



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)

Picos/PI

Exercício 2023

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)

Unidade Auditada: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e Picos/PI

Município/UF: Picos/PI

Relatório de Avaliação: 1524804

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de auditoria realizada com o objetivo de avaliar os procedimentos de inclusão e de averiguação cadastral de famílias com um integrante (famílias unipessoais) no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

A auditoria buscou avaliar se os recursos provenientes do Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (PROCAD - SUAS) têm trazido resultados mensuráveis no que tange à atualização e à regularização dos cadastros unipessoais; se os procedimentos definidos pela gestão federal para serem aplicados no âmbito dos postos de atendimento que realizam cadastramento ou atualização cadastral de família unipessoal têm sido efetivos para a identificação da situação das famílias quanto à sua composição; se o controle social, exercido por meio do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), tem adotado ações visando acompanhar e fiscalizar o processo de qualificação cadastral relacionado às famílias unipessoais; e se há, com relação às famílias inscritas no CadÚnico, indicativos de sua composição não ser unipessoal, a partir de verificações *in loco*.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A auditoria foi realizada tendo em vista a relevância do Cadastro Único para seleção e inclusão de famílias de baixa renda em programas sociais ofertados pelas três esferas de governo, sendo seus dados utilizados como subsídio para o pagamento de diversos benefícios, assim como para a realização de estudos sobre o referido público, com vistas à análise de alternativas para a superação da situação de vulnerabilidade econômica e social dessas famílias. As análises foram focadas nos procedimentos de inclusão e de averiguação cadastral de famílias com um integrante (famílias unipessoais), em decorrência do significativo percentual de famílias unipessoais que constam do CadÚnico, assim como do crescimento desses registros ocorrido nos últimos dois anos, aproximadamente.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU?

As conclusões obtidas pela equipe de auditoria abarcam, sucintamente, as seguintes fragilidades e deficiências: dificuldade da gestão municipal em mensurar os resultados obtidos no Município a partir da aplicação dos recursos disponibilizados no âmbito do PROCAD – SUAS; procedimentos definidos normativamente pelo MDS para entrevista, cadastramento, atualização, averiguação e qualificação das famílias unipessoais não têm sido suficientes para a qualificação das informações de famílias unipessoais no Cadastro Único; falta de critérios objetivos e bem definidos nos procedimentos de cadastramento, atualização cadastral e qualificação das famílias unipessoais; fragilidade na atuação do CMAS devido à falta de interação com as ações desenvolvidas pela gestão municipal; e indicativos de a composição das famílias unipessoais entrevistadas não corresponder à efetiva situação dessas famílias, assim como de existência de endereços incorretos incluídos no CadÚnico e de famílias recebendo benefícios do programa Bolsa Família que não seriam devidos.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CNIS	Cadastro nacional de informações Sociais
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ID Jovem	Identidade Jovem
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
MC	Ministério da Cidadania (extinto)
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
PBF	Programa Bolsa Família
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-Contínua
PROCAD	SUAS Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro no Sistema Único da Assistência Social
SAGRES/TCE/PI	Sistema de Prestação de Contas Eletrônica para os Municípios e seus Órgãos, do Tribunal de Contas do Estado do Piauí
SEMTAS	Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SIBEC	Sistema de Benefícios ao Cidadão
SIGPBF	Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família
UF	Unidade da Federação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. Impossibilidade de mensurar os resultados obtidos no Município a partir da aplicação dos recursos disponibilizados no âmbito do PROCAD - SUAS, para fins de atualização e de regularização dos cadastros unipessoais que sejam públicos de processos de qualificação do CadÚnico.	9
2. Falta de comprovação de formalização de processo licitatório referente a pagamentos de serviços de pessoa jurídica com recursos do PROCAD-SUAS.	10
3. Insuficiência dos procedimentos definidos pelo MDS para serem aplicados no âmbito dos postos de atendimento, voltados para o público que esteja realizando entrevista, cadastramento e atualização cadastral como família unipessoal.	11
4. Insuficiência de mecanismos na comprovação da composição familiar, característica do domicílio, condições sócio-econômicas, e falhas no cruzamento de dados com o Cadastro Único.	12
5. Pontos que dificultam e que poderiam ser melhorados em relação aos procedimentos definidos pelo MDS para serem aplicados no cadastramento, na atualização cadastral e na caracterização de famílias unipessoais no CadÚnico.	13
6. Necessidade de aplicação de procedimentos próprios pelos profissionais que atuam nos postos de atendimento, de forma a conferir maior confiabilidade na identificação da efetiva composição familiar.	14
7. Falta de ações de divulgação e de comunicação, em relação ao conceito, à documentação necessária, às causas e às consequências do cadastramento e/ou atualização cadastral na condição de família unipessoal no CadÚnico.	14
8. Falhas nos procedimentos de atualização de famílias unipessoais, no CRAS do bairro Parque de Exposição.	15
9. Fragilidade em relação à atuação da instância de controle social, exercido pelo Conselho Municipal de Assistência Social, para acompanhar e fiscalizar o processo de qualificação cadastral relacionado às famílias unipessoais.	16
10. Ocorrência de famílias registradas no CadÚnico como unipessoais e que possuem indicativos de a composição não ser unipessoal.	18
CONCLUSÃO	20

INTRODUÇÃO

O presente Relatório contempla o resultado da auditoria realizada no município de Picos/PI, no período de 16.10.2023 a 20.10.2023, com o objetivo de avaliar a execução local do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), especificamente em relação aos beneficiários qualificados como unipessoais, permitindo a apresentação de insumos ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) para a qualificação do Cadastro e a consequente melhor focalização dos pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF) e de outros benefícios que utilizem o CadÚnico como base para a identificação de beneficiários elegíveis.

O CadÚnico é um instrumento de coleta, processamento, sistematização e disseminação de informações utilizado, desde o ano de 2001¹, para identificar e caracterizar a situação socioeconômica de famílias brasileiras de baixa renda, por meio de informações autodeclaratórias referentes à identificação da pessoa e de sua composição familiar, características do domicílio, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras, possibilitando a obtenção de dados sobre a realidade dessa população para o desenvolvimento de políticas públicas visando à superação da situação de vulnerabilidade econômica e social. O CadÚnico é uma ação federal, com gestão compartilhada e descentralizada entre a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal.

No âmbito federal, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) é responsável, entre outras atribuições, por gerir, em âmbito nacional, o CadÚnico, bem como coordenar, acompanhar e supervisionar a sua implementação e execução.

À gestão municipal compete, entre outras atribuições, identificar as famílias de baixa renda, realizar seu cadastramento, registrar os dados na base nacional do CadÚnico, manter as informações cadastrais atualizadas e analisar possíveis inconsistências. A Portaria MC nº 810, de 14.09.2022, incluiu, também, a competência aos municípios de realizar busca ativa de famílias que realizaram o pré-cadastramento via aplicativo do CadÚnico, de regulamentar o uso do Cadastro para o planejamento e gestão de políticas públicas em nível local, de realizar os processos de Averiguação e de Revisão Cadastral do governo federal, bem como de adotar medidas permanentes de controle de acesso aos sistemas, formulários e bases de dados.

As famílias com renda mensal de até meio salário-mínimo por pessoa (famílias de baixa renda) contemplam o público-alvo a ser registrado no CadÚnico, podendo receber benefícios sociais, tais como o Bolsa Família e/ou ser elegível à Tarifa Social de Energia Elétrica, entre outros (os benefícios variam de acordo com as características de cada família cadastrada)².

¹ O CadÚnico foi instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24.07.2001, que foi revogado e substituído pelo Decreto nº 6.135, de 26.06.2007, que, por sua vez, foi revogado e substituído pelo Decreto nº 11.016, de 29.03.2022.

² Famílias com renda acima de meio salário-mínimo por pessoa também podem ser cadastradas no CadÚnico para participar de programas ou serviços específicos.

As famílias compostas por apenas uma pessoa (famílias unipessoais) também podem ser cadastradas, de acordo com os critérios de renda supracitados, e, dessa forma, fazerem jus ao recebimento de benefícios sociais. Nesse sentido, destaca-se que o Programa Bolsa Família, instituído pela Medida Provisória nº 1.164, de 02.03.2023, convertida na Lei nº 14.601, de 19.06.2023, estabelece que o valor mínimo de benefícios mensais recebidos por família no âmbito do Programa é de R\$ 600,00, sendo esse valor também aplicado à família unipessoal.

