

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 008.443/2024-6

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidade Jurisdicionada: Ministério do Trabalho e Emprego.

Interessados: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. SISTEMAS DE PAGAMENTO DO ABONO SALARIAL E DO SEGURO-DESEMPREGO. FOCO NA CONSISTÊNCIA E NA INTEGRIDADE DOS DADOS DO ESOCIAL. BAIXO NÍVEL DE AUDITABILIDADE DO ESOCIAL. RISCO DE PAGAMENTOS INDEVIDOS. NECESSIDADE DE FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA DE DADOS E TRANSPARÊNCIA. DETERMINAÇÃO PARA ACESSO IMEDIATO AOS DADOS.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (peça 58), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 59-60):

“I. INTRODUÇÃO

I.1. Deliberação que originou o trabalho

1. Trata-se de auditoria autorizada mediante despacho do Ministro Vital do Rêgo (peça 4, TC 007.067/2024-0), decorrente de levantamento realizado na Função Trabalho (TC 002.139/2023-5).
2. No TC 002.139/2023-5, o TCU realizou levantamento no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), criado com a publicação do Decreto 11.359/2023, com o objetivo de coletar e analisar informações relacionadas à nova estrutura organizacional definida para o órgão, bem como levantar os programas de governo vinculados à função trabalho, de forma a identificar possíveis ações de controle a serem desenvolvidas pela Corte de Contas.
3. Uma das ações de controle propostas no levantamento foi a realização de auditoria integrada, operacional com aspectos de conformidade, para avaliar a qualidade das bases de dados utilizadas para o pagamento do abono salarial, em especial no Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais).
4. Na proposta de fiscalização, o objetivo deste trabalho foi definido no sentido de avaliar se os principais sistemas que dão suporte aos pagamentos do abono salarial e do seguro-desemprego cumprem adequadamente os requisitos de consistência e integridade de dados, bem como identificar problemas operacionais que possam gerar inconsistências, prejudicando a qualidade das informações e contribuindo para a realização de pagamentos indevidos (peça 2, TC 007.067/2024-0).
5. Recentemente, foram realizadas auditorias com abordagem nos dados utilizados para os pagamentos desses benefícios: o abono salarial foi objeto de auditoria no TC 006.466/2022-2 e o seguro-desemprego foi tratado no TC 006.464/2022-0.
6. A auditoria no abono salarial (TC 006.466/2022-2), julgada por meio do Acórdão 247/2023-

TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, avaliou a eficiência e a regularidade dos pagamentos do benefício, verificando se os valores estavam sendo pagos aos trabalhadores que faziam jus ao benefício de acordo com a lei e se eram confiáveis os controles internos que atuavam, ou que deveriam atuar, sobre as fases de habilitação, concessão e pagamento. O primeiro achado (falhas de habilitação do abono salarial), por meio de análise de amostras de dados, indicou a existência de problemas relacionados a todos os critérios legais de concessão relativos ao ano-base 2020 (Figura 1).

Figura 1 - Falhas de habilitação do abono salarial

Regra	Estimativa de Abonos Indevidos	Estimativa de Valores Indevidos
Abonos concedidos a beneficiários acima de dois salários-mínimo	528.375	R\$ 613.591.037,68
Abonos cadastrados do PIS/Pasep há menos de cinco anos	193	R\$ 203.919,00
Exercício de atividade remunerada de menos de trinta dias no ano-base (média/beneficiário)	995.871	R\$ 1.013.119.668,45
Pagamento acima do limite de um salário-mínimo	382	R\$ 697.304,00

Fonte: TC 006.466/2022-2 (TCU)

7. Na auditoria do seguro-desemprego (TC 006.464/2022-0), julgada por meio do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, o TCU fiscalizou as ações do então Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) relacionadas aos controles internos do programa do benefício trabalhista, na modalidade formal, que tem por finalidade a promoção de assistência financeira aos trabalhadores que foram demitidos sem justa causa.

8. A auditoria identificou, por meio de cruzamento de dados, irregularidades no recebimento de parcelas do seguro-desemprego (Figura 2).

Figura 2 - Estimativa de pagamentos irregulares no seguro-desemprego

Achado	Estimativa de Pagamentos Indevidos (2018-2022*)	Estimativa de Valores Indevidos
Pagamentos de mais parcelas do Seguro-Desemprego do que o devido	382.962	R\$ 1,02 bilhões
Pagamentos do Seguro-Desemprego a servidores/empregados públicos	29.535	R\$ 147 milhões
Pagamentos de Seguro-Desemprego a pessoas com contratos de trabalho fraudulentos	315	R\$ 544 mil

Fonte: TC 006.464/2022-0 (TCU)

9. Considerando os trabalhos mencionados, que fizeram análises de dados nas bases de gestão para fins de pagamentos e a metodologia utilizada neste trabalho (Apêndice A), optou-se por restringir o foco desta auditoria nas bases de dados do eSocial que alimentam as bases de dados dos processos de pagamento do abono salarial e seguro-desemprego.

I.2. Visão geral do objeto

10. O objeto da auditoria é a avaliação dos sistemas que operacionalizam os pagamentos dos benefícios do abono salarial e seguro-desemprego, principalmente os dados do eSocial utilizados nesses processos, com análises de integridade e consistência.

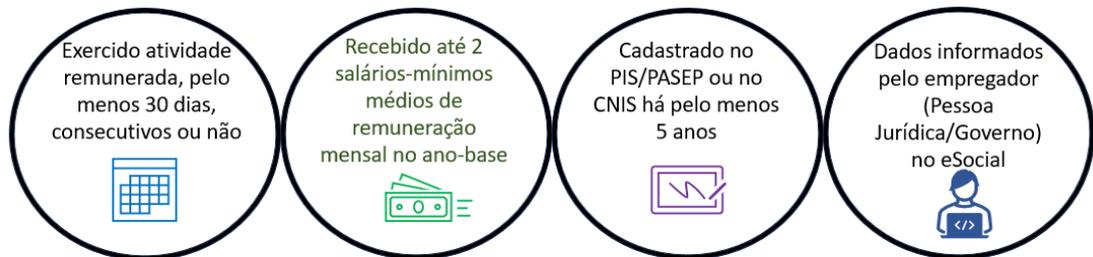
I.2.1 Abono Salarial

11. O abono salarial é um benefício garantido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), no art. 239, vinculado à política de distribuição de renda no Brasil. Ele foi instituído pela Lei 7.998/1990, como forma de incentivar a formalização do trabalho e promover a justiça social.

12. Ao longo dos anos, houve algumas modificações nas regras de concessão do benefício, com o objetivo de ajustá-lo à conjuntura econômica e fiscal do país. Antes da Lei 13.134/2015, o abono salarial era concedido no valor integral de um salário-mínimo para todos os trabalhadores, não importando o tempo com vínculo trabalhista durante o ano-base.

13. Após essa lei, o cálculo do abono salarial passou a ser proporcional ao tempo de serviço no ano-base, sendo 1/12 do salário-mínimo por mês trabalhado, contando frações iguais ou superiores a quinze dias como mês completo. Adicionalmente, o trabalhador deve (Figura 3): exercer pelo menos trinta dias de trabalho, consecutivos ou não, durante o ano-base; estar cadastrado no Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) ou Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis) há pelo menos cinco anos; e ter recebido até dois salários-mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado do ano-base.

Figura 3 - Requisitos para recebimento do abono salarial

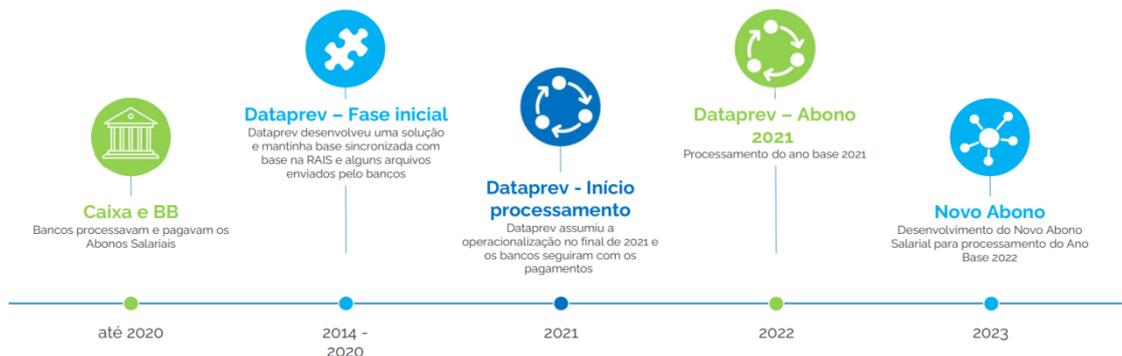


Fonte: Elaboração própria (TCU)

14. O responsável por essa política é o MTE, que contrata a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) para execução de serviços técnicos especializados de tecnologia da informação e comunicações (TIC), o que inclui a operacionalização dos dados desde a extração dos dados do *data lake* do eSocial, mantido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), até o envio para os pagamentos pelos bancos (peça 40).

15. A análise do abono salarial pela Dataprev é recente, pois até 2020 a responsabilidade pelo processamento e pagamento dos abonos salariais estava a cargo da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco do Brasil (BB). Essas instituições realizavam diretamente as operações, controlando as informações de elegibilidade dos beneficiários com sistemas próprios, sem a intervenção de outras entidades (Figura 4).

Figura 4 - Linha do Tempo - Análise do Abono Salarial



Fonte: Dataprev

16. Entre 2014 e 2020, a Dataprev iniciou uma fase preparatória para assumir essa operação. Nesse período, a empresa desenvolveu uma solução que permitia a sincronização de dados com a base da Rais e recebia alguns arquivos enviados pelos bancos. Essa integração preliminar foi essencial para estabelecer um fluxo de dados mais confiável e criar as bases para uma futura transição completa, permitindo à Dataprev compreender e adaptar-se aos requisitos do processo.

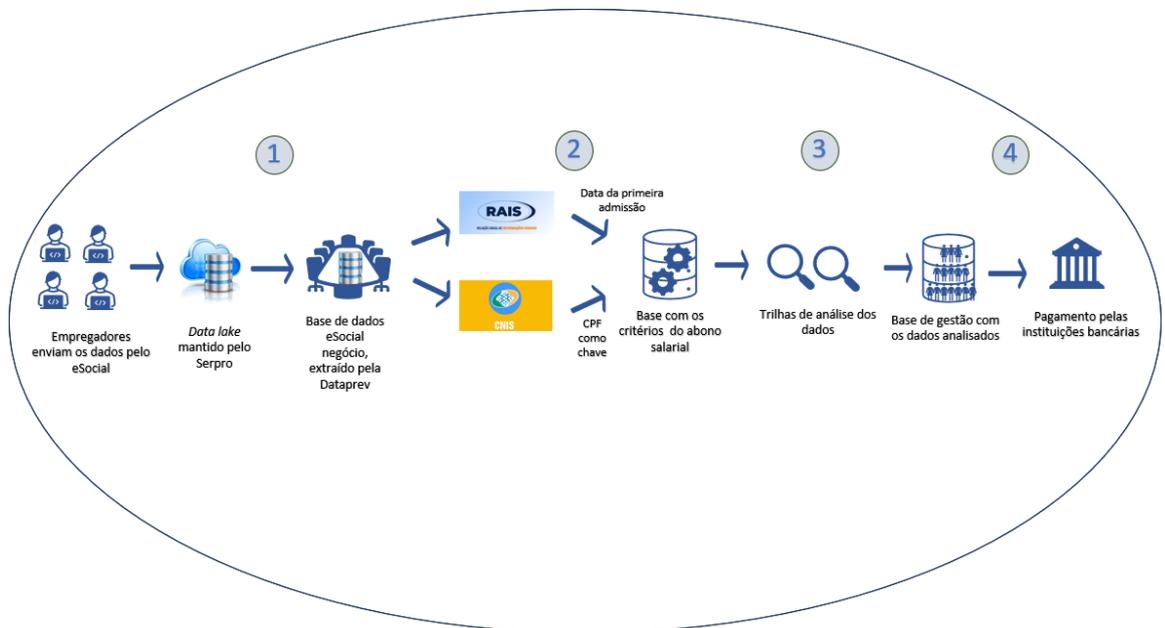
17. Em 2021, a Dataprev assumiu oficialmente a operação do processamento do abono salarial. Naquele ano, a empresa começou a realizar o processamento dos dados e a verificação de elegibilidade dos beneficiários, embora os bancos continuassem a desempenhar a função de consolidação dos dados para pagamentos aos trabalhadores. Esse marco representou a consolidação da Dataprev como operadora dos dados e organizadora do processo, substituindo as instituições bancárias na etapa de análise e processamento dos dados de elegibilidade.

18. No ano seguinte, em 2022, a Dataprev processou o abono salarial referente ao ano base de 2021, consolidando ainda mais o seu papel na operação do benefício. Esse momento foi significativo, pois representou um ciclo completo sob a nova gestão, com a Dataprev executando todas as etapas do processamento, e posteriormente enviando os dados aos bancos para os pagamentos.

19. Finalmente, em 2023, a Dataprev avançou no desenvolvimento de um novo sistema de processamento para o abono salarial, com foco no ano base de 2022, e realizou os pagamentos entre fevereiro e agosto de 2024, de acordo com a Resolução 993/2023 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat).

20. Esse novo sistema tem como objetivo melhorar a eficiência e a precisão na análise e no tratamento dos dados, aprimorando o atendimento aos trabalhadores e o cumprimento dos prazos. O modelo atual do processamento do abono salarial é composto por várias etapas sequenciais que levam à concessão do benefício aos trabalhadores, realizado na forma de projeto, finalizando com a entrega da base de pagamentos às instituições bancárias, conforme o ano-base (Figura 5).

Figura 5 - Fluxo de dados do abono salarial.



Fonte: Elaboração própria (TCU)

21. A primeira etapa, chamada importação (etapa 1 da figura acima), envolve a extração e transformação dos dados dos eventos do eSocial em uma base de dados estruturada chamada ‘eSocial Negócio’. A partir dessa base, obtém-se a base da Rais e do Cnis, além de se realizar a atualização dos registros dos trabalhadores.

22. Em seguida, ocorre a etapa de identificação (etapa 2), onde são calculados os principais

critérios para se determinar a elegibilidade dos beneficiários ao abono salarial. Nesse momento, são avaliados itens como a média salarial, os dias trabalhados, a data do primeiro vínculo empregatício e o total de meses trabalhados.

23. Após a identificação, passa-se para a fase de relacionamento dos dados (etapa 3), seguindo uma trilha de análises, que inclui a integração dos dados com o Cnis e a Receita Federal do Brasil (RFB). Essa integração objetiva avaliar a consistência dos dados e a validar as informações, evitando pagamentos indevidos e erros no processo de elegibilidade.

24. A quarta fase, denominada ordens de pagamento (etapa 4), é onde são calculados os valores a serem pagos e agendadas as datas de pagamento. Essa etapa também envolve a integração com as instituições financeiras responsáveis pela execução dos pagamentos, como o BB e a CEF, que são encarregados de realizar os depósitos aos beneficiários.

1.2.2 Seguro-desemprego

25. O seguro-desemprego, regulamentado pela Lei 7.998/1990, foi introduzido no Brasil em 1986, como parte do Plano Cruzado, durante o governo de José Sarney.

26. Criado com o objetivo de garantir um rendimento mínimo ao trabalhador dispensado sem justa causa, esse benefício visava não apenas apoiar o trabalhador em momentos de transição, mas também auxiliar na estabilização da economia, especialmente em tempos de crises inflacionárias.

27. O contexto da época era marcado por um cenário de hiperinflação e incertezas econômicas, o que tornava necessário um instrumento capaz de dar suporte financeiro aos trabalhadores e, ao mesmo tempo, estimular o consumo, mantendo a atividade econômica em funcionamento.

28. Com a promulgação da CF/88, o seguro-desemprego foi formalizado como um direito social do trabalhador, sendo considerado um avanço significativo na proteção dos direitos trabalhistas no país. A CF/88 estabeleceu um marco importante, reconhecendo a importância de uma rede de proteção para os trabalhadores em momentos de vulnerabilidade.

29. Desde então, o seguro-desemprego passou a ser visto não apenas como uma medida econômica, mas também como uma política pública essencial para a promoção da justiça social e para a garantia de condições mínimas de sobrevivência para os trabalhadores.

30. Ao longo dos anos, diversas modificações foram feitas para aprimorar o programa e ajustá-lo às condições econômicas do país, aumentando o número de parcelas e adequando os critérios de elegibilidade. Em 1994, com a implementação do Plano Real, o seguro-desemprego passou por ajustes, acompanhando as mudanças na economia brasileira.

31. Em 2015, houve uma reforma significativa, endurecendo os requisitos para concessão do benefício, devido ao ajuste fiscal implementado pelo governo federal, que buscava conter os gastos públicos e aumentar a sustentabilidade do programa. Essas mudanças geraram debates sobre o equilíbrio entre a necessidade de proteção social e a responsabilidade fiscal.

32. Adicionalmente, o seguro-desemprego está integrado a outras políticas de emprego, como programas de qualificação profissional, que visam melhorar as oportunidades de recolocação dos beneficiários no mercado de trabalho.

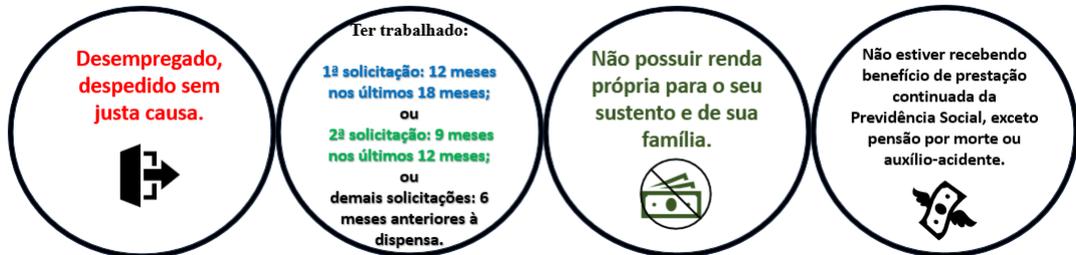
33. Além do seguro-desemprego tradicional concedido ao trabalhador formal, existem outros tipos de seguro-desemprego, que visam atender categorias específicas de trabalhadores. O seguro-desemprego ao pescador artesanal, também conhecido como seguro-defeso, é concedido ao pescador artesanal durante o período em que a pesca é proibida para a preservação das espécies. Esse benefício visa garantir a subsistência do pescador enquanto ele está impossibilitado de exercer sua atividade principal.

34. Outro tipo é o seguro-desemprego ao empregado doméstico dispensado sem justa causa, que tenha contribuído para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e atendido aos critérios de vínculo empregatício, garantindo a ele o direito ao benefício durante o período de desemprego. Há também o seguro-desemprego concedido ao trabalhador que tenha sido resgatado de condições análogas à escravidão. Esse benefício visa oferecer suporte financeiro ao trabalhador enquanto ele

se reinsere no mercado de trabalho, garantindo sua dignidade e direitos fundamentais.

