade de acordos realizados e dos empregados e empregadores alcançados.

Análise dos comentários

376. Ficou evidente que as falhas apontadas mereceram a atenção dos responsáveis para implementação de melhorias para a transparência do Programa BEm.

377. Depreende-se da resposta que o gestor se mostra preocupado em adotar medidas de divulgação das informações do programa, com o intuito de melhorar a transparência pública.

378. Com relação ao comentário de que já havia adotado o cumprimento da sugestão da equipe de fiscalização, cumpre observar que o painel de informações do BEm, confeccionado pela Dataprev e disponível no sítio eletrônico <http://pdet.mte.gov.br/beneficio-emergencial>, apresenta informações de estatísticas dos acordos firmados, com detalhamentos e agrupamentos variados. No entanto, a recomendação do relatório trata de informações individualizadas dos acordos, como está sendo adotada pela CGU e pelo Ministério da Cidadania no Programa Auxílio Emergencial, de modo que a população dos estados e municípios possa contribuir com o controle social do programa, evitando fraudes e possibilitando a melhor utilização do recurso público.

379. Dessa forma, entende-se razoável manter as propostas de recomendações elaboradas pela equipe de fiscalização.

Comentários acerca das propostas de deliberação relativas às tipologias

380. Acerca das propostas de deliberação relativas às tipologias, o gestor informou que as encaminhou à Dataprev para manifestação no dia 6/7/2020, sem que houvesse resposta objetiva

quanto ao que foi solicitado até 14/7/2020.

381. O gestor informou ainda que, em reunião com o novo diretor da empresa, Gilmar Queiroz, remeteu novamente as propostas de deliberação para providências, entretanto até o fechamento deste relatório a equipe de fiscalização não recebeu resposta da empresa.

382. Adicionalmente, o gestor reconheceu que as propostas tratam de 6 diferentes tipologias que versam sobre possíveis violações ou irregularidades nas regras do Programa, extraídas das bases de dados compartilhadas com o TCU e que os achados, na sua visão, a princípio, apresentam relevância, merecendo atenção por parte da Dataprev.

383. Essa relevância motivou determinação por parte do gestor à Dataprev que apresentasse indícios que contradissem os achados ou que os corroborassem e que as tipologias corroboradas fossem de imediato incorporadas aos processos de análise do sistema antifraude, contratado pela Sepret junto à Empresa, exatamente para assegurar a cobertura contra tais situações.

Análise dos comentários

384. Em que pese os comentários do gestor não serem conclusivos, por falta da manifestação objetiva da Dataprev, depreende-se da resposta que as tipologias implementadas pela equipe de fiscalização identificaram situações de risco plausíveis e relevantes que merecem a atenção dos responsáveis pela implementação dos controles internos do programa.

385. Depreende-se também da resposta que o gestor mostra preocupação em incorporar as regras preconizadas pelas tipologias no sistema concessor do BEm, de modo a aumentar a sua confiabilidade.

386. Dessa forma, entende-se razoável manter as propostas de determinações elaboradas pela equipe de fiscalização.

387. Adicionalmente, faz-se necessário o acompanhamento das medidas adotadas pela Dataprev em relação às tipologias com a continuidade deste acompanhamento.

6. Conclusão

388. De forma geral, constatou-se que a criação do benefício emergencial exerceu importante papel na preservação dos empregos, no contexto da adoção de diversas medidas sanitárias relativas à pandemia de Covid-19, as quais levaram à grande desorganização dos fatores produtivos.

389. De fato, a MP 936/2020 foi editada no dia 1º de abril e, ao final de três meses e meio, 11,3 milhões de pessoas já tinham recebido o benefício emergencial, o que demonstra uma atuação célere por parte do Ministério da Economia, da Dataprev e dos agentes financeiros envolvidos.

390. Em relação à cobertura do BEm, durante o período de 1º/4 a 17/7 foram processados 12,1 milhões de acordos, dos quais 93,3% foram habilitados (ou seja, foram efetivamente pagos). Foram beneficiados 11,3 milhões de trabalhadores e executados R\$ 16,5 bilhões (correspondente a 32% do total previsto no orçamento). Dos acordos processados, 52,5% são de suspensão do contrato de trabalho e 46,1% referentes à redução de jornada e salário.

391. Em que pese o nível de execução orçamentária do programa estar abaixo do esperado - considerando que o programa foi pensado originalmente para durar três meses e em meados do terceiro mês estamos com apenas 32% do orçamento executado - com relação à efetividade do programa, conforme análise gráfica apresentada na seção Visão Geral do Objeto, a partir da comparação entre o Benefício Emergencial e o seguro desemprego, é possível perceber que o BEm vem exercendo um importante papel na redução dos impactos da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro.

392. Contudo, há oportunidades de melhoria com vistas a aumentar o alcance do programa até aqueles que têm direito, mas ainda não o receberam e, ao mesmo tempo, evitar desvios e irregularidades nos pagamentos do BEm.

393. Neste primeiro relatório, foram identificados três grupos de riscos: 1) riscos normativos; 2) riscos de exclusão indevida de pessoas que deveriam ser elegíveis; e 3) riscos de inclusão indevida

de pessoas que não atendem aos critérios da lei.

394. Os riscos normativos referem-se a possíveis alterações legislativas ou à ausência de normativos necessários, causando dificuldades na implementação do Programa. Foram analisadas as questões relativas às possíveis alterações na MP 936/2020, feitas pelo Congresso Nacional ou pelo Presidente da República, com suas possíveis consequências, bem como formas de mitigação do risco. Também foram discutidas as falhas na regulamentação do Programa, em especial quanto à interposição de recursos, e sobre a necessidade de novo normativo mais abrangente e mais viável do ponto de vista da implementação sistêmica.

395. Acerca dos riscos de exclusão, a equipe avaliou diversos aspectos do Programa que poderiam causar esse tipo de falha. Em especial, a falta de implementação dos módulos de interposição de recursos pode estar impedindo a reversão de pedidos indeferidos indevidamente. Também foram avaliadas as questões referentes à exclusão de pessoas com limitações de acesso à internet ou com dificuldade de interagir no mundo digital.

396. Quanto aos riscos de inclusão indevida, foram feitas diversas análises baseadas em dados na forma de tipologias que identificaram milhares de casos de possíveis irregularidades nos pagamentos de benefícios, totalizando mais de R\$ 150 milhões em achados.

397. Apesar dos riscos identificados, a metodologia ágil adotada no presente acompanhamento possibilitou o rápido compartilhamento dos achados com os gestores, de forma que diversas medidas mitigadoras em relação aos riscos apontados já estão sendo adotadas antes mesmo da conclusão do processo de acompanhamento.

398. Ante as constatações relatadas, ao lado das sugestões feitas diretamente aos gestores durante o acompanhamento, estão sendo propostas recomendações e determinações voltadas para o aprimoramento dos controles internos do sistema de concessão, e também melhorias relativas à transparência do programa.

399. Acerca das limitações do presente relatório parcial, é importante deixar claro que não foi objeto de análise as possíveis medidas mitigadoras dos riscos de pagamento indevido que eventualmente poderiam ser viabilizadas por meio de ações de fiscalização promovidas pela SIT (Subsecretaria de Inspeção do Trabalho). Está previsto no planejamento do acompanhamento o envolvimento da SIT nas próximas *Sprints* que serão relatadas no segundo relatório parcial.

400. Também acerca das limitações, é importante destacar que a avaliação da efetividade final do programa deve considerar o comportamento do mercado de trabalho e os reflexos no seguro desemprego após o término da vigência do programa. É de suma importância acompanhar se a retomada da economia após o término do BEm será suficiente para manter o nível de emprego atual ou se haverá um excesso de demissões com reflexo no seguro desemprego, comprometendo a efetividade do programa.

401. Quanto aos prazos para cumprimento das determinações/recomendações propostas no presente relatório, consoante prevê o art. 6º, inciso I, da Res. TCU 315/2020, optou-se por não estabelecer prazos neste momento processual, uma vez que o acompanhamento ainda está em curso e as melhorias implementadas pelo gestor são contínuas.

402. Dessa forma, a equipe, ainda no decorrer da fiscalização, poderá verificar se os gestores as implementaram ou não.

403. Por ocasião do relatório final do acompanhamento, caso ainda persista a necessidade de novas determinações ou recomendações, os prazos para atendimento serão estabelecidos, nos moldes previstos na Res. TCU 315/2020.

7. Proposta de Encaminhamento

404. Ante o exposto, submetem-se os autos a consideração superior, propondo:

I - Informar à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de acompanhamento das medidas relacionadas ao coronavírus que o Tribunal de Contas da União avaliou a implementação, no período de 1º/4 a 17/7/2020, do benefício emergencial instituído pela MP 936/2020 (convertida na

Lei 14.020/2020) e concluiu que:

a) Até o fechamento do relatório em 17/7/2020, foram processados 12,1 milhões de acordos, dos quais 93,4% foram habilitados conforme as regras do benefício. Foram beneficiados 11,3 milhões de trabalhadores e executados R\$ 16,5 bilhões (correspondente a 32% do total previsto no orçamento). Dos acordos processados, 52,5% eram de suspensão do contrato de trabalho e 46,1 referentes à redução de jornada e salário. O valor médio das parcelas do BEm é de R\$ 863,00 e a maior parte das parcelas (49,2%) situa-se na faixa de R\$ 800,00 a R\$ 1.200,00;

b) no relatório do TCU, que compreende a execução do programa até a segunda quinzena de julho referente aos meses de abril a meados de julho, foram identificados três tipos de riscos: 1) riscos normativos; 2) riscos de exclusão indevida de pessoas que deveriam ser elegíveis; e 3) riscos de inclusão indevida de pessoas que não atendem aos critérios da lei;

c) Os riscos normativos referem-se a possíveis alterações legislativas ou à ausência de normativos necessários, causando dificuldades na implementação do Programa. Foram analisadas as questões relativas às possíveis alterações na MP 936/2020 (convertida na Lei 14.020/2020), feitas pelo Congresso Nacional ou pelo Presidente da República, com suas possíveis consequências, bem como formas de mitigação do risco. Também foram discutidas as falhas na regulamentação do Programa, em especial quanto à interposição de recursos, e sobre a necessidade de novo normativo mais abrangente e mais viável do ponto de vista da implementação sistêmica. Nos riscos de exclusão, a equipe avaliou diversos aspectos do Programa que poderiam causar esse tipo de falha. Em especial, a falta de implementação dos módulos de interposição de recursos pode estar impedindo a reversão de pedidos indeferidos indevidamente. Também foram avaliadas as questões referentes à exclusão de pessoas com limitações de acesso à internet ou com dificuldade de interagir no mundo digital. Já quanto aos riscos de inclusão indevida, foram feitas diversas análises de cruzamento de dados, identificando milhares de casos de possíveis irregularidades nos pagamentos de benefícios, totalizando mais de 150 milhões de reais em pagamentos possivelmente irregulares; e

d) A metodologia adotada na fiscalização tem se mostrado efetiva e muitos dos riscos apontados pelo TCU já estão sendo tratados pela Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia, mesmo antes da conclusão do processo de acompanhamento;

II - Determinar à Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia, com apoio da Dataprev no que couber, com fundamento no art. 4º, incisos I e II da Res. TCU 315/2020, deixando-se de estabelecer prazo nesta etapa processual, ante a natureza de acompanhamento deste processo, consoante art. 6º, § 1º, do mesmo normativo, que:

a) revise a trilha de auditoria referente a requerimentos duplicados para que identifique corretamente os benefícios irregulares segundo o critério de mesma data de admissão, considerando a diferença na quantidade de indícios identificados pelo TCU e os encontrados pela trilha atual;

b) analise os indícios da tipologia SIAPE-ATIVOS e apresente justificativas para a ocorrência das situações aparentemente irregulares ou efetue os ajustes necessários para que o batimento com o SIAPE seja efetivo; e

c) efetue aprimoramentos da regra do ARBEm referente a benefícios previdenciários para evitar as irregularidades como as constantes na tabela 4 do presente relatório;

III - Recomendar à Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia, com apoio da Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) no que couber, com fundamento no art. 11 da Res. TCU 315/2020, que:

a) passe a tratar como irregulares também situações nas quais 4 ou mais benefícios são solicitados para a mesma pessoa/empresa independente da data de admissão;

b) inclua na regra ARBEm (#CPF_N_EMPREGADORES) a existência de 5 ou mais vínculos para uma mesma pessoa independente do setor, como um indicativo de irregularidade;

c) inclua as espécies constantes na Tabela 5 do presente relatório nas regras de bloqueio do

ARBEM, ou apresente as justificativas e base legal para sua não inclusão;

d) implemente a regra do ARBEM proposta pela Dataprev para mitigar o risco do uso de empresas em situação irregular para fraudar o benefício;

e) busque aperfeiçoar, com apoio da Secretaria de Governo Digital, a página principal do Programa Emergencial para Manutenção do Emprego e da Renda, de modo que contemple alternativas aos usuários do benefício, como a criação de *links* dos formulários de interposição de dúvidas, reclamações e denúncias sobre o programa emergencial, bem como os contatos dos órgãos e agentes responsáveis pelo benefício, além de aprimorar os outros canais de atendimento ao cliente;

f) busque aperfeiçoar a transparência e o controle social do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda, criando uma forma de consulta pública que contemple a relação individualizada de beneficiários do programa, por estados e municípios;

IV - Encaminhar à Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia e à Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev):

a) a lista atualizada de requerimentos feitos por servidores Siape inativos (Tabela 4), para que avaliem a conveniência e oportunidade de tentar reaver os valores eventualmente pagos indevidamente e de aprimorar a regra do ARBEM referente ao Siape para contemplar esses casos;

b) a listagem completa e atualizada em meio magnético dos indícios apontados pelas tipologias descritas no presente relatório para facilitar a implementação e verificação das medidas saneadoras a serem implementadas no ARBEM;

V - Encaminhar ao Ministério Público Federal a relação completa de requerimentos do BEM (pagos ou não) para trabalhadores falecidos pelo menos seis meses antes da data de acordo, para adoção providências cabíveis com vistas a apurar o caso;

VI - Dar conhecimento do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentarem, inclusive do Relatório da Unidade Técnica que compõe o documento: a) à Câmara dos Deputados; b) ao Senado Federal; c) ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19), coordenado pela Procuradoria-Geral da República; d) à Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social - Dataprev; e) à Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia.

VII - Autorizar a divulgação do Relatório de Acompanhamento no sítio eletrônico do Tribunal;

VIII - Restituir os autos à SecexTrabalho para continuidade do acompanhamento, visando em especial:

a) monitorar a implementação dos módulos de interposição de recursos e a revisão normativa sobre o assunto, com vistas a verificar a tempestividade e a qualidade dos serviços oferecidos;

b) verificar a possibilidade de, em conjunto com a Sefip, unidade curadora da base PESSOAL-ESTADOS-MUNICIPIOS nos termos da Portaria-TCU 102, de 29 de junho de 2020, que disciplina a gestão do LABCONTAS, compartilhamento parcial da base com a Secretaria do Trabalho, incluindo as informações estritamente necessárias para fins de validação da concessão do BEM;

c) monitorar as tipologias descritas no presente relatório para averiguar o surgimento de novos indícios de irregularidade e verificar a efetividade das medidas corretivas implementadas pela Strab com o apoio da Dataprev.”

É o relatório.