

# *RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PLANO TÁTICO 2017*

*BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA  
DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - BPC*



**MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro  
70070-905 – Brasília-DF  
cgu@cgu.gov.br

**Wagner de Campos Rosário**

Ministro Substituto da Transparência e Controladoria-Geral da União

**José Marcelo Castro de Carvalho**

Secretário-Executivo Substituto

**Antônio Carlos Bezerra Leonel**

Secretário Federal de Controle Interno

**Gilberto Waller Junior**

Ouvidor-Geral da União

**Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega**

Corregedor-Geral da União

**Cláudia Taya**

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Brasília, maio de 2018.

# Sumário

1. INTRODUÇÃO	4
2. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	5
3. QUAL A OPINIÃO DA CGU E QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?	8
4. ANEXO	9

# I. INTRODUÇÃO

A assistência social, direito assegurado na Constituição Federal de 1988 no seu art. 203, faz parte de um conjunto de ações da Seguridade Social, composto, adicionalmente, pela saúde e pela previdência social. Sua prestação é gratuita, independentemente de contribuição, e tem por objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, o amparo a crianças e adolescentes carentes, a promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, bem como a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Esse último objetivo, registrado no inciso V do artigo supracitado, recebeu o nome de Benefício de Prestação Continuada (BPC) pela Lei nº 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Sua regulamentação foi realizada por meio do Decreto nº 6.214/2007, trazendo conceitos, público-alvo, critérios de acesso, vedações, relacionamento com a política da assistência social, atores, operacionalização e gestão (monitoramento, avaliação e controle).

O público-alvo do BPC é composto por idosos com idade igual ou superior a 65 anos ou por pessoa com deficiência, de qualquer idade, que tenha impedimento de longo prazo (acima de dois anos) de natureza física, mental, intelectual ou sensorial que, em interação com barreiras sociais, não consegue participação na sociedade em condições de igualdade com as demais pessoas, e que não possua meios para garantir a própria subsistência ou de tê-la provida por sua família. Para ter direito ao benefício, a LOAS estabelece o limite de renda per capita familiar em  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo.

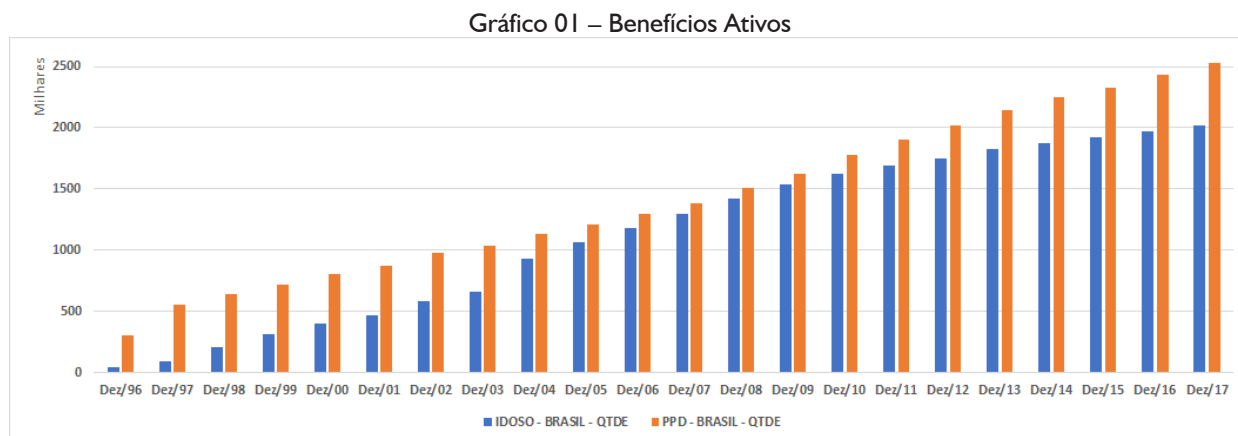
A execução do BPC depende da atuação de agentes do Governo Federal e dos entes federativos. A Secretaria Nacional de Assistência Social, integrante da estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), é responsável pela implementação, coordenação, normatização, regulação, financiamento, monitoramento e avaliação do benefício. Já o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é responsável por sua operacionalização, com realização de ações de concessão e de revisão. Por fim, cabe aos órgãos gestores da assistência social dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios a promoção de ações que assegurem a articulação do BPC com os programas voltados ao idoso e à inclusão da pessoa com deficiência.

Para receber o BPC, o requerente deve estar cadastrado tanto no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), administrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, quanto no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único<sup>1</sup>), conforme previsto no Decreto nº 6.214/2007. Nesse sentido, primeiramente os municípios deverão inscrever o requerente do benefício no Cadastro Único. Em seguida, o requerente deverá dirigir-se à agência do INSS de seu município, preencher o formulário de requerimento e entregar cópia das documentações solicitadas, quais sejam: declaração de renda familiar, comprovante de residência e documentos de sua identificação e do seu grupo familiar.

---

<sup>1</sup> O Cadastro Único é o instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.

O gráfico abaixo indica a evolução da quantidade de benefícios ativos no período entre os anos de 1996 e 2017.



Fontes: [http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/download\\_beneficiarios\\_bpc.htm](http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/download_beneficiarios_bpc.htm)  
e Folha de pagamentos do INSS dos anos de 2016 e 2017.

Em termos de quantidade de beneficiários, o BPC aumentou de um contingente de 346 mil em 1996 para 4,5 milhões em 2017. Nesse período, a quantidade de beneficiários portadores de deficiência aumentou de 304 mil (88% do total) para 2,5 milhões (56% do total). Já em relação aos beneficiários idosos, o montante aumentou de 42 mil (12% do total) para 2 milhões (44% do total). Em termos financeiros, o gasto total no ano de 2017, foi de, aproximadamente, R\$ 50 bilhões.

A relevância do tema relaciona-se à materialidade envolvida, à vulnerabilidade do público-alvo, à relação entre diferentes atores estatais e à inexistência de revisões periódicas dos benefícios concedidos, o que acarreta em riscos relevantes de pagamento a beneficiários que não se enquadrariam nas regras de elegibilidade..

## 2. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O trabalho desenvolvido teve como objetivo avaliar a regularidade da execução do pagamento de benefícios à luz de sua finalidade de enfrentamento da pobreza, garantia da proteção social, provimento de condições para atender contingências sociais e universalização dos direitos sociais.

A avaliação da gestão do benefício, em 2017, incluiu aspectos normativos, de segurança dos dados cadastrais, e operacionais, relacionados à forma como o benefício é concedido e pago. Para as avaliações mencionadas, foram realizados cruzamentos de dados com as bases de servidores públicos ativos, aposentados e pensionistas tanto do governo federal, quanto de governos estaduais e municipal. Foram também realizadas auditorias e fiscalizações, com visita in loco a gestores municipais e a beneficiários.

Os trabalhos contemplaram a realização de auditoria quanto à qualidade dos dados cadastrais; verificação em relação ao recebimento de outros benefícios por beneficiários do BPC; avaliação quanto à operacionalização da concessão do BPC e a adequação dos procedimentos adotados, a partir de verificação em Agência do INSS no Estado da Paraíba; fiscalização relativa ao procedimento de cadastramento dos bene-

ficiários do BPC no Cadastro Único em Garopaba/SC; e fiscalização no Distrito Federal, de forma a obter informações acerca da situação dos beneficiários em diferentes regiões da Capital Federal.

Naquilo que diz respeito à verificação, revisão e atualização cadastral, o MDS instituiu Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) com o objetivo de aperfeiçoar as rotinas relacionadas à validação e complementação de informações dos beneficiários do BPC. O GTI foi composto por representantes do MDS e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), além da Casa Civil, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com a participação da CGU.

Dentre os resultados do GTI, destaca-se a identificação de cerca de 9,5 mil beneficiários com sinalização de óbito (o que corresponde a cerca de R\$ 9 milhões em pagamentos potencialmente indevidos por mês) e 467 mil benefícios com indicação de irregularidade de renda (renda per capita familiar acima do limite estabelecido normativamente), que, se confirmados, correspondem ao pagamento potencialmente indevido de R\$ 445 milhões ao mês. O GTI propôs a adoção de providências e a implementação de rotinas pelo INSS que contemplem a identificação da renda familiar, a melhoria da qualidade do cadastro e mudanças na legislação para agilidade no rito processual de revisão de benefícios, que até então seguia o fluxo dos benefícios previdenciários.

A CGU realizou, ainda, cruzamento com informações de outros benefícios do INSS; com bases de dados de servidores ativos, aposentados e pensionistas, do Governo Federal, em conjunto com o Ministério do Planejamento; além de cruzamento utilizando informações de onze Estados e de um Município, no âmbito do Observatório da Despesa Pública, de forma a identificar beneficiários do BPC que possuam condição de se manter, por conta própria, por possuírem outra fonte de renda. Os resultados apontaram cerca de 11 mil beneficiários de BPC que possuem algum tipo de benefício não acumulável (o que corresponde ao pagamento indevido de cerca de R\$ 10,5 milhões ao mês); indicando que o BPC estaria sendo pago de forma indevida. Os resultados foram encaminhados ao MDS para reavaliação quanto à adequação dos pagamentos realizados.

A partir dos cruzamentos realizados, verificou-se, também, a existência de aproximadamente 390 mil beneficiários (cerca de 9% do total de benefícios) do BPC que não atendem a exigência de inscrição regular no CPF. Observou-se, também, a ausência de inscrição no Cadastro Único para 43% dos beneficiários (cerca de 1,9 milhão de benefícios). Ainda se identificou que o procedimento legal de revisão bianual dos benefícios não vem sendo executado. Destaca-se que a exigência quanto à obrigatoriedade de inscrição no CPF em conjunto com o Cadastro Único passou a existir a partir da edição do Decreto nº 8.805/2016, e a inobservância da obrigatoriedade de revisão bianual dos benefícios não proporciona a necessária atualização e complementação dos dados cadastrais de beneficiários.

A partir das fragilidades identificadas quanto à qualidade dos dados cadastrais, e considerando os resultados do GTI, foi recomendado ao MDS que revise, com prioridade, esses dados que estão com situação de inscrição no CPF diferente de regular, por meio de ações que respeitem as garantias dos idosos e das pessoas com deficiência, e que tenham como diretriz a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos; que estabeleça metas intermediárias para inscrição dos idosos e das pessoas com deficiência no Cadastro Único; e que estabeleça plano de revisão de benefícios, definindo prazos, responsáveis e recursos necessários, considerando, também, as recomendações efetuadas pelo GTI.

Quanto aos aspectos da operacionalização da concessão do benefício, foram realizados mapeamentos, de forma prospectiva, de fluxos procedimentais na gestão do Cadastro Único no município de Garopaba/SC e dos fluxos em agência do INSS no Estado da Paraíba.

A partir das análises realizadas no município de Garopaba/SC, verificou-se que o Ministério do Desenvolvimento Social editou normativo para orientar os entes federativos e disponibilizou, no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), a lista dos beneficiários idosos a serem incluídos no Cadastro Único, inicialmente em 2017, com prazo prorrogado até o final do exercício de 2018. Verificou-se, adicionalmente, que o MDS disponibilizou modelos de material de comunicação (cartazes e folders) para divulgação das ações de inclusão cadastral dos beneficiários do BPC e orientou que os recursos do IGD-PBF (Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família) e do IGD-SUAS (Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social) poderiam ser investidos na impressão desse material. Observou-se, contudo, que não existe orientação do governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social, acerca das providências a serem adotadas para os casos de beneficiários do BPC não localizados no município, o que pode comprometer os resultados, em nível nacional, de inscrição no Cadastro Único dos beneficiários do BPC e de qualificação das informações desse cadastro.

Como mencionado, a CGU buscou avaliar, também, a forma de operacionalização da concessão do BPC e a adequação dos procedimentos adotados, a partir de verificação em Agência do INSS no Estado da Paraíba, contemplando a análise desde o momento inicial de solicitação do benefício até sua concretização, buscando identificar eventuais limitações processuais. Foram observadas limitações de integração entre o Cadastro Único e os sistemas do INSS para concessão do BPC. Como os sistemas são preenchidos em unidades diferentes, de forma independente, e com conceitos e temporalidade distintos, é possível que o beneficiário tenha que se dirigir aos postos de atendimento mais de uma vez. Além disso, as informações cadastrais pertinentes são verificadas manualmente, o que onera excessivamente a força de trabalho do INSS. Tais situações seriam decorrentes do processo de implantação de mudanças no fluxo de cadastramento do BPC e demandariam aperfeiçoamentos nesse fluxo.

Em relação à observância às regras do Programa, em verificação realizada no DF, foram identificados casos de benefícios concedidos a requerentes cujos familiares poderiam prover a sua manutenção. Também foi verificada situação em que os beneficiários do BPC têm condição de se manter por conta própria, independentemente do recebimento do benefício, por já receberem pensão de outra fonte.

Em função das situações identificadas, recomendou-se ao MDS a realização de estudos com vistas a avaliar a pertinência de aprimoramento desses normativos, de forma que o benefício venha a ser concedido ao público alvo que, de fato, não disponha de meios para prover a própria manutenção, tampouco sua família tenha condições de mantê-lo. Foi recomendado também ao MDS que verifique as situações de concessão e de pagamento de BPC aos beneficiários em relação aos quais se identificou, a partir das informações coletadas, que os mesmos não se enquadrariam nas regras de elegibilidade do Programa, adotando, em sequência, as medidas pertinentes para a regularização de situações que venham a ser confirmadas como indevidas e considerando as situações relatadas de fragilidade dos normativos do BPC.

### 3. QUAL A OPINIÃO DA CGU E QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?

A partir das auditorias e fiscalizações realizadas em 2017, verifica-se que o Benefício de Prestação Continuada vem passando por aprimoramentos, tais como a utilização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal para concessão, manutenção e revisão de benefícios. Por outro lado, identifica-se que parte dos parâmetros e rotinas de operacionalização mantidos, ao longo dos anos, carecem de melhorias, em função, inclusive, de mudanças que ocorrem no âmbito da sociedade e do público-alvo do benefício.

Nesse sentido, a CGU realizará monitoramento das recomendações efetuadas no âmbito dos trabalhos já concluídos, as quais foram anteriormente detalhadas e referem-se, em síntese: à necessidade de rotinas de validação dos dados dos beneficiários do BPC em relação ao CPF e no Cadastro Único, para a completa revisão bianual dos benefícios; a possibilidade de discussão sobre aprimoramento dos normativos do BPC de forma que o benefício venha a ser concedido ao público alvo que, de fato, não disponha de meios para prover a própria manutenção, tampouco de tê-la mantida por sua família; e a adoção de providências e ajustes operacionais para a efetiva repercussão nos benefícios com indicativo de recebimento indevido.

Adicionalmente, serão realizadas novas avaliações com o objetivo de aprofundar as análises já conduzidas e relacionadas à concessão do Benefício de Prestação Continuada e, ainda, de identificar oportunidades de aprimoramento do fluxo de concessão de benefícios e, eventualmente, propor mecanismos de acompanhamento da execução da política pública, evitando-se a concessão de benefícios em desconformidade com os normativos relacionados. Dentre essas novas ações, destacam-se: a realização de cruzamentos de bases de dados e a posterior consolidação de informações acerca dos impactos decorrentes da multiplicidade de cadastros; a avaliação de controles relacionados à concessão de benefícios e acerca da qualidade de informações pessoais de beneficiários; a avaliação de sistemas estruturantes de previdência e assistência social; e a realização de fiscalização, em diversos municípios, para avaliar a estrutura e a capacidade desses em incluir os beneficiários do BPC no Cadastro Único, identificar o conhecimento dos beneficiários sobre as normas e procedimentos de revisão do benefício, bem como verificar a adequação dos benefícios concedidos aos critérios de elegibilidade do Programa.



## 4. ANEXO

1. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201701646 - Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10991.pdf>
2. Relatório de Auditoria nº 201702515 - Prefeitura Municipal de Garopaba/SP: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11009.pdf>
3. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201702167 - Gerência Executiva do INSS em João Pessoa/PB: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11015.pdf>
4. Relatório de Auditoria nº 201702181 - Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11008.pdf>
5. Relatório do Grupo de Trabalho Interinstitucional do Benefício de Prestação Continuada (BPC), criado pelo MDS com a participação da CGU: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmmps/ferramentas/docs/Relatorio\\_grupo\\_trabalho\\_beneficio\\_prestacao\\_continuada.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmmps/ferramentas/docs/Relatorio_grupo_trabalho_beneficio_prestacao_continuada.pdf)