Considerando o crescimento do quantitativo de famílias unipessoais constantes no CadÚnico e as iniciativas em curso pelo MDS, e executadas no âmbito municipal, também relacionadas às famílias com apenas uma pessoa, esta auditoria buscou avaliar se os procedimentos de inclusão e de averiguação cadastral de famílias unipessoais são suficientes para a adequada qualificação do Cadastro Único e focalização dos programas sociais, contemplando as seguintes análises:

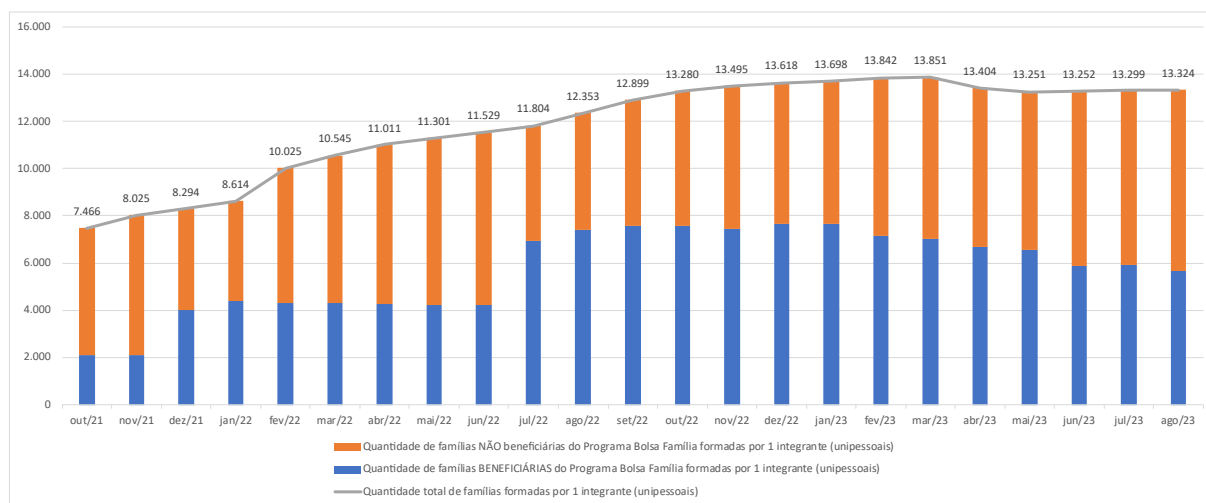
- a) Os recursos provenientes do Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (PROCAD - SUAS) têm proporcionado resultados mensuráveis no que tange especificamente à atualização e à regularização dos cadastros de famílias unipessoais do CadÚnico?
- b) Os procedimentos definidos pela gestão para serem aplicados no âmbito dos postos de atendimento, voltados para o público que esteja realizando cadastramento no CadÚnico ou atualização cadastral de registro como família unipessoal, têm sido efetivos para a identificação da situação das famílias (quanto à sua efetiva composição)?
- c) O controle social, exercido por meio do Conselho Municipal de Assistência Social, tem adotado ações visando acompanhar e fiscalizar o processo de qualificação cadastral relacionado às famílias unipessoais?
- d) Com relação às famílias inscritas no CadÚnico, incluindo as beneficiárias do PBF, e que foram selecionadas para o processo de Averiguação Cadastral Unipessoal durante o exercício de 2023, a partir de verificações *in loco*, há indicativos de sua composição não ser unipessoal?

Assim, foram selecionados sessenta entes federativos (59 municípios e o Distrito Federal), a partir de critérios relacionados ao percentual de famílias unipessoais inscritas no CadÚnico em agosto/2023.

Para realizar a referida avaliação em relação às famílias unipessoais constantes do CadÚnico no Município de Picos/PI, foram realizadas entrevistas, no período de 16.10 a 20.10.2023, a partir de roteiros semiestruturados, com representantes da gestão municipal, profissionais que atuam nos postos de atendimento do CadÚnico, representantes do Conselho Municipal de Assistência Social e cidadãos residentes no Município que, em agosto/2023, apresentavam registro como família unipessoal no CadÚnico. Adicionalmente, foram realizadas, no mesmo período, análises documentais no âmbito da gestão municipal, relacionadas aos controles existentes em relação aos procedimentos de inclusão e de averiguação cadastral de famílias unipessoais.

O Município de Picos/PI apresenta uma população de 83.090 habitantes³. Desse total, em outubro/2021, verificou-se a existência de 19.087 famílias inscritas no Cadastro Único, sendo que a quantidade de famílias unipessoais na mesma data era de 7.466 (39,1%). Já em agosto/2023, verificou-se a existência de 26.677 famílias inscritas no Cadastro Único, sendo que a quantidade de famílias unipessoais na mesma data era de 13.324 (49,9%). Dessa maneira, verifica-se que em Picos/PI ocorreu um aumento percentual de famílias unipessoais, entre outubro/2021 e agosto/2023, da ordem de 78,5%, e que o percentual de famílias unipessoais, em agosto/2023, estava acima da média nacional de registros de famílias unipessoais no Cadastro Único (35%), assim como acima do valor identificado na PNADC 2022, realizada pelo IBGE, que indica a existência de cerca de 16% de lares unipessoais no Brasil.

Figura 1- Famílias unipessoais beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família inscritas no Cadastro Único, no município de Picos/PI



Fonte: elaboração própria, com base na consulta “Famílias unipessoais beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família inscritas no Cadastro Único” (<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>). Consulta realizada em 31.10.2023

Destaca-se, ainda, que não houve restrição ao escopo das avaliações propostas, sendo o trabalho realizado com a colaboração da gestão municipal em todas as suas etapas e com o fornecimento de informações solicitadas.

Os resultados apresentados neste Relatório não podem ser extrapolados para uma análise de toda política pública do Cadastro Único, mesmo que no âmbito do município, considerando que as amostras selecionadas não levaram em consideração critérios estatísticos. No entanto, tais resultados demonstram uma percepção e uma tendência de como são realizados os procedimentos de inclusão e de averiguação cadastral de famílias unipessoais no Cadastro Único em Picos/PI.

Os resultados da avaliação realizada serão consolidados, permitindo a apresentação de subsídios ao MDS para aprimoramento da efetividade dessa política pública em nível nacional.

³ De acordo com os dados do Censo 2022, do IBGE.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Impossibilidade de mensurar os resultados obtidos no Município a partir da aplicação dos recursos disponibilizados no âmbito do PROCAD - SUAS, para fins de atualização e de regularização dos cadastros unipessoais que sejam públicos de processos de qualificação do CadÚnico.

Por meio da Portaria MDS nº 871, de 29.03.2023, foi instituído o PROCAD - SUAS, que se insere no âmbito das ações de qualificação e reconstrução do Cadastro Único e de retomada das atividades de articulação e pactuação federativa no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, buscando a requalificação da base de dados do Cadastro Único por meio do foco no tratamento dos registros inconsistentes e das ações de busca ativa.

Segundo informações do MDS, a existência de um volume significativo de cadastros com informações inconsistentes ou desatualizadas no Cadastro Único tem permitido que pessoas de uma mesma família recebam mais de um benefício, ao mesmo tempo em que segmentos mais vulneráveis da população não conseguem acessar programas sociais.

Por este motivo, o Programa objetiva estimular a atualização e a regularização dos registros unipessoais e promover a busca ativa, prioritariamente das famílias mais vulneráveis, compreendendo a população em situação de rua, povos indígenas, entre outros, para sua inclusão no Cadastro Único. Para tanto, o programa prevê o repasse de recurso adicional⁴ no montante de R\$ 199,5 milhões a estados, Distrito Federal e municípios para o financiamento dessas ações.

Destaca-se, ainda, que se encontram em curso ações realizadas pelo MDS com o objetivo de capacitar os gestores do Cadastro Único e técnicos dos municípios de todos os estados da federação quanto às ações de busca ativa e de qualificação dos dados desse instrumento de identificação e caracterização das famílias de baixa renda.

Em março de 2023, o município de Picos/PI recebeu R\$ 155.344,58 de repasse do PROCAD - SUAS. Adicionalmente, registra-se que foram destinados ao município recursos provenientes do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Programa Bolsa Família e Cadastro Único, indicador que associa a gestão por resultados aos recursos financeiros a serem transferidos para estados e municípios, que devem ser utilizados para a melhoria da gestão desses programas. O último repasse de recursos provenientes do IGD ao município de Picos/PI foi de R\$ 34.329,84, com base no índice referente ao mês de agosto de 2023.

⁴ Recurso adicional em relação aos recursos que são repassados regularmente no âmbito do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que se trata de um indicador que mede os resultados da gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único obtidos em cada mês.

Nesse contexto, com o objetivo de verificar se os recursos provenientes do PROCAD - SUAS têm sido aplicados com o intuito de proporcionar resultados mensuráveis no que tange especificamente à atualização e à regularização dos cadastros de famílias unipessoais, foi realizada entrevista com representante da gestão municipal, sendo a Secretária Municipal de Trabalho e Assistência Social.

Para a realização das demandas de averiguações cadastrais, a Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTAS) contratou, com recursos do PROCAD – SUAS, uma coordenadora/visitadora e sete visitantes para averiguações das famílias unipessoais do CadÚnico.

De acordo com as informações prestadas e documentação analisada, os recursos do PROCAD – SUAS estão sendo utilizados para custear, por meio da contratação de pessoa física e de serviço de pessoa jurídica, as ações de atualização e regularização de cadastros unipessoais, busca ativa, atendimento do cadastro em domicílio e outras atividades que integram o Cadastro Único, em conformidade com os objetivos do programa estabelecidos na Portaria MDS nº 871, de 29.03.2023, e na Resolução CNAS/MDS Nº 96, de 15.02.2023.

Foram realizados questionamentos junto à gestão municipal com vistas a mensurar os resultados obtidos a partir da aplicação dos recursos disponibilizados no âmbito do PROCAD - SUAS, especificamente para fins de atualização e de regularização dos cadastros unipessoais que sejam públicos de processos de qualificação do CadÚnico. No entanto, não foram apresentadas informações relacionadas às ações específicas programadas e realizadas, e, como consequência, não se obteve informações de resultados advindos dessas ações.

2. Falta de comprovação de formalização de processo licitatório referente a pagamentos de serviços de pessoa jurídica com recursos do PROCAD-SUAS.

A utilização dos recursos a título de financiamento federal do PROCAD/SUAS, conforme pesquisa no Sistema de Prestação de Contas Eletrônica para os Municípios e seus Órgãos, do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (SAGRES/TCE/PI), link - pagamentos por conta bancária PROCAD – SUAS, observou as normas legais e regulamentares que regem a execução orçamentária e financeira para essa modalidade, sendo utilizados para contratação de profissionais e realização de serviços de pessoa jurídica, para atender a demanda famílias identificadas em situação de averiguação cadastral unipessoal.

Dentre as despesas realizadas, verificaram-se pagamentos para locação de veículo, decorrentes de formalização do processo licitatório por Dispensa de Licitação nº 004175. Para tais despesas não houve a apresentação de processo de licitação pública, devidamente formalizado. A gestão municipal apresentou apenas o Contrato Disp nº 022/2023 (Processo Administrativo nº 4175/2023), no valor total de R\$ 40.000,00, e a proposta de preços da empresa contratada, Bezerra & Leal Ltda., CNPJ nº 10.499.732/0001-21.

Não obstante os recursos repassados pelo PROCAD-SUAS estarem sendo aplicados em ações que contribuem com a atualização e a regularização dos cadastros de famílias unipessoais,

não foi possível mensurar os resultados obtidos a partir da aplicação desses recursos, com a finalidade de atualizar e regularizar os cadastros unipessoais, tendo em vista que dados e informações relacionados aos resultados obtidos não foram disponibilizados pela gestão municipal.

3. Insuficiência dos procedimentos definidos pelo MDS para serem aplicados no âmbito dos postos de atendimento, voltados para o público que esteja realizando entrevista, cadastramento e atualização cadastral como família unipessoal.

A rede de atendimento do CadÚnico é constituída por postos de atendimento que são locais utilizados com a finalidade de realizar a inclusão ou a atualização cadastral das famílias e os procedimentos afins de gestão e de operacionalização do CadÚnico, podendo ser unidades que executam exclusivamente tais atividades ou que desempenham outras funções, como Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). O município de Picos/PI possui 3 postos de atendimento onde as famílias de baixa renda podem se cadastrar ou atualizar os dados no CadÚnico.

Considerando o aumento significativo de famílias unipessoais no CadÚnico, o MDS definiu, por meio da Instrução Normativa Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS nº 4, de 14.06.2023, procedimento específico, que deve ser observado pelos municípios e pelo Distrito Federal, para inclusão ou atualização de registros de famílias compostas por apenas uma pessoa

Assim, com o objetivo de verificar se os procedimentos definidos pelo MDS para serem aplicados no âmbito dos postos de atendimento, voltados para o público que esteja realizando cadastramento ou atualização cadastral de registro como família unipessoal no CadÚnico, têm sido efetivos para a identificação da situação das famílias, especialmente quanto à sua composição familiar, foram realizadas entrevistas com 9 profissionais que atuam nos postos de atendimento do Cadastro Único (3 entrevistas em cada posto de atendimento), sendo 3 responsáveis pelos postos de atendimento e 6 entrevistadores/cadastradores dos referidos postos de atendimento, assim como análises documentais relacionadas ao cadastramento/atualização cadastral das famílias unipessoais, nos seguintes documentos: termos de responsabilidade; documentos de identificação (RG, CPF, Título de Eleitor, Carteira de Trabalho, Certidão de Nascimento, Certidão de Casamento, etc.); formulário de cadastramento (F1) Folha Resumo (V7); comprovantes de endereços atualizados; e cartão do SUS.

As entrevistas e análises documentais foram realizadas no Posto de atendimento CadÚnico – Bolsa Família e nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) dos bairros Parque de Exposição e Morada Nova, Município de Picos/PI, sendo detectadas fragilidades e/ou insuficiências conforme destacado nos subitens a seguir:

Os procedimentos definidos pelo MDS para o processo de entrevista para o cadastramento e/ou atualização cadastral de famílias unipessoais são insuficientes para caracterização da condição de família unipessoal.

Durante os trabalhos no município de Picos/PI, constataram-se insuficiências dos procedimentos definidos pela gestão federal para serem aplicados no âmbito dos postos de atendimento, voltados para o público que esteja realizando cadastramento no CadÚnico ou atualização cadastral de registro como família unipessoal.

Percebeu-se, sob o ponto de vista dos entrevistados (chefes dos postos, entrevistadores e cadastradores), que o governo federal não faz exigências adequadas e suficientes em relação às famílias unipessoais cadastradas no CadÚnico. Apontam a existência de fragilidades no processo de cadastramento e/ou atualização cadastral, acarretando famílias serem qualificadas como unipessoais mesmo não possuindo o perfil requerido. A percepção é de que, apesar de serem muitos os procedimentos definidos, não são suficientes e simplificados uma vez que os questionamentos são vagos, imprecisos e com pouca clareza. Além disso, não há procedimentos diferenciados apenas para o cadastramento de famílias unipessoais.

O conceito de família unipessoal é vago, os procedimentos possuem lacunas e alimenta diversas interpretações, fator esse que dificulta substancialmente o trabalho do entrevistador/cadastrador no momento de cadastrar/atualizar ou qualificar a família como unipessoal. É papel do entrevistador/cadastrador conhecer e buscar caracterizar o que é família unipessoal no Cadastro Único, o que demandaria conceitos claros e objetivos bem definidos.

No momento do cadastramento/atualização cadastral, os procedimentos são auto declaratórios, sendo somente o declarante responsável pela veracidade das informações prestadas. A assinatura de termo de responsabilidade contendo as cominações legais muitas vezes não inibe a muitos de prestar eventuais informações inverídicas, uma vez que a checagem dos dados fornecidos nem sempre é possível ou proporciona a validação necessária.

4. Insuficiência de mecanismos na comprovação da composição familiar, característica do domicílio, condições socioeconômicas, e falhas no cruzamento de dados com o Cadastro Único.

Os procedimentos para inclusão ou atualização cadastral de registros de famílias compostas por apenas uma pessoa (famílias unipessoais) no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), constam da Instrução Normativa Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS Nº 4, de 14.06.2023. Nesse normativo, constam exigências como documentos pessoais digitalizados e a assinatura de termo de responsabilidade, os quais são arquivados por cinco anos junto com a folha resumo. A partir de 31.07.2023, houve alteração no Sistema de Cadastro Único provido pela Caixa Econômica Federal para permitir a inclusão (*upload*) dos documentos (documento de identificação com foto e Termo de Responsabilidade assinado) de registro para famílias unipessoais, tanto para o cadastramento quanto para alterações cadastrais.

Quando do cadastramento e/ou atualização cadastral de famílias unipessoais, são realizadas pesquisas referentes à composição familiar do cidadão, em sistemas como o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), que extrai todas as informações dos cadastrados, portal gerencial, SIBEC, Portal da Transparência do município onde a pessoa reside e Portal gov.br.

Todo o processo, durante a entrevista, é explicado oralmente pelas cadastradoras/entrevistadores aos entrevistados, mesmo assim não inibem as respostas falsas. Durante a entrevista são realizadas perguntas complexas, com muitos procedimentos, mas com pouca clareza. No momento da entrevista, os procedimentos auto declaratórios são suficientes para habilitar ao benefício, sendo somente o declarante, responsável pela veracidade das informações prestadas. No entanto, havendo dúvidas por parte do cadastrador/entrevistador em relação às informações prestadas, é necessário que as informações sejam validadas, previamente à conclusão do cadastro ou de sua atualização.

A percepção é que a assinatura do Termo de Responsabilidade criado pelo MDS não intimidou grande número de pessoas, mesmo sabendo das penalidades legais, de prestarem informações incorretas durante as entrevistas.

Na opinião da Coordenadora do CadÚnico – Bolsa Família, são verificadas situações em que muitos cadastros foram desbloqueados automaticamente depois de um bloqueio de forma maciça no mês de agosto de 2023, e apenas com uma atualização autodeclaratória, ou seja, assinando o Termo de Responsabilidade, que não inibiu ninguém, pois as pessoas continuaram informando que moram sozinhas e existindo, no sistema, informações divergentes. Nessa situação, a validação das informações deve ser feita no âmbito da gestão local.

5. Pontos que dificultam e que poderiam ser melhorados em relação aos procedimentos definidos pelo MDS para serem aplicados no cadastramento, na atualização cadastral e na caracterização de famílias unipessoais no CadÚnico.

A percepção obtida na entrevista junto aos profissionais nos postos de atendimento é a facilidade de se cadastrar como família unipessoal no CadÚnico e conseguir o benefício do programa de transferência de renda, o Bolsa Família, pois a afirmação prestada é auto declaratória; que o sistema que aprova, atualiza e qualifica o cadastro unipessoal não possui critérios bem definidos, com procedimentos adequados e precisos. Destaca-se, no entanto, que as informações auto declaratórias apresentadas devem ser validadas pelo responsável pelo cadastramento ou atualização cadastral; a aprovação não é efetuada pelo Sistema, e sim pelo responsável pela entrevista/cadastramento.

Segundo a Coordenadora do CadÚnico – Bolsa Família, em relação aos procedimentos definidos pelo MDS para serem aplicados no cadastramento, na atualização cadastral e na caracterização da família unipessoal no CadÚnico, as seguintes situações dificultam o processo de cadastramento/atualização cadastral e de qualificação: o fato de as afirmações serem auto

declaratórias; o título de eleitor já é uma exigência, assim, poderia ser utilizado como forma de identificação do local de residência; e casos em que as pessoas se deslocam de cidades vizinhas para realizar o cadastro.

6. Necessidade de aplicação de procedimentos próprios pelos profissionais que atuam nos postos de atendimento, de forma a conferir maior confiabilidade na identificação da efetiva composição familiar.

No que se refere a controle ou procedimento adicional àqueles definidos pelo MDS, implementado pelo município, quando do cadastramento e/ou atualização cadastral de famílias unipessoais, a Coordenadora do Bolsa Família no município (Chefe do Posto CadÚnico – Bolsa Família), informou que não adota.

Foram feitas algumas tentativas de controles com o objetivo de conferir maior confiabilidade da identificação e qualificação da família como unipessoal, porém sem sucesso. Como por exemplo, exigência de informações do título de eleitor, como identificador do local de domicílio da pessoa.

Um controle foi recentemente implantado no que se refere ao fechamento dos sistemas a partir das 14 horas, sábados e domingos, para que nenhum funcionário, especialmente entrevistadores e cadastradores utilizem, coloquem e/ou insiram dados e informações no sistema do CadÚnico fora do expediente normal do trabalho, em sua residência ou outro lugar.

Outro procedimento implantado a partir de fevereiro de 2022, por parte da coordenadora do CadÚnico – Bolsa Família, foi a exigência da apresentação da fatura de energia elétrica, atualizada e com medidor de energia elétrica em nome do cadastrado, quando da realização do cadastramento/atualização cadastral, devido, principalmente, aos casos em que são informados endereços inexistentes ou apresentados comprovantes de endereço falsos.

7. Falta de ações de divulgação e de comunicação, em relação ao conceito, à documentação necessária, às causas e às consequências do cadastramento e/ou atualização cadastral na condição de família unipessoal no CadÚnico.

A partir do conhecimento dos entrevistados (responsáveis pelo posto de atendimento, cadastradores/entrevistadores), verificou-se a necessidade de divulgação e comunicação dos conceitos, documentos necessários, causas e consequências do cadastramento e/ou atualização cadastral na condição de família unipessoal no CadÚnico.

Em entrevistas realizadas nos postos de atendimento do CadÚnico observou-se que são pouquíssimas as ações de divulgações, de um modo geral. A percepção geral é que a maioria

das ações de divulgação é realizada apenas por meio das redes sociais, e não por meio de televisão e rádio.

Segundo a Coordenadora do CadÚnico - Bolsa Família no município, a maioria das pessoas com menor grau de instrução e com menor poder aquisitivo tem mais acesso ao rádio e à televisão para obter informações do que às redes sociais, dessa forma é necessário que haja mais divulgação das ações do Cadastro Único, Bolsa Família e cadastro unipessoal nesses meios de comunicação, ainda assim, em sua percepção, as notícias falsas disseminadas nas redes sociais também atrapalham muito e prejudicam os menos favorecidos, que são os mais vulneráveis.

Dessa forma, entendem que é necessário que haja uma divulgação mais abrangente do programa utilizando as redes sociais, televisão e rádio. Importante também é a disseminação de informações quanto às cominações legais para as situações de declarações falsas.

8. Falhas nos procedimentos de atualização de famílias unipessoais, no CRAS do bairro Parque de Exposição.

Verificaram-se falhas em relação aos procedimentos que devem ser seguidos no cadastramento/atualização cadastral e na caracterização de famílias unipessoais no CadÚnico do Centro de Referência de Assistência Social - CRAS do bairro Parque de Exposição, na periferia do município de Picos/PI.

Na avaliação da atuação do Município de Picos/PI no âmbito do processo de atualização cadastral, observou-se, por amostragem não probabilística, no CRAS do bairro Parque de Exposição, que no Sistema de Cadastro Único há o registro do documento de identificação com foto e do Termo de Responsabilidade. Porém, foram realizados os *upload* da identificação oficial apenas da frente, sem o verso do documento.

situação essa que não está em conformidade a Instrução Normativa Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS Nº 4, de 14.06.2023.

Indagada sobre a situação, a Coordenadora e Chefe do Posto do referido CRAS informou que as atualizações dos cadastros de famílias unipessoais, de agosto a outubro de 2023, em que foram assinados os Termos de Responsabilidade, foram realizadas dessa forma, ou seja, sem o registro do verso do documento de identificação.

Dessa forma, conclui-se que há insuficiências dos procedimentos aplicados no âmbito dos postos de atendimento para o cadastramento e a atualização cadastral de famílias unipessoais, conforme registrado neste item do relatório, em especial naquilo que diz respeito aos mecanismos de comprovação da composição familiar.

9. Fragilidade em relação à atuação da instância de controle social, exercido pelo Conselho Municipal de Assistência Social, para acompanhar e fiscalizar o processo de qualificação cadastral relacionado às famílias unipessoais.

Na esfera municipal, o controle social é exercido, dentre outras formas, por meio da atuação dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Esses Conselhos são vinculados ao órgão gestor de assistência social do Município, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento.

Os referidos Conselhos se constituem em órgãos de instância deliberativa de caráter permanente e de composição paritária entre governo e sociedade civil, tendo como finalidades, dentre outras: deliberar e fiscalizar a execução da Política de Assistência Social e seu funcionamento; divulgar e promover a defesa dos direitos socioassistenciais; fiscalizar a rede socioassistencial (executada pelo poder público e pela rede privada), zelando pela qualidade da prestação de serviços; fiscalizar e acompanhar o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família; e acompanhar a gestão integrada de serviços e benefícios socioassistenciais⁵. Adicionalmente, os CMAS devem ter sua atuação articulada com os demais Conselhos de Políticas Públicas e os de Defesa e Garantia de Direitos existentes nos municípios, tais como de educação, de saúde e de direitos das crianças e adolescentes e do idoso, uma vez que entre as diferentes políticas públicas há situações que exigem ações intersetoriais.

Assim, considerando que a atuação desses Conselhos como instâncias de controle social abarca os benefícios socioassistenciais, inclusive os de nível federal, buscou-se verificar de que forma o CMAS de Picos/PI está atuando no acompanhamento e na fiscalização das ações de qualificação do CadÚnico relacionadas às famílias unipessoais. Dessa maneira, realizaram-se entrevistas com dois membros do CMAS de Picos/PI, sendo uma delas a Presidente, ambas representantes do governo.

Com base nas entrevistas realizadas, observaram-se fragilidades em relação à atuação da instância de controle social, exercido pelo Conselho Municipal de Assistência Social, para acompanhar e fiscalizar o processo de qualificação cadastral relacionado às famílias unipessoais.

Durante as duas entrevistas realizadas, observou-se que as atribuições do Conselho são exercidas de forma deficiente e precária, com a presidente atuando muitas vezes de forma isolada ou com a colaboração de algum outro membro que demonstre interesse em trabalhar no controle social. A presidente do CMAS demonstrou conhecimento em relação às suas atribuições; a outra entrevistada indicou desconhecer o tema relacionado ao acompanhamento e fiscalização do processo de qualificação cadastral das famílias unipessoais.

⁵ <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/nucleo/Desen/index.html>. Consulta realizada em 27.09.2023.

O CMAS, não tem sede própria e suas reuniões são realizadas na Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social.

No que diz respeito a documentações, foram apresentados: o Plano de Aplicação dos Recursos Financeiros do Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único da Assistência Social - PROCAD- SUAS do Município de Picos/PI; a Ata nº 03/2023, que trata do plano de aplicação dos recursos do PROCAD-SUAS, e a Resolução sobre a aprovação do referido Plano de Aplicação. Quanto aos recursos do Índice de Gestão Descentralizada IGD, não houve acompanhamento e fiscalização por parte do Conselho, não tendo sido apresentados documentos relacