



MINISTÉRIO DA CIDADANIA
COORDENAÇÃO-GERAL DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS
DEPARTAMENTO DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS

NOTA TÉCNICA Nº 11/2021

PROCESSO Nº 71000.040960/2020-11

INTERESSADO: Controladoria-Geral da União.

1. ASSUNTO

1.1. Manifestação da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) acerca das recomendações constantes no Relatório de Avaliação nº 826367 - Versão Preliminar - da Controladoria-Geral da União (CGU), SEI nº 9805950, decorrente de avaliação sobre a implementação e a operacionalização do Benefício de Prestação Continuada (BPC), e que será utilizado como subsídio à avaliação a ser apresentada, sobre o mesmo tema, no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

2. O RELATÓRIO E SEUS APONTAMENTOS

2.1. A presente avaliação foi realizada com o objetivo de opinar sobre aspectos relacionados à implementação do BPC, em especial quanto à garantia de acesso ao benefício e à sua focalização junto ao público-alvo, tendo sido realizados testes e análises sobre a adequação dos processos e controles relacionados à operacionalização do BPC, tanto em relação à sua aderência às leis e regulamentos, quanto no que diz respeito à sua capacidade em garantir tempestividade e conformidade na concessão, na manutenção e na revisão dos benefícios, abordando-se diferenças do conceito de família utilizado para identificação do grupo familiar dos beneficiários do BPC em relação ao conceito familiar definido no âmbito do Cadastro Único para Programa Sociais do Governo Federal (Cadastro Único).

2.2. Como conclusões alcançadas, trouxe o que segue:

a) As informações coletadas e as análises realizadas indicam, de forma geral, a existência de fluxos e procedimentos orientando a gestão e a operacionalização do BPC, e que os mesmos se encontram alinhados aos regulamentos do BPC – exceção feita aos procedimentos de reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários, que permanecem indefinidos.

b) Quanto à efetividade dos referidos procedimentos, as análises indicam que os controles da gestão são, de modo geral, úteis ao seu propósito. Destaque-se, entretanto, que apesar da existência dos controles, a efetividade do processo de apuração de BPC com indicativo de irregularidade mostra-se prejudicada em virtude das dificuldades enfrentadas pelo INSS em dar tratamento tempestivo às suas demandas.

c) Informações gerenciais relacionadas ao BPC indicam a existência de dificuldades em sua operacionalização, relacionadas à tempestividade no tratamento das demandas, especialmente quanto ao Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência.

d) Em relação à hipótese de adoção do conceito de família do Cadastro Único para fins de gestão e operacionalização do BPC, conclui-se que a referida alteração apresentaria mais aspectos positivos do que negativos, especialmente pela expectativa de simplificação dos fluxos e procedimentos de concessão, manutenção e revisão do BPC e pelo incremento da transparência na gestão.

2.3. Diante das conclusões apresentadas, recomendou-se providências em relação:

I - ao estoque de pendências referentes ao BPC no âmbito do INSS

a) INSS: Avaliar o perfil dos requerimentos de BPC pendentes de análise junto ao INSS, manifestando-se sobre a existência de processos com distorções elevadas nos tempos de análise e priorizando-os, de forma a corrigir as distorções observadas nos indicadores operacionais da Autarquia.

b) INSS: Estabelecer critérios objetivos para priorização, no âmbito do INSS, das demandas de acerto cadastral e de apuração de benefícios com indicativo de irregularidade, apresentando estimativas de prazos para atendimentos às demandas, especialmente aquelas decorrentes das atividades previstas nos artigos 22 e 23 da Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3, de 21.09.2018.

II - baixa efetividade do processo de apuração de benefícios com indicativo de irregularidade

a) SNAS: Considerando a baixa efetividade observada nos processos de reavaliação do critério de renda do grupo familiar e de verificação do acúmulo do BPC com outras rendas incompatíveis, bem como a grande quantidade de demandas concorrentes no âmbito do INSS, avaliar a existência de alternativas à realização dos referidos processos, que melhor atendam às necessidades de gestão do BPC e permitam a atuação tempestiva sobre casos com indicativo de irregularidade.

b) SNAS: Regulamentar o Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada, definindo as atividades que o compõem, as responsabilidades dos atores envolvidos, o formato e a periodicidade de apresentação dos resultados do processo de monitoramento e avaliação, bem como o fluxo de tratamento das situações identificadas.

III - realização das reavaliações de deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC

a) SNAS: Estabelecer fluxos e procedimentos para realização da reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC, bem como apresentar cronograma prevendo atividades e prazos para início do referido processo de reavaliação.

b) SNAS: Até que ocorra a regulamentação do art. 2º da Lei nº 13.146, de 06.07.2015, especificamente quanto à definição dos instrumentos e do modelo único de avaliação biopsicossocial da deficiência, adotar os procedimentos estabelecidos pela Portaria Conjunta INSS/MDS nº 2, de 30.03.2015, para reavaliar a deficiência e o grau de impedimento dos beneficiários do BPC.

IV - adoção do conceito de família do CadÚnico para a gestão do BPC

a) SNAS: Considerando as análises, levantamentos, simulações e conclusões registrados no presente relatório, realizar avaliação aprofundada sobre as providências necessárias para viabilizar a adoção do conceito de família do Cadastro Único para a gestão BPC, de forma permitir a emissão de posicionamento formal e embasado, por parte do Ministério da Cidadania, sobre a oportunidade da referida alteração conceitual.

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS RECOMENDAÇÕES DIRIGIDAS À SNAS

3.1. Em relação aos apontamentos endereçados a esta Secretaria, as ações desenvolvidas e em curso são apresentadas a seguir.

AUMENTO DA EFETIVIDADE DO PROCESSO DE APURAÇÃO DE BENEFÍCIOS COM INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

3.2. Acerca da recomendação de avaliar a existência de alternativas à realização dos processos de apuração sobre os casos de BPC com indicativo de irregularidade na renda do grupo familiar e da verificação do acúmulo do BPC com outras fontes de rendas incompatíveis, cabe ressaltar que, conforme disposto no art. 3º do Decreto 6.214/2007, o INSS é o responsável pela operacionalização do BPC. Ainda

assim, este Departamento sempre atuou conjuntamente no sentido de contribuir nas propostas de melhorias dos fluxos dos processos que atualmente são utilizados por aquela Autarquia.

3.3. Nessa esteira, registra-se que uma alternativa que se encontra em discussão entre esse Departamento e o INSS é a automatização de parte do fluxo operacional destas apurações a partir de cruzamentos de dados, pois, dispondo das informações atualizadas do Cadastro Único, o INSS pode verificar, inclusive dentre os casos que já se encontram pendentes de apuração, quais permanecem com a renda acima da permitida e aqueles que já foram regularizados, por exemplo. A partir do levantamento dessas informações, indica-se priorizar os casos que permanecem com o indício de irregularidade, expedindo ofícios de defesa em lote e fazendo o acompanhamento desses casos para promover a suspensão dos benefícios cujos beneficiários não apresentaram a defesa prévia ao final do prazo - priorizando a análise da defesa dos que apresentaram. Para os casos que o benefício esteve irregular por determinado período, mas que atualmente apresenta manutenção regular, a autarquia poderia emitir o ofício de defesa prévia, citando o período em que o benefício esteve com indício de manutenção irregular e os possíveis valores recebidos indevidamente.

3.4. Alternativa ainda em estudos iniciais é a utilização dos canais remotos para tratar da revisão de renda do BPC com todas suas etapas e acompanhamento pelo beneficiário realizados por meio eletrônico com procedimento automatizado.

3.5. Igualmente, estuda-se a criação de fluxo de análise de indícios de irregularidades próprio do BPC em que etapas sejam otimizadas com definição do processo apuratório mais célere. O debate tem se desenvolvido no âmbito do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta SEDS/MC, SEPRT/ME, INSS, SNDPD/MMFDH nº 94, de 24 de dezembro de 2020

3.6. Assim, a automatização parcial dos fluxos, aliada aos direcionamentos dos processos a partir dos cruzamentos de dados, e a construção de um módulo de revisão de renda para os canais remotos de atendimento, são algumas das ações que se encontram em tratativas com o INSS ou em discussões ainda preliminares, mas que minimizarão a quantidade de ações dos servidores do INSS para atendimento da referida demanda e trarão maior celeridade aos processos.

REGULAMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO BPC

3.7. Em relação a este apontamento, convém notar que o Programa está previsto no Decreto que regulamenta o BPC. Ao longo dos anos, embora outras gestões não o tenham implementado, no ano de 2018 foi instituído no âmbito do Governo Federal o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). Por óbvio, a existência do CMAP pode não suprir a existência do programa, como parece ter evidenciado a CGU, ainda que sem apontar outros indícios que indicariam que não haveria monitoramento do BPC - a não ser ter sido aventado, por aquele órgão de controle, que não houve regulamentação, desde 2007, dos dispositivos legais relativos ao programa.

3.8. No entanto, a despeito disso, entende-se a razoabilidade da criação de um programa específico com foco no monitoramento para o BPC, que seja capaz de abarcar um conjunto de ações intersetoriais. Ressalta-se que muitas ações foram e continuam sendo desenvolvidas para atender ao monitoramento e avaliação do BPC, como inclusive já demonstradas a esse órgão, não necessariamente sob a alcunha de "programa", tais como:

a) Divulgação mensal dos dados agrupados de valor e quantidade de benefícios, por município de pagamento, disponibilizados no site do Ministério.

b) Painel de monitoramento do BPC – sistema interno do Departamento - usado para acompanhamento mensal dos beneficiários do BPC, em particular do processo de inscrição do público no Cadastro Único. Apresenta também variáveis para traçar perfil dos beneficiários (tecnologia Qlikview). Com o painel é possível acompanhar a evolução do cadastramento dos beneficiários do BPC no Cadastro Único por território (município, UF, Região, Brasil), perfil do beneficiário (faixa etária, espécie de benefício, representação legal, origem judicial), avaliação da deficiência (quesitos) e relatórios físico-financeiros.

c) Construção de "bolsa de indicadores" para monitoramento do BPC e da Renda Mensal Vitalícia (RMV), que deverá substituir o painel QlikView. Este Ministério, por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), está desenvolvendo o Painel Executivo do BPC, no qual constam os indicadores orçamentários e de execução. Já foi definida uma lista de indicadores pelas equipes técnicas da SAGI e da SNAS. Registra-se que a maior parte dos indicadores estão disponíveis nos bancos da SAGI para inclusão no Painel, sendo que apenas 6 (seis) encontram-se em fase de construção, pois dependem de batimento com o Cadastro Único.

d) Batimento mensal da base de ativos do BPC e familiares com bases administrativas institucionais do Governo Federal e do Distrito Federal para verificação da manutenção dos critérios de renda.

e) Batimento mensal da base de dados do BPC com o Cadastro Único para verificação do cadastramento.

f) Articulação do Programa Bolsa Família (PBF) e do BPC com os serviços oferecidos pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), especialmente os ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), em espaços metropolitanos de pobreza e vulnerabilidade, realizado em 2010.

g) Avaliação da nova modalidade de concessão do BPC à pessoa com deficiência (CIF), realizado em 2010, com o objetivo de "avaliar os alcances e limitações do novo modelo para concessão do Benefício de Prestação Contiuada (BPC) a pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho, com base na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), a partir da perspectiva dos profissionais que o utilizam".

h) Benefício de Prestação Continuada (BPC): Um estudo dos efeitos associados à concessão do benefício sobre idosos e co-residentes, realizado em 2011, com o objetivo de "verificar os efeitos do Benefício de Prestação Continuada (BPC) em domicílios em que reside(m) beneficiário(s) quanto à composição domiciliar e mudanças na oferta de trabalho de seus membros".

i) Estudo sobre as barreiras sociais presentes no meio familiar e sociocultural de pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, que dificultam o seu acesso à escola e a outros serviços públicos, realizado em 2014, com o objetivo de "identificar e analisar as barreiras sociais presentes no contexto familiar e sociocultural, que dificultam o acesso à escola e aos demais serviços públicos tais como saúde, assistência social, cultura, esporte, lazer e outros, bem como o exercício dos direitos humanos e liberdades fundamentais das pessoas com deficiência, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), na faixa etária de 4 a 18 anos".

j) No ano de 2020, foi publicado o documento intitulado "De Olho na Cidadania nº 18 - Focalização e cobertura do BPC: uma análise metodológica", que trata das métricas de focalização e taxas de cobertura do BPC.

3.9. De se notar, portanto, que o CMAP e as ações de controle realizadas por este Ministério abarcam aquelas a que se faz referência no Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada, destacando que a criação do CMAP é posterior à previsão de referido programa. Nesse sentido, tendo em vista o que se encontra previsto em relação ao programa nos dispositivos legais, e considerando que é preciso assegurar esforços integrados dos mais diversos atores, inclusive do INSS e dos demais entes federativos, para sua plena execução, será estudada forma de criação do referido programa levando em consideração suas atividades, objetivos e responsabilidades de cada um dos órgãos envolvidos, levando em consideração também forma de execução e planejamento.

INSTITUIÇÃO DE FLUXOS E PROCEDIMENTOS PARA REALIZAÇÃO DAS REAVALIAÇÕES DE DEFICIÊNCIA DOS BENEFICIÁRIOS DO BPC

3.10. Como cedição, a reavaliação da deficiência dos beneficiários do BPC é ação que requer atuação não somente deste Departamento, mas também da SPREV/ME, sobre o serviço médico-pericial, bem como do INSS, a respeito da avaliação social.

3.11. Feitas essas considerações, cabe registrar a complexidade operacional que o processo envolve. Atualmente, são 2,6 milhões de pessoas com deficiência beneficiárias do BPC. Considerando que apenas 100 mil pessoas tiveram sua última avaliação realizada nos últimos 2 (dois) anos, a ação de reavaliação da deficiência envolveria hoje 2,5 milhões de pessoas. E aqui cabe ressaltar que, como de conhecimento, o INSS possui hoje mais de 550 mil requerimentos de BPC aguardando conclusão que esbarra na capacidade operacional do Instituto, problema esse que se observa ao longo dos últimos anos. Levar outras 2,5 milhões de pessoas para essa fila exige uma equalização anterior.

3.12. Ainda quanto à capacidade operacional, vale dizer que ela esteve recentemente concentrada nas ações referentes ao benefício previdenciário de auxílio-doença em razão do Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI), o que tornou mais complexa a ação referente ao BPC em período concomitante. Importante rememorar, ainda, que a avaliação da deficiência é biopsicossocial, devendo, obrigatoriamente, serem realizadas avaliações médica e social durante o procedimento. A etapa da avaliação social tem apresentado grande espera pelo requerente para sua realização, o que indica a necessidade de alteração do quadro antes de ampliar a demanda pelo serviço com a reavaliação.

3.13. Por fim, o momento vivenciado pelo País com a pandemia instaurada com a COVID-19 torna inviável a convocação das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC para realização presencial da reavaliação, tendo em vista o grau de risco e vulnerabilidade social e possíveis comorbidades que acometem esse público.

3.14. Nesta esteira, foi instituído Grupo de Trabalho por meio da Portaria Conjunta SEDS/MC, SEPRT/ME, INSS, SNDPD/MMFDH nº 94, de 24 de dezembro de 2020, para viabilizar a revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), de que trata o art. 21 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que vem discutindo os fluxos de revisão do BPC no tocante à renda, bem como construindo os critérios aplicáveis à reavaliação da deficiência, enfrentando a temática da capacidade operacional do INSS e estabelecendo fluxo da reavaliação da deficiência com as contribuições de todos os envolvidos.

3.15. Assim, tão logo o País volte à normalidade no que diz respeito à pandemia, e considerando a parceria entre Departamento, SPREV e INSS - cada um imbuído no cumprimento de suas responsabilidades e em prol da efetivação de reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC -, será iniciada a reavaliação.

3.16. Desse modo, o DBA aguarda as definições do GT supracitado para traçar as diretrizes e os fluxos levando em consideração a capacidade operacional dos envolvidos (INSS e SPREV), bem como o escalonamento e a priorização do público que também será definido/acordado no GT.

ADOÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ESTABELECIDOS PELA PORTARIA CONJUNTA INSS/MDS Nº 2, DE 30.03.2015, PARA REAVALIAR A DEFICIÊNCIA DOS BENEFICIÁRIOS DO BPC

3.17. Com relação à adoção dos procedimentos estabelecidos pela Portaria Conjunta INSS/MDS nº 2, de 30/3/2015, que dispõe sobre critérios, procedimentos e instrumentos para a avaliação social e médica da pessoa com deficiência para acesso ao Benefício de Prestação Continuada, já se encontra definido e pacificado no âmbito daquele Grupo de Trabalho que a reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC será realizada com o instrumento constante na normativa supramencionada.

3.18. Cumpre destacar que o instrumento atualmente utilizado na avaliação da Pessoa com Deficiência atende todos os requisitos do § 1º do art. 2º da LBI, aplicando avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar (médico perito federal e assistente social), que observa exatamente os aspectos elencados nos incisos do referido dispositivo, razão pela qual se estranha a menção na redação do relatório preliminar em referência, na página 18, de que o instrumento não estaria em acordo com a LBI. Pede-se, assim, que o trecho seja suprimido.

3.19. Portanto, o instrumento que vier a substituir o que atualmente está em uso será implantado de forma gradual e sem prejuízo às ações de concessão e revisão do BPC, tampouco a

reavaliação se dará a partir da efetivação do novo instrumento, que abarcará a avaliação da deficiência em todos os âmbitos das políticas do governo federal direcionadas a esse público, conforme Decreto nº 10.415/2020.

ADOÇÃO DO CONCEITO DE FAMÍLIA DO CADÚNICO PARA A GESTÃO DO BPC

3.20. Sobre a adoção do conceito de família do Cadastro Único para a gestão do BPC cabe registrar que serão implementadas as seguintes ações: I – Avaliação de impacto da unificação de conceitos de família utilizados no BPC e no Cadastro Único; II – Avaliação de viabilidade, junto às demais áreas envolvidas, no Ministério da Cidadania e no INSS, a partir das observações da avaliação de impacto; III - Implementação de ajustes necessários do conceito caso identificada a viabilidade da mudança conceitual.

3.21. É necessário considerar os impactos da mudança do conceito de família utilizado no BPC, para que haja previsibilidade. Os impactos referem-se a diferentes aspectos: 1. financeiro, pelo possível aumento do número de pessoas elegíveis ao BPC; 2. em relação à efetividade e alcance do benefício no âmbito da Política de Assistência Social. O conceito adotado pelo BPC tem se mantido em função da responsabilidade alimentar entre os membros da família, alinhado com os objetivos da Política de Assistência Social. A mudança no conceito pode impactar esse alcance e alinhamento; 3. avaliação de riscos, devido à possibilidade de aumento de fraudes, tendo em vista os dados do Cadastro serem autodeclaratórios.

3.22. Foi identificada avaliação existente sobre esse tema no “Texto para Discussão nº 1411 - Mudança do conceito de família do Benefício de Prestação Continuada”, publicado pelo IPEA em 2009, baseado no Censo de 2000. No entanto, trata-se de análise defasada e insuficiente para mensurar o impacto da mudança nos tempos atuais. Além da realização desses estudos, caso se defina pela pertinência da mudança, são necessárias ações de diferentes áreas do Ministério (em particular a SNAS e a SECAD) e do INSS para viabilizar a efetiva mudança do conceito. Caso a conclusão da análise seja pela implantação do conceito de família do Cadastro Único para o BPC, o Ministério da Cidadania elaborará Plano de Ação com as demais áreas envolvidas para realização das atualizações/adequações necessárias.

4. OBSERVAÇÕES

4.1. Repisa-se aqui a solicitação de ajuste na redação do relatório expressa no item 3.18, pois, na página 18, refere-se ao instrumento atualmente utilizado na avaliação da Pessoa com Deficiência de forma equivocada, vez que, ao contrário do descrito no documento, o referido instrumento atende todos os requisitos do § 1º do art. 2º da LBI, aplicando avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar (médico perito federal e assistente social), que observa exatamente os aspectos elencados nos incisos do referido dispositivo.

4.2. Considerando o exposto nos itens 3.10 e seguintes deste, e que a principal causa para a não realização das reavaliações da deficiência dos beneficiários do BPC está atrelada ao volume de atendimento dos serviços ofertados pelo INSS, em especial a perícia médica e avaliação social, e que estes concorrem com o processo reavaliação, solicita-se a adequação na redação a seguir descrita e apresentada na página 47 do mesmo relatório:

"Assim, tendo em conta as competências estabelecidas para a SNAS no âmbito do BPC, entende-se que as fragilidades na coordenação do processo, por parte da referida Secretaria, constituem a principal causa para a não realização das reavaliações da deficiência e do grau de impedimento junto aos beneficiários."

4.3. Em observância as normas vigentes e considerando já terem sido feitos os apontamentos acerca do solicitado sobre a avaliação de alternativas para aumentar a efetividade do INSS no processo de apuração dos benefícios com indícios de irregularidade nos itens 3.2, 3.3 e 3.4 deste, sugere-se a supressão dessa recomendação feita à SNAS.

5. CONCLUSÕES

5.1. Conforme visto, esta Secretaria tem demonstrado seu compromisso permanente com o aprimoramento do BPC, efetivamente apresentando propostas para sua concretização. Outrossim, alguns dos temas aqui abordados já se encontram com discussões em curso, ao passo que outras necessitam de

maturação no âmbito institucional, tais como a uniformização do conceito de família entre BPC e Cadastro Único.

DESPACHO do Diretor do Departamento de Benefícios Assistenciais

De acordo. Encaminhe-se à Secretaria Nacional de Assistência Social para assinatura, se houver concordância, posterior envio à CGU.



Documento assinado eletronicamente por **Francis Silva Magalhães, Coordenador(a)-Geral de Benefícios Assistenciais**, em 07/04/2021, às 08:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 10, inciso II, da Portaria nº 390/2015 do Ministério do Desenvolvimento Social.



Documento assinado eletronicamente por **Vinícius Brandão Prado, Diretor(a) do Departamento de Benefícios Assistenciais, Substituto(a)**, em 07/04/2021, às 09:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 10, inciso II, da Portaria nº 390/2015 do Ministério do Desenvolvimento Social.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cidadania.gov.br/sei-autenticacao>, informando o código verificador **9923878** e o código CRC **7AF25229**.

Assinado eletronicamente
FRANCIS SILVA MAGALHÃES
Coordenador-Geral de Benefícios Assistenciais

Assinado eletronicamente
VINÍCIUS BRANDÃO PRADO
Diretor do Departamento de Benefícios Assistenciais - Substituto