35. No caso dos trabalhadores formais, para ter direito ao seguro-desemprego, estes devem atender a alguns critérios importantes (Figura 6). O benefício é concedido apenas a trabalhadores que foram dispensados sem justa causa, uma vez que visa amparar aqueles que perderam o emprego involuntariamente.

Figura 6 - Requisitos para recebimento do seguro-desemprego pelo trabalhador formal



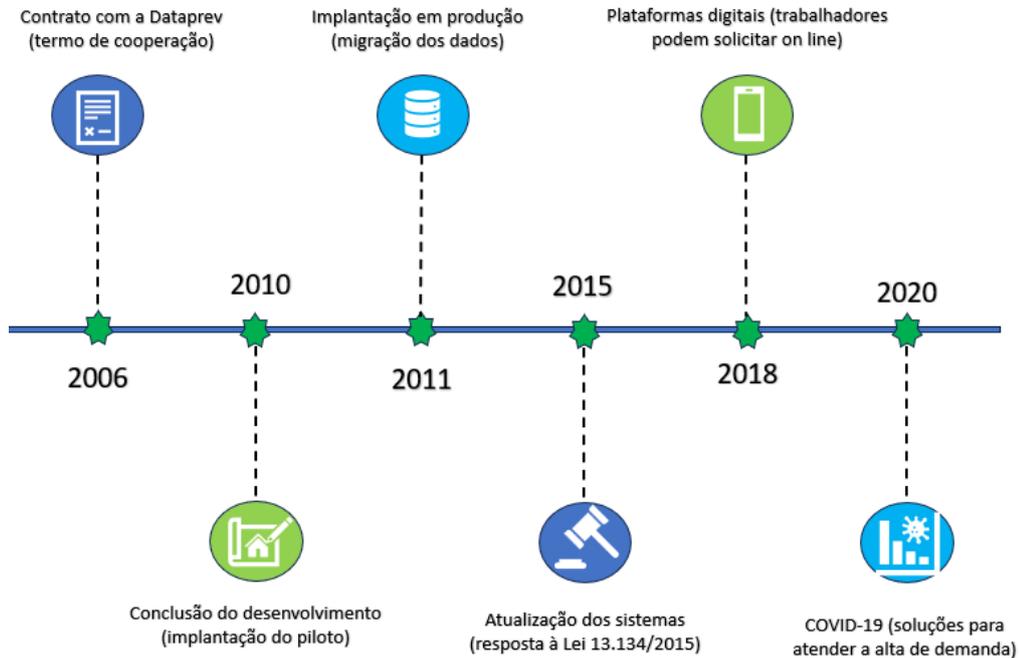
Fonte: Elaboração própria (TCU)

36. Além disso, é necessário que o trabalhador cumpra requisitos de tempo de vínculo empregatício. Para o primeiro pedido, o trabalhador deve ter exercido atividade remunerada por pelo menos doze meses nos últimos dezoito meses antes da demissão. Para o segundo pedido, o período de trabalho cai para nove meses, e para os pedidos subsequentes, é necessário ter trabalhado por ao menos 6 meses. Esses critérios têm como objetivo garantir que o benefício seja concedido a trabalhadores com um vínculo consistente no mercado de trabalho, reforçando a ideia de proteção social a quem realmente precisa.

37. Outro requisito é o trabalhador não poder ter outra fonte de renda suficiente para sua própria subsistência e de sua família. Esse critério é fundamental para garantir que o seguro-desemprego seja destinado àqueles que realmente precisam de suporte financeiro durante o período de desemprego. Além disso, o benefício não é acumulável com outros benefícios previdenciários, exceto em casos de pensão por morte e auxílio-acidente.

38. A Dataprev desempenha um papel fundamental na gestão e processamento dos dados relacionados ao seguro-desemprego no Brasil, assumindo responsabilidades significativas a partir da década de 2000 (Figura 7), quando a informatização dos dados do mercado de trabalho se tornou essencial para a gestão do benefício.

Figura 7 - Cronologia do processamento do seguro-desemprego pela Dataprev



Fonte: Elaboração própria (TCU)

39. Inicialmente, a análise e o processamento dos requerimentos do seguro-desemprego eram realizados de forma descentralizada, o que frequentemente resultava em atrasos e inconsistências. Com o avanço da tecnologia e a crescente demanda por serviços mais ágeis e precisos, tornou-se evidente a necessidade de centralização e digitalização desses processos.

40. Nesse contexto, a Dataprev assumiu a responsabilidade de desenvolver sistemas integrados que permitissem o cruzamento de informações entre diferentes bases de dados, como o Cnis, a Rais e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

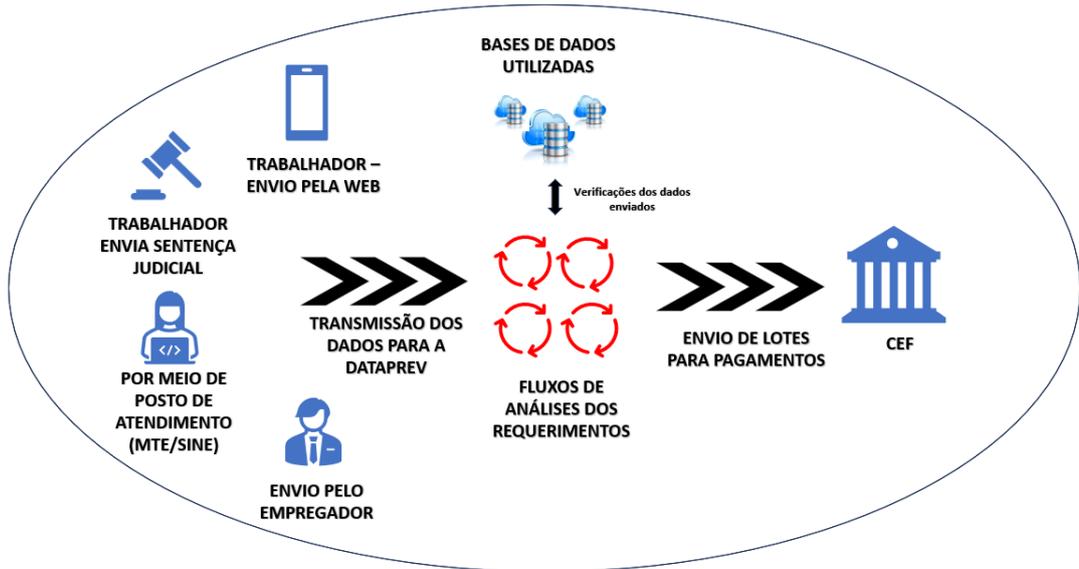
41. A partir de 2011, com a implementação do sistema de concessão do seguro-desemprego, a Dataprev passou a utilizar o Cnis para verificar, em tempo real, os vínculos empregatícios e as contribuições previdenciárias dos trabalhadores. Essa integração permitiu maior agilidade na concessão do benefício e reduziu significativamente as possibilidades de fraudes.

42. Em 2015, foram implementados algoritmos avançados de detecção de inconsistências, fortalecendo ainda mais os mecanismos de controle e assegurando que os recursos públicos fossem destinados corretamente aos trabalhadores elegíveis.

43. Com a introdução do eSocial em 2018, a Dataprev passou a receber informações em tempo real dos empregadores, o que aprimorou a precisão na análise dos requerimentos do seguro-desemprego. Durante a pandemia de Covid-19, a empresa demonstrou sua capacidade de adaptação ao processar um volume elevado de solicitações em tempo recorde, garantindo que milhões de trabalhadores recebessem o benefício em um momento de crise.

44. O modo de processamento do seguro-desemprego é um processo contínuo de análises de requerimentos. Há diversos fluxos (peça 19), de acordo com o tipo de requerimento, cujas análises de dados são inseridas em determinadas etapas desses fluxos, por meio de verificações com as diversas bases geridas pela Dataprev (Figura 8), sendo a etapa final o envio dos lotes para pagamentos pela CEF.

Figura 8 - Fluxo de processamento do seguro-desemprego



Fonte: Elaboração própria (TCU)

1.2.3 Sistema eSocial

45. O Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) foi criado pelo Decreto 8.373/2014. Sua concepção teve início em 2013, como parte do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), um projeto do governo federal que visava modernizar e unificar a prestação de informações ao fisco, aumentando a transparência e a eficácia na fiscalização.

46. O objetivo do eSocial é reduzir a quantidade de obrigações acessórias que as empresas precisavam enviar a diferentes órgãos do governo, incluindo Receita Federal do Brasil (RFB), MTE e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entre outros.

47. Na prática, antes do eSocial, as empresas precisavam enviar diversas informações separadamente a diferentes órgãos, como a Rais, Caged, Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (Sefip), entre outros. O eSocial centraliza essas informações, simplificando o processo e facilitando tanto para os empregadores quanto para o governo.

48. As normatizações da transição para o eSocial sofreram várias mudanças, mas as últimas definições foram por meio da Portaria Conjunta SERFB/SEPRT/ME 71/2021, atualizada pela Portaria Conjunta MTP/RFB/ME 2/2022.

49. A implementação do eSocial teve início oficial em 2018, sendo conduzida por meio de um cronograma que dividiu as empresas em grupos e estabeleceu fases distintas para o envio das informações, conforme Tabela 1. Esse escalonamento foi concebido de forma a priorizar empresas de grande porte, com maiores recursos, para facilitar o processo de adaptação e minimizar os impactos operacionais.

Tabela 1 - Cronograma de implantação do eSocial

Fases	1º Grupo	2º Grupo	3º Grupo - Pessoa Jurídica	3º Grupo - Pessoa Física	4º Grupo
1ª FASE (Eventos de tabelas)	8/1/2018	16/7/2018	10/1/2019	10/1/2019	21/7/2021
2ª FASE (Eventos não periódicos)	1/3/2018	10/10/2018	10/4/2019	10/4/2019	22/11/2021
3ª FASE (Eventos periódicos)	1/5/2018	10/1/2019	10/5/2021	19/7/2021	22/8/2022
4ª FASE (Eventos de SST)	13/10/2021	10/1/2022	10/1/2022	10/1/2022	1/1/2023

Fonte: Elaboração própria baseada na Portaria Conjunta MTP/RFB/ME 2/2022

50. O primeiro grupo foi composto por empresas do setor privado com faturamento anual superior a R\$ 78 milhões, que entraram inicialmente no sistema devido à sua maior estrutura e capacidade de adaptação.

51. O segundo grupo abrangeu as demais empresas do setor privado que não eram optantes pelo Simples Nacional, microempreendedores individuais ou pessoas físicas. Esse grupo incluiu empresas de médio porte, com faturamento anual inferior a R\$ 78 milhões, mas que possuíam processos administrativos mais robustos do que os negócios menores.

52. Já o terceiro grupo foi formado por empresas menores, como microempreendedores individuais com empregados, optantes pelo Simples Nacional, entidades sem fins lucrativos e pessoas físicas que empregavam trabalhadores. Esse grupo teve um cronograma ajustado para simplificar a adaptação às novas exigências do eSocial.

53. Por fim, o quarto grupo incluiu órgãos e entidades públicas, além de organizações internacionais. Para eles, o processo de implantação considerou as especificidades da administração pública e suas obrigações diferenciadas, exigindo ajustes específicos no sistema.

54. A implantação foi organizada em fases para todos os grupos, começando pelo envio das informações cadastrais do empregador, seguido pelas tabelas, eventos não periódicos (como admissões e desligamentos), eventos periódicos (como a folha de pagamento) e, por fim, informações relacionadas à saúde e segurança no trabalho.

55. O eSocial utiliza uma estrutura de arquivos *eXtensible Markup Language* (XML) para o envio das informações, o que garante padronização, segurança e integridade dos dados. Cada evento do eSocial corresponde a um arquivo XML específico, que contém as informações a serem transmitidas, como dados de folha de pagamento, admissões, desligamentos, contribuições previdenciárias, entre outros.

56. Esses arquivos seguem um *layout* rigorosamente definido, composto por elementos e atributos que descrevem detalhadamente cada tipo de dado necessário. A validação dos arquivos XML ocorre automaticamente no momento do envio, sendo rejeitados aqueles que não seguem as regras estabelecidas ou apresentam inconsistências. Essa padronização facilita a comunicação entre os sistemas das empresas e o governo, garantindo que as informações sejam tratadas de maneira uniforme e eficiente.

1.3. Objetivo e questões de auditoria

57. Esta auditoria teve por objetivo avaliar se os principais sistemas que dão suporte aos pagamentos do abono salarial e do seguro-desemprego cumprem adequadamente os requisitos de consistência e integridade de dados, bem como identificar problemas operacionais que possam estar gerando inconsistências, prejudicando a qualidade das informações e contribuindo para a realização de pagamentos indevidos.

58. Integraram o escopo desta fiscalização somente os sistemas utilizados para extrações e análises de dados para fins de pagamentos do abono salarial e seguro-desemprego, em especial os dados do eSocial usados nos respectivos processos. Assim, destaca-se que **não** integraram o escopo deste trabalho:

- a) dados das bases de gestão usados para os pagamentos do abono salarial;
- b) dados das bases de gestão usados para os pagamentos do seguro-desemprego;
- c) indeferimentos de benefícios;
- d) sistemas usados pela Dataprev para pagamentos de outros benefícios;
- e) hardwares utilizados internamente nos órgãos envolvidos;
- f) sistemas operacionais;
- g) sistemas de atendimentos ao público nos postos de atendimento do MTE; e
- h) recursos financeiros usados para manutenção do contrato entre MTE e Dataprev.

59. Como forma de satisfazer os objetivos e o escopo estabelecidos, foram definidas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Os sistemas utilizados para operacionalização e acompanhamento dos benefícios estão contribuindo para manter a integridade e a consistência dos dados?

Questão 2: Os critérios de elegibilidade dos benefícios estão coerentes com as características dos dados do eSocial?

60. O Apêndice A descreve a análise metodológica que contribuiu para o escopo inicial.

I.4. Benefícios estimados da fiscalização

61. A fiscalização dos benefícios trabalhistas, como o abono salarial e o seguro-desemprego, é essencial para garantir direitos fundamentais dos trabalhadores e a sustentabilidade das contas públicas. Esses programas promovem segurança financeira para trabalhadores em situação de vulnerabilidade, como perda de emprego ou necessidade de renda extra, e requerem uma gestão rigorosa para evitar fraudes e pagamentos indevidos.

62. A precisão dos dados é crucial para que os benefícios sejam concedidos de forma justa e eficiente, protegendo tanto o erário quanto os trabalhadores que realmente necessitam de apoio, sendo que a integridade e a consistência das bases de dados são vitais para o funcionamento eficaz dos sistemas de concessão dos benefícios, reduzindo o tempo de espera e os erros nos pagamentos.

63. A eficiência no gerenciamento dos dados permite que o governo atue de forma responsável e transparente, destinando os recursos públicos a quem realmente precisa e possui o direito. Além disso, dados confiáveis ajudam na criação de políticas públicas mais eficientes, pois possibilitam uma análise precisa do perfil dos beneficiários, o que permite um planejamento governamental mais direcionado às necessidades da população.

64. A tabela 2 abaixo mostra o quantitativo de beneficiários dos programas de abono salarial e seguro-desemprego entre os anos de 2022 e 2024. Os números demonstram a relevância dessas políticas públicas.

Tabela 2 - Quantidade de beneficiários em milhões

Ano	Abono Salarial	Seguro-Desemprego	Total
2022	22,0	6,7	28,7
2023	22,9	7,2	30,1
2024	24,8	7,4	32,2

Fonte: Portal de Estatísticas do MTE

65. A quantidade de trabalhadores atendidos pelo abono salarial passou de 22 milhões em 2022 para 24,8 milhões em 2024, representando um crescimento de 12,7% no período.

66. Por sua vez, o Seguro-Desemprego beneficiou 6,7 milhões de trabalhadores em 2022, número que aumentou para 7,4 milhões em 2024, com uma variação positiva de 10,4%. Esses aumentos revelam não apenas uma maior demanda por esses benefícios, mas também reforçam a importância de mecanismos eficazes de controle e fiscalização.

Volume de Recursos Fiscalizados

67. O volume de recursos fiscalizados totaliza R\$ 72,7 bilhões. De acordo com os dados do Siop do ano de 2023, os pagamentos na ação orçamentária do abono (0581) foram de R\$ 25 bilhões e na ação orçamentária do seguro-desemprego (00H4) foram de R\$ 47,7 bilhões.

II. ACHADO DE AUDITORIA - BAIXO NÍVEL DE AUDITABILIDADE DO ESOCIAL

68. Devido à alta complexidade do sistema, em virtude da volumetria relacionada aos dados do eSocial, houve a inviabilidade de se disponibilizar tempestivamente os dados do eSocial para este órgão de fiscalização. Tal fato gerou prejuízo na execução de análises e testes de integridade e consistência nesses dados, em desconformidade com normativos de referência.

69. Os benefícios abono salarial e seguro-desemprego possuem, em seu processo de requerimento e posterior pagamento, a entrada de dados de diversas fontes, dentre elas, o eSocial. Essa base é

utilizada nas diversas formas de concessão desses benefícios, inclusive na automática.

70. Por meio de entrevistas e documentos juntados (peça 19), a Dataprev informou que extrai, do *data lake* mantido pelo Serpro, somente os eventos necessários para pagamentos dos benefícios sob sua responsabilidade, conforme Tabela 2.

Tabela 3 - Eventos utilizados pela Dataprev

Evento	Chave
S-1010, S-1200	vrRubr
S-2200	tpInsc
S-2200	nrInsc
S-2200	cpfTrab
S-2200	matricula
S-2200	codCateg
S-2200	dtAdm
S-2200	tpAdmissao
S-2200, S-2205	paisNac
S-2200, S-2205	grauInstr
S-2200, S-2205	racaCor
S-2200, S-2205	infoDeficiencia, defFisica, defVisual, defAuditiva, defMental, defIntellectual, reabReadap
S-2200, S-2205	Sexo
S-2200, S-2299	mtvDeslig
S-2200, S-2299	dtDesli

Fonte: Dataprev

71. Esses dados em formato XML passam por uma transformação inicial, onde ocorre a sua estruturação em uma base de dados relacional denominada ‘eSocial Negócio’, que corresponde às tabelas com os dados utilizados pela Dataprev na operacionalização das diversas atribuições sob sua responsabilidade.

72. Como procedimento inicial deste trabalho, observou-se a necessidade da obtenção dos dados do ‘eSocial Negócio’, a fim de se viabilizar a realização de testes e análises para a avaliação, quanto à integridade e consistência dos dados, das concessões dos referidos benefícios. No entanto, a obtenção desses dados não foi tempestivamente possível, pois a equipe de auditoria se deparou com as complexidades operacionais que originaram este achado.

73. Em entrevista inicial durante a fase de planejamento da auditoria, a Dataprev informou que avaliaria a possibilidade de disponibilizar os dados do eSocial por meio de uma sala segura, para execução dos procedimentos de análise necessários.

74. Com base nessa informação e nas análises de diagnósticos (Apêndice A), foram enviados os ofícios de requisição 000.051/2024 (peça 11) e 000.094/2024 (peça 32) para o MTE e o ofício 000.054/2024 (peça 13) para a Dataprev.

75. Nos ofícios foi solicitada a identificação dos eventos do repositório de informações do eSocial e os protocolos de utilização da sala segura, com o objetivo de executar os procedimentos de auditoria. Também foi solicitado o fluxo dos dados dentro do órgão e a forma de acessar os dados do eSocial, inclusive o dicionário de dados, a fim de visualizar a forma mais efetiva de requisitar a base de dados, considerando os atributos e os aspectos temporais dos eventos.

76. O fluxo de dados foi informado na peça 19, o dicionário de dados das bases e a tabela de eventos do eSocial foram disponibilizados por meio de ambiente da Dataprev (*sharepoint*) para *download* (armazenados em papéis de trabalho da auditoria).

77. Em entrevista, a Dataprev afirmou que não havia sala segura e que o acesso seria restrito a um terminal, que seria disponibilizado para consultas limitadas, sem possibilidade de cruzamentos de

informações ou análises detalhadas de integridade e consistência.

78. Em resposta à requisição, a Dataprev reiterou a disponibilização deste ambiente, com as limitações informadas anteriormente (peça 37). Acrescentou, inclusive, a impossibilidade de copiar, transferir ou extrair dados para ambiente externo.

79. Considerando tais fatos, a equipe de auditoria solicitou os dados dos eventos ‘eSocial Negócio’ do ano de 2023 e primeiro semestre de 2024. A Dataprev pediu prazo para analisar a viabilidade técnica.

80. Após o término da fase de planejamento (peça 9), em 21/6/2024, a auditoria foi suspensa a fim de aguardar a resposta sobre a concessão dos dados pela Dataprev.

81. Após três meses, em 25/9/2024, a auditoria foi retomada e iniciou-se a fase de execução (peça 25).

82. Por meio de entrevista e ratificado formalmente (peça 37), a Dataprev informou que a volumetria da extração requerida teria o tamanho superior a dois terabytes de dados, com a execução desta extração em um prazo estimado de 70 a 90 dias, sem considerar o prazo para a disponibilização do resultado.

83. Ademais, para que a solicitação fosse atendida, seria necessário executar algumas ações que precisariam ser previamente alinhadas com a gestão do MTE, considerando outras prioridades estabelecidas entre os órgãos.

84. Ressaltou que a Dataprev está conduzindo duas demandas estratégicas relacionadas ao eSocial, previstas para conclusão no primeiro trimestre de 2025, quais sejam: a) a identificação do abono salarial (ano-base 2023); e b) as estatísticas de emprego (ano-base 2024).

85. Atender a uma nova solicitação de extração de dados exigiria a revisão do cronograma dessas ações em andamento, segundo a Dataprev e o MTE.

86. Considerando tais fatos, foi necessário reduzir a amplitude temporal dos dados no sentido de obter somente os eventos dos meses de janeiro, abril e julho de 2024. Da mesma forma, após reunião técnica interna no órgão, a Dataprev informou que não possuía um sistema para atender a essas demandas específicas de fiscalização, sendo relatada a mesma situação descrita anteriormente.

87. A Dataprev repassou a informação de criação de um novo sistema que disponibilizará dados aos órgãos de controle. Essa solução está sendo concebida com o objetivo de simplificar o acesso aos dados, em ambiente virtualizado, por meio de uma camada centralizada e analítica.

88. No entanto, o planejamento inicial do MVP (*Minimum Viable Product*) não contemplaria, em nenhuma das três entregas, os dados do eSocial, abono salarial e seguro-desemprego (p. 3, peça 37).

89. Em reunião junto ao MTE, foi informado que o controle de qualidade dos dados de concessões de benefícios era realizado por meio de trilhas de auditoria e painéis com informações agregadas. Diante dessa informação, foi enviado o ofício de requisição 000.083/2024 para o MTE (peça 26).

90. No ‘item i’ desse ofício, foram solicitadas as trilhas de análises de riscos, mencionadas pela Dataprev, para verificar a existência de análises de integridade e consistência dos dados dos eventos do eSocial. Essas trilhas foram disponibilizadas no ambiente da Dataprev (*sharepoint*) para *download*.

91. No ‘item ii’ do ofício, foram solicitados o modelo, o processo de transformação e o dicionário de dados do ‘eSocial Negócio’, a fim entender mais profundamente essas etapas de estruturação dos dados.

92. Com relação ao modelo e processo de transformação em dados estruturados, o órgão concedeu acesso à equipe de auditoria a um ambiente denominado ALM, cuja função é ser um *framework* de acompanhamento de projeto e demandas. Cabe ressaltar que o sistema possui diversas informações e documentações sobre o processo de transformações dos dados e suas regras, sendo de vital

importância a extensão do acesso à equipe de auditoria para conhecimento destes processos e informações.

93. No último item do ofício, requisitaram-se os painéis de dados utilizados pelo MTE para acompanhamento dos benefícios trabalhistas, a fim de identificar a existência de indicadores de qualidade dos eventos extraídos do eSocial. Somente foi concedido o acesso ao painel do abono salarial.

94. Com as informações compartilhadas pela Dataprev foi possível um melhor entendimento das etapas do processo de concessão dos benefícios do abono salarial e seguro-desemprego. Porém, devido à complexidade e alta volumetria dos dados do principal sistema que alimenta a concessão desses benefícios, o eSocial, **não** foi possível realizar o principal objetivo da auditoria, que consistia na análise e testes de consistência e integridade dos dados.

95. Cabe acrescentar que o TCU, no âmbito do TC 007.641/2022-2, relativo ao Relatório de Acompanhamento com base na metodologia de Fiscalização Contínua de Benefícios, realizado na concessão, manutenção e pagamento de benefícios previdenciários do RGPS e de benefícios trabalhistas, identificou achados relativos a diversas concessões, em destaque para:

- a) inconsistências na base de habilitados do abono salarial: identificação de 4,95% de inconsistências na verificação de campos que registram requisitos de concessão;
- b) pagamento indevido de abono salarial: evidência de pagamentos indevidos em 1.327.382 benefícios, o que corresponde a 5,79% do total de beneficiários; e
- c) pagamento indevido no seguro-desemprego ao trabalhador formal: evidências de pagamentos indevidos em 1,38% dos valores pagos.

96. Esses números, somados aos dados das últimas auditorias realizadas por este Tribunal nesses benefícios, mencionadas na introdução deste trabalho (parágrafos 5 a 8), fizeram com que a equipe de auditoria focasse, inicialmente, na obtenção dos dados dos processos de concessões.

97. Essa necessidade de auditabilidade de todo o processo é preconizada pelo Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU. De acordo com o Referencial, a gestão do nível de serviço tem por objetivo definir, acordar, documentar, monitorar, reportar e analisar criticamente os serviços de TI prestados, de modo a garantir que a sua entrega seja alcançável, gerenciada e alinhada com os requisitos de clientes e as necessidades do negócio, o que inclui os órgãos de controle em suas atividades de fiscalizações.

98. A Cartilha de Governança de Dados do Governo Federal reforça a importância da auditabilidade do processo por meio de princípios instituídos, que recomendam políticas claras para o uso compartilhado de dados e comunicação eficiente. Isso também está definido no art. 2º, inciso XVII, e art. 4º, inciso III, do Decreto 10.046/2019, que trata do compartilhamento de dados entre órgãos públicos para simplificar serviços e promover eficiência.

99. Normas internacionais como a *Information Technology Infrastructure Library* (ITIL) e *Control Objectives for Information and Related Technologies* (Cobit) detalham boas práticas em gerenciamento em dados que cada vez mais estão sendo adaptadas para o setor público. Segundo Figueiredo, Santos e Freitas (2018), frameworks como Cobit e ITIL desempenham um papel essencial na governança de TI no setor público, promovendo alinhamento estratégico e qualidade nos serviços.

100. O ITIL, em seus itens 5.2.5 (Gerenciamento de Incidentes) e 5.2.8 (Gerenciamento de Problemas), prevê registros detalhados para garantir que as informações sejam rastreáveis e possam ser auditadas quando necessário.

101. Isso assegura que os dados relacionados aos serviços de TI sejam confiáveis e estejam disponíveis para auditorias. O item 5.3.3 (Gerenciamento e Desenvolvimento de Software) menciona que o objetivo da prática de desenvolvimento e gestão de software é garantir que as aplicações atendam às necessidades dos *stakeholders* internos e externos, em termos de funcionalidade, confiabilidade, manutenibilidade, conformidade e auditabilidade.

102. O Cobit possui uma seção inteira com os principais objetivos de governança e gerenciamento referentes a Monitorar, Avaliar e Analisar o Desempenho e a Conformidade (MEA - *Monitor, Evaluate and Assess*). Este processo inclui atividades de auditoria para a verificação da conformidade e a eficácia dos controles implementados.

103. A ausência de processos adequados para garantir a auditabilidade dos dados do eSocial comprometeu a viabilidade da análise de dados, especialmente no que diz respeito à integridade e consistência das informações. Esse cenário gerou uma desconformidade com os normativos de governança e *compliance*, comprometendo a eficácia e efetividade da fiscalização.

104. Outro fator que contribuiu para a inviabilidade da análise foi a ausência de um sistema adequado para o compartilhamento e o gerenciamento de grandes volumes de dados, como o 'eSocial Negócio'. Isso impediu que a equipe de auditoria tivesse acesso aos dados necessários para a execução dos procedimentos de auditoria.

105. Além disso, a falta de clareza e planejamento quanto ao acesso à 'sala segura' para a disponibilização dos dados também foi causa relevante. O MTE, em conjunto com a Dataprev, diante da complexidade do compartilhamento dos dados em tempo hábil, não conseguiu atender às demandas de fiscalização e auditabilidade exigidas.

106. A principal consequência desses fatores foi o atraso na execução das atividades de auditoria. A equipe não pôde realizar os procedimentos de auditoria para analisar a integridade e consistência dos dados do eSocial dentro do prazo estipulado. Isso prejudicou a capacidade de avaliar o cumprimento de requisitos legais e normativos, comprometendo a efetividade do controle e da fiscalização sobre o pagamento de benefícios trabalhistas.

107. Ademais, esses contratempos também contribuíram para uma análise incompleta e ineficiente dos processos de gestão dos benefícios de abono salarial e seguro-desemprego. A limitação no acesso aos dados impediu a identificação de eventuais falhas ou inconsistências no processo, o que poderia ter repercussões diretas na conformidade dos pagamentos realizados e nos controles internos das bases de gestão.

108. Trabalhos do TCU já alertaram os gestores da existência de inconsistências, gerando possíveis pagamentos indevidos dos benefícios do abono salarial e seguro-desemprego. Este cenário ratifica a necessidade de tanto esses sistemas, quanto aqueles que integram o seu processo, serem auditáveis tempestivamente.

109. A falta de alinhamento com as boas práticas internacionais de governança de TI e o não cumprimento dos requisitos de governança de dados estabelecidos por normas como o ITIL, o Cobit e o Decreto 10.046/2019, também geraram consequências ao impossibilitar a realização de análise e testes necessários para a avaliação dos sistemas que operacionalizam os pagamentos dos benefícios do abono salarial e seguro-desemprego.

110. O processo de disponibilização dos dados e a ausência de sistemas adequados para análise comprometem a transparência e a auditabilidade dos dados utilizados em processos críticos.

111. Diante das análises realizadas, conclui-se que há a necessidade de aprimorar a acessibilidade e a transparência dos dados extraídos do eSocial, assegurando o suporte necessário para a gestão eficiente de programas públicos. Nesse contexto, a elaboração de um plano de ação pelo MTE, em conjunto com a Dataprev, é essencial para garantir a efetividade no acesso aos dados do e-Social. O plano deverá conter estratégias claras para a disponibilização dos dados em 2025, bem como um cronograma detalhado que contemple as etapas de início e conclusão da implementação.

112. Dessa forma, propõe-se determinar que o MTE, em colaboração com a Dataprev, no prazo de 30 dias, apresente um planejamento robusto que assegure a concretização das medidas apontadas. O cumprimento dessa determinação fortalecerá a governança de dados, contribuirá para a melhoria da gestão pública e atenderá aos princípios da transparência e da *accountability*, promovendo impactos positivos no acompanhamento e na execução de políticas públicas.

III. CONCLUSÃO

113. A presente auditoria objetivou avaliar os sistemas que operacionalizam os pagamentos dos benefícios do abono salarial e seguro-desemprego, principalmente os dados do eSocial utilizados por esses processos.

114. Desde o levantamento inicial, evidenciou-se a relevância de garantir a consistência e integridade das bases de dados, especialmente as do eSocial, um elemento central no processamento desses benefícios. A partir de estudos anteriores e de uma abordagem metodológica, a auditoria buscou avaliar a capacidade desses sistemas em atender aos requisitos normativos e operacionais, enquanto identificava lacunas que pudessem comprometer sua eficácia.

115. A auditoria revelou desafios relacionados à acessibilidade e à complexidade das bases de dados do eSocial. A volumetria elevada e a falta de sistemas de gestão adequados para o compartilhamento de informações limitaram o alcance das análises. Além disso, a ausência de uma infraestrutura robusta para a disponibilização dos dados de maneira segura e auditável impediu a realização de testes completos de consistência e integridade. Essas barreiras ressaltaram a necessidade urgente de um alinhamento entre as práticas de governança de TI e as exigências de controle.

116. A transição da gestão dos benefícios trabalhistas para a Dataprev trouxe avanços significativos no processamento de dados, mas também expôs vulnerabilidades. Problemas relacionados à auditabilidade e à confiabilidade dos dados persistem, gerando riscos de pagamentos indevidos e prejudicando a transparência. Apesar de esforços para aprimorar os fluxos de dados e implementar novos sistemas, a ausência de análises consistentes sobre a integridade das informações limita o impacto positivo dessas iniciativas.

117. A ausência de uma estratégia integrada de governança de dados foi um ponto crítico destacado pela auditoria. Normas internacionais, como ITIL e Cobit, bem como diretrizes nacionais, como o Decreto 10.046/2019, reforçam a importância de processos que garantam transparência, confiabilidade e compartilhamento seguro de informações. A não conformidade com esses padrões compromete a eficácia das políticas públicas trabalhistas e limita a capacidade de fiscalização dos órgãos competentes.

118. As dificuldades encontradas na disponibilização dos dados, somadas à falta de planejamento claro para o acesso seguro e eficiente às bases do eSocial, impediram a execução da auditoria. Tal fato comprometeu a identificação de inconsistências e o cumprimento dos objetivos inicialmente estabelecidos. O impacto dessas limitações estende-se não apenas ao controle externo, mas também à credibilidade dos processos de concessão e pagamento dos benefícios.

119. A auditoria concluiu que a acessibilidade e a auditabilidade dos dados do eSocial devem ser aprimoradas. Dessa forma, propõe-se determinar que o MTE, em conjunto com a Dataprev, elabore um plano de ação, com estratégias detalhadas para o compartilhamento seguro e tempestivo dos dados do eSocial em 2025. Esse plano deve incluir a implementação de soluções tecnológicas que atendam às exigências de governança de dados, promovendo uma gestão mais eficiente e alinhada aos princípios de transparência e *accountability*.

120. Por fim, a efetivação dessas medidas fortalecerá a governança pública e contribuirá para a proteção dos recursos públicos e dos direitos dos trabalhadores. Ao implementar a determinação, será possível não apenas corrigir os problemas identificados, mas também estabelecer um modelo de gestão que sirva de referência para outras áreas do setor público. Assim, o trabalho realizado ressalta a importância do controle externo na promoção de políticas públicas mais eficazes e alinhadas às necessidades da sociedade.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

121. Ante ao exposto, encaminhamos os autos a consideração superior, propondo:

a) **Determinar**, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em conjunto com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), elabore e apresente ao TCU, em 30 dias, um plano de ação

para disponibilizar o acesso dos dados extraídos do eSocial utilizados na operacionalização dos benefícios trabalhistas, em especial seguro-desemprego e abono salarial, que contenha, pelo menos:

- a.1) Estratégia para disponibilização dos dados do eSocial em 2025;
- a.2) Cronograma detalhado para início e conclusão do plano; e
- a.3) Áreas responsáveis por cada medida prevista no plano.

b) **Dar conhecimento** do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, inclusive do Relatório da Unidade Técnica, ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev);

c) **Fazer constar**, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315/2020, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar a determinação que vier a ser expedida; e

d) arquivar os autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

2. A versão preliminar deste relatório de auditoria (peça 41) foi encaminhada aos gestores para comentários em 17/12/2024. O MTE apresentou suas considerações por intermédio de ofício (peça 49) em 30/1/2025, fundamentadas por nota informativa do Departamento de Gestão de Benefícios do MTE (peça 51) e por despacho da Diretoria de Tecnologia da Informação do TEM (peça 52), que se baseou na resposta da Dataprev (peça 53), para averiguar o cronograma e o tipo de serviços a serem prestados para a disponibilização dos dados do e-Social.

3. A Dataprev informou que o projeto de *data lake* voltado aos órgãos de controle foi revisado estrategicamente para incluir a base do eSocial Negócio, com o objetivo de atender às necessidades de fiscalização do TCU. Como parte dessa revisão, a equipe técnica responsável pelo projeto na estatal ajustou o cronograma, definindo o dia 31 de março de 2025 como nova data para a disponibilização do eSocial Negócio no ambiente de produção, conforme detalhamento a seguir (peça 48):

Datalake - Órgãos de Controle		Data	Data
Objetivo: Validar a solução permitindo cruzamento de 2 bases distintas	1ª Entrega	29/11/2024	30/12/2024
Escopo: SUIBE, CNIS PF, CNIS PJ (Entrega concluída!)			
Funcionalidades: todas, exceto F1.03, F1.04, F2.03 e F4.02			
Objetivo: Disponibilizar os eventos do eSocial relativos aos benefícios trabalhistas	2ª Entrega	31/03/2025	
Escopo: eSocial Negócio - Todas as entidades ou apenas os eventos trabalhistas (A definir)			
Funcionalidades: (A definir)			
Objetivo: Aumentar o volume de dados acessados, garantindo performance	3ª Entrega	2025	
Escopo: BG Tarefas, BG Atendimento e VRC			
Funcionalidades: todas, exceto F1.03, F1.04, F2.03 e F4.02			
Objetivo: Acréscimo de funcionalidades - Ferramenta enterprise	4ª Entrega	2025	
Escopo: BG Tarefas, BG Atendimento e VRC			
Funcionalidades: todas			

É o relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Plenário auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar os sistemas que dão suporte aos pagamentos do abono salarial e do seguro-desemprego, com foco na consistência e na integridade dos dados utilizados nesses processos, especialmente os extraídos do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial).

2. A fiscalização foi conduzida pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), no período de maio a dezembro de 2024, sendo suspensa em 21/6/2024 e retomada três meses depois. A alteração no calendário ocorreu devido à necessidade de aguardar a resposta da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) sobre a concessão dos dados.

3. A estatal forneceu informações que permitiram compreender as etapas envolvidas no processo de concessão dos benefícios do abono salarial e do seguro-desemprego. No entanto, devido à complexidade e ao grande volume de dados gerados pelo principal sistema responsável por subsidiar a concessão desses benefícios, o eSocial, não foi viável alcançar o principal objetivo da auditoria.

4. Isso porque o propósito da fiscalização seria o de identificar problemas operacionais que pudessem gerar inconsistências, prejudicar a qualidade das informações e contribuir para a realização de pagamentos indevidos. Para isso, a equipe realizaria a análise e os testes de consistência e integridade dos dados, o que não foi possível realizar.

5. Como constatações, a auditoria destacou um crescimento contínuo no número de beneficiários do abono salarial e do seguro-desemprego, que passou de 28,7 milhões em 2022 para 32,2 milhões em 2024. Esse aumento foi impulsionado tanto pelo crescimento dos beneficiários do abono salarial, de 22 milhões para 24,8 milhões, quanto pelo seguro-desemprego, de 6,7 milhões para 7,4 milhões no mesmo período.

6. De modo a permitir uma concepção inicial acerca do volume de recursos envolvidos nos dois programas, a auditoria registrou que, só no ano de 2023, os valores empenhados e pagos relacionados ao benefício do abono salarial corresponderam a R\$ 25 bilhões, enquanto benefício do seguro-desemprego chegou a R\$ 47,7 bilhões, totalizando R\$ 72,7 bilhões nos dois benefícios trabalhistas.

7. Duas questões principais nortearam a presente fiscalização: (i) os sistemas utilizados para operacionalização e acompanhamento dos benefícios estão contribuindo para manter a integridade e a consistência dos dados? e (ii) os critérios de elegibilidade dos benefícios estão coerentes com as características dos dados do eSocial

8. Antes de adentrar à análise da auditoria atual, convém **rememorar duas fiscalizações** significativas **nos benefícios trabalhistas** que o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou nos últimos anos e que são relevantes para a compreensão da questão discutida nestes autos.

9. A primeira delas foi a **auditoria no Programa Abono Salarial**, objeto do TC 006.466/2022-2, que foi julgada por meio do Acórdão 247/2023-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler. A fiscalização avaliou a eficiência e a regularidade dos pagamentos do benefício, ano-base 2020, verificando se os valores estavam sendo pagos aos trabalhadores que faziam jus ao benefício de acordo com a lei.

10. Importante frisar que, em 2020, a Dataprev já era contratada pelo Ministério do Trabalho e Emprego para gestão de tratamento de dados e operacionalização do pagamento do abono salarial. **A habilitação dos beneficiários era analisada pela empresa estatal segundo a base de dados denominada Relação Anual de Informações Sociais (Rais)**. A estatal assumiu oficialmente a

operação do processamento do abono salarial em 2021, após um período preparatório iniciado em 2014, durante o qual desenvolveu uma solução para sincronização de dados com a base da Rais.

11. Na ocasião, foram identificados pagamentos realizados a beneficiários que não atendiam aos requisitos legais. A estimativa de valores indevidos na amostra analisada foi da ordem de R\$ 2,6 milhões, podendo alcançar até R\$ 1,6 bilhão, caso tivesse sido analisado todo o universo de pagamentos ocorridos em 2020, conforme frisou o relator à época em seu voto.

12. Diante dos valores envolvidos e de outros achados, foram expedidas determinações e recomendações ao Ministério do Trabalho e Emprego e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) para sanar falhas identificadas.

13. O Tribunal determinou que o MTE, no prazo de 90 dias, ajustasse o contrato com a Dataprev para que incluísse cláusulas que garantissem o cumprimento integral do art. 9º da Lei 7.998/1990, permitindo a aplicação de penalidades à Dataprev em casos de erros graves que pudessem causar prejuízos aos cofres públicos. Além disso, outra medida exigida era que o contrato passasse a prever o envio de uma lista de trabalhadores cujos empregadores teriam fornecido informações falsas ou incorretas na Rais.

14. Ao monitorar as determinações, por meio do TC 002.439/2024-7 que resultou no Acórdão 17/2025-TCU-Plenário, também de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o TCU entendeu como não cumprida a determinação da inclusão de cláusula contratual de penalidade no contrato do MTE com a Dataprev. Os gestores alegaram que o referido contrato já possibilitaria responsabilização, ao mesmo tempo que foi informado que, em novo contrato com a Dataprev, poderia ser incluída tal cláusula específica. O contrato em questão teria validade até 25/11/2023 e uma nova contratação estava prevista.

15. Quanto à determinação de que o contrato passasse a prever a listagem retirada da Rais com os nomes dos trabalhadores contendo informações falsas ou incorretas, os gestores explicaram que o ano de 2022 foi o último a ter prestação de informações por meio da Rais e que, **a contar de 2023, os empregadores passariam a declarar as informações por meio do eSocial**. Esse seria o motivo de a determinação ter se tornado não mais aplicável, uma vez que a solução tecnológica envolvendo a inserção de dados direto na Rais seria descontinuada, razão pela qual qualquer cláusula contratual que envolvesse a antiga base de dados não produziria efeitos práticos e implicaria custo operacional que seria logo interrompido.

16. Já a segunda fiscalização que evoco é a **auditoria no Programa do Seguro-Desemprego**, tratada no TC 006.464/2022-0, julgada por meio do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. A auditoria verificou as ações do então Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), atual MTE, relacionadas aos controles internos do programa do benefício trabalhista, na modalidade formal, que tem por finalidade a promoção de assistência financeira aos trabalhadores que foram demitidos sem justa causa.

17. Com o cruzamento de dados nas bases disponíveis, entre elas, a **Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), o Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis), o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) e o ExtraSiape**, a equipe de fiscalização identificou pagamentos indevidos que ultrapassavam R\$ 1 bilhão, **inconsistências nos dados da Dataprev**, fraudes em contratos de trabalho, acúmulo de benefícios incompatíveis e falta de monitoramento de concessões judiciais.

18. Em relação ao seguro-desemprego, a Dataprev começou a desempenhar um papel fundamental na gestão e processamento dos dados a partir da década de 2000, com a implementação do sistema de concessão do seguro-desemprego em 2011, utilizando o Cnis para verificar vínculos empregatícios e contribuições previdenciárias dos trabalhadores.

19. A respeito do cruzamento de dados e do registro de pagamentos de parcelas indevidas do seguro-desemprego, trago novamente a este Plenário o registro feito pelo relator em seu voto. Ao relê-lo neste momento, de posse de outras informações somadas à presente auditoria operacional, causou-me bastante preocupação observar que:

“26. [...] a Base de Dados empregada pela Dataprev (BOSD) era distinta daquela fornecida à equipe de auditoria do TCU e adotada pela então Strab (atual Ministério do Trabalho e Emprego) para gerir os programas (BGSD). Além disso, foi identificado que **agentes credenciados poderiam alterar dados sensíveis para o cálculo do número de parcelas**, como os meses trabalhados do beneficiário, **sem que houvesse registro e justificativas registrados no Banco de Dados**.

27. Essa verificação, no entanto, não foi notada pelo órgão supervisor da execução do Programa, que **aceitou as informações fornecidas pela Dataprev como corretas** sem a realização de testes de fidedignidade adequados.”

20. À época, o TCU havia determinado, entre outras providências, a adoção de medidas para sanear indícios de pagamentos irregulares e melhorar a gestão do contrato do MTE com a Dataprev, incluindo cláusulas que permitissem a aplicação de penalização em caso de erro grave comprovado que causasse danos ao erário. O monitoramento de tais determinações, que ocorrem no âmbito do TC 018.781/2024-1, encontra-se em andamento.

21. Entre as razões que me fazem trazer **os resultados de duas fiscalizações de anos anteriores neste voto**, uma delas reside na possibilidade de **analisarmos historicamente a evolução dos sistemas e bases que permitem concessão dos dois benefícios**, sem deixar cair no esquecimento as inconsistências e falhas identificadas em outros momentos e contextos. A presente auditoria, vale frisar, restringiu seu **foco na base de dados do eSocial**, que não era utilizado à época das fiscalizações mencionadas.

22. O eSocial nasceu com o objetivo de modernizar e unificar a prestação de informações ao fisco. Entre suas finalidades, estaria a de reduzir a quantidade de obrigações acessórias que as empresas precisavam enviar a diferentes órgãos do governo, como a Receita Federal do Brasil (RFB), o próprio MTE e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Antes do eSocial, as empresas eram obrigadas a encaminhar informações separadamente para diferentes sistemas. Agora, essas informações foram centralizadas, simplificando o processo e beneficiando tanto os empregadores quanto o governo.

23. No caso específico do abono salarial, conforme apontou o monitoramento do Acórdão 247/2023-TCU-Plenário e reforçado no relatório desta auditoria, os empregadores deixaram de inserir dados diretos na Relação Anual de Informações Sociais, a Rais, migrando a inserção para o eSocial.

24. Atualmente, conforme averiguou a equipe de fiscalização, o processo de concessão do benefício do abono-salarial feito pela Dataprev é composto por quatro etapas principais.

25. Na primeira delas, chamada de importação, os dados do eSocial são extraídos e transformados em uma base estruturada chamada “eSocial Negócio”, que serve de apoio para a Rais, o Cnis e a atualização dos registros dos trabalhadores. A segunda etapa, de identificação, calcula critérios como média salarial, dias trabalhados, data do primeiro vínculo e meses trabalhados para determinar a elegibilidade ao abono salarial. Na terceira etapa, de relacionamento dos dados, ocorre a integração com o Cnis e a Receita Federal para validar informações e evitar erros ou pagamentos indevidos. Por fim, na quarta etapa, de ordens de pagamento, são calculados os valores a serem pagos, agendadas as datas e realizada a integração com instituições financeiras, como Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal (CEF), para efetuar os depósitos aos beneficiários.

26. Com relação à análise e ao pagamento do seguro-desemprego, conforme detalhado nos itens 39 a 44 do relatório da unidade instrutora, há diferentes fluxos conforme o tipo de requerimento do seguro-desemprego, já que envolvem diferentes categorias de trabalhadores (trabalhador dispensado sem justa causa, pescador artesanal, empregado doméstico, trabalhador resgatado de condições análogas à escravidão), com critérios específicos para concessão do benefício. Em síntese, explica a equipe de auditoria:

“44. O modo de processamento do seguro-desemprego é um processo contínuo de análises de requerimentos. Há diversos fluxos (peça 19), de acordo com o tipo de requerimento, cujas **análises de dados são inseridas em determinadas etapas desses fluxos, por meio de verificações com as diversas bases geridas pela Dataprev (Figura 8), sendo a etapa final o envio dos lotes para pagamentos pela CEF.**”

27. Durante a auditoria, a complexidade e o grande volume de dados do eSocial, mantido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), dificultaram a disponibilização tempestiva dessas informações para avaliação, o que prejudicou a realização de testes de integridade e consistência. Daquilo que é extraído pelo eSocial para o exame e concessão dos dois benefícios sob análise, a Dataprev informou que os dados são transformados em uma base relacional chamada “eSocial Negócio”, mas dificuldades operacionais impediram o acesso adequado da equipe de fiscalização a essa base.

28. Durante o planejamento da auditoria, a estatal sugeriu a criação de uma sala segura para análise dos dados, mas posteriormente esclareceu que o acesso seria restrito a um terminal, sem possibilidade de cruzamento ou extração de informações. O volume dos dados, estimado em mais de dois terabytes, e o prazo necessário para extração (70 a 90 dias) agravaram os desafios, além do relato de conflitos com outras prioridades estratégicas de desenvolvimento pelo MTE e Dataprev. Por isso, a equipe de auditoria teve que reduzir a amplitude temporal dos dados solicitados e enfrentou limitações no acesso a sistemas e informações.

29. Nesse contexto, as dificuldades levaram os auditores a registrarem um único achado, porém de relevância seriíssima: **o baixo nível de auditabilidade do eSocial.**

30. Friso que o baixo nível de auditabilidade do eSocial constatado nesta fiscalização, somado aos escândalos recentes envolvendo fraudes no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e invasões em sistemas e bases de dados do governo federal, noticiadas por veículos de comunicação de grande relevância no Brasil, preocupam-me, pois revelam fragilidades estruturais e operacionais que transcendem o caso sob análise e afetam a segurança, a integridade e a confiabilidade de sistemas críticos para a gestão pública.

31. Ao me deparar com essa dificuldade vivenciada pela equipe de fiscalização, veio-me à mente a frase curada, em 2006, pelo matemático e um dos pioneiros no campo da ciência de dados Clive Humby: “dados são o novo petróleo”. O dito reforça que, assim como o petróleo cru precisa ser processado para se tornar útil, os dados públicos precisam ser estruturados, analisados e transformados em informaçõesúteis para melhorar a eficiência dos serviços, otimizar recursos e criar ou aprimorar políticas públicas mais eficazes e alinhadas às necessidades da população.

32. Quando órgãos de controle, com competência para tal, não conseguem sequer acessar ou enfrentam comprometimento para auditar esses dados e bases, é sinal de que a situação é ainda mais crítica. Demonstra que, além de não conseguir aferir a lisura e integridade dos dados, muitas informações que poderiam melhorar a política pública podem passar desconhecidas pelos gestores.

33. No caso vivenciado na presente auditoria, é possível afirmar que a ausência de sistemas adequados para compartilhamento e análise de grandes volumes de dados, como o “eSocial Negócio”, e a falta de alinhamento com boas práticas de governança de TI comprometeram a transparência e auditabilidade dos processos. Fiscalizações anteriores do TCU, conforme exemplos recentes trazidos

neste voto, já haviam apontado inconsistências e pagamentos indevidos nos benefícios analisados, reforçando a necessidade de sistemas auditáveis e acessíveis.

34. Observo ainda que a Dataprev, no decorrer da fiscalização, comunicou aos auditores que, diante das demandas do próprio TCU e de outros órgãos de controle (entre eles, Polícia Federal e Controladoria-Geral da União), estaria desenvolvendo um novo sistema com o objetivo de simplificar o acesso aos dados para os órgãos de controle.

35. O sistema seria concebido para disponibilizar dados em ambiente virtualizado, por meio de uma camada centralizada e analítica, visando a facilitar o acesso e a análise das informações necessárias em fiscalizações e auditorias. O planejamento inicial não contemplaria, porém, em nenhuma das três entregas, os dados do eSocial, abono salarial e seguro-desemprego.

36. Diante disso, a unidade instrutora propõe que o MTE e a Dataprev elaborem, em 30 dias, plano de ação para garantir a disponibilização dos dados em 2025, com estratégias claras e cronograma detalhado. Essa medida visa a fortalecer a governança de dados, melhorar a gestão pública e promover maior transparência e *accountability* na execução de políticas públicas. O plano de ação seria, na prática, uma obrigação para que a Dataprev e o MTE possibilitem que a equipe de auditores do TCU acesse as bases e, assim, consiga auditar a qualidade dos dados.

37. Alinho-me às análises empreendidas pela unidade instrutora, divergindo apenas no encaminhamento.

38. Conforme registrado em relatório consubstanciado a este voto, a Dataprev, por meio do MTE, respondeu, por ocasião dos comentários de gestor após acesso ao relatório preliminar da auditoria, que o projeto denominado *data lake* foi estrategicamente revisado para incluir a base do “eSocial Negócio”, visando a atender às demandas do TCU da presente auditoria, com a nova data de disponibilização no ambiente de produção definida para 31 de março de 2025.

39. Diante do exposto, entendo que, por estarmos em meados de maio, não seria necessária a determinação para que MTE e Dataprev fizessem um plano de ação para possibilitar a disponibilização dos dados ao TCU, uma vez que o cronograma apresentado pela estatal indica que o ambiente de produção já poderia ser disponibilizado ao TCU.

40. Nesse sentido, voto para determinar o acesso imediato ao sistema desenvolvido pela Dataprev, viabilizando a continuidade das atividades da equipe de fiscalização e o cumprimento dos objetivos desta auditoria. Caso o cronograma programado não tenha sido cumprido, que o MTE, em conjunto com a estatal contratada, apresente suas justificativas e indique nova data, ainda este ano, para que os dados estejam disponíveis à equipe de fiscalização.

41. Ao MTE, dirijo ciência acerca de sua responsabilidade de assegurar o cumprimento do dever fiscalizatório no contrato firmado com a Dataprev, conforme disposto no art. 23 da Lei 7.998/1990, ressaltando que, no contexto do ciclo de políticas públicas, a custódia dos dados por outro agente ou instituição destinada à análise da concessão dos benefícios não exime a pasta ministerial de exigir relatórios de desempenho que subsidiem a avaliação contínua da política pública implementada.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de maio de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1114/2025 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo nº TC 008.443/2024-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade jurisdicionada: Ministério do Trabalho e Emprego.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria operacional realizada no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) com o objetivo de avaliar os sistemas que dão suporte aos pagamentos do abono salarial e do seguro-desemprego, com foco na consistência e na integridade dos dados utilizados nesses processos, especialmente os extraídos do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com fundamento no inciso I do art. 4º do Resolução-TCU 315/2020, que, em conjunto com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), viabilize e disponibilize acesso ao TCU, no prazo de dez dias de ciência desta deliberação, ao projeto *DataLake*, ou outro meio equivalente, voltado para os órgãos de controle que necessitam acessar dados do “eSocial Negócio”, com especial atenção ao objetivo desta fiscalização; ou, caso o cronograma informado não possa ser cumprido, que o MTE, em conjunto com a Dataprev, apresente justificativas, no prazo de dez dias da ciência desta deliberação e indique nova data, ainda este ano, para que os dados estejam disponíveis à equipe de auditoria;

9.2. dar ciência ao MTE, com fundamento no inciso II do art. 9º do Resolução-TCU 315/2020, acerca de sua responsabilidade de assegurar o cumprimento do dever fiscalizatório no contrato firmado com a Dataprev, conforme disposto no art. 23 da Lei 7.998/1990, ressaltando que, no contexto do ciclo de políticas públicas, a custódia de dados por outro agente ou instituição destinada à análise da concessão dos benefícios não exige a pasta ministerial de exigir relatórios de desempenho que subsidiem a avaliação contínua da política pública implementada;

9.3. restituir os autos à unidade instrutora para continuidade da fiscalização, após cumprimento do subitem 9.1 desta decisão.

10. Ata nº 17/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1114-17/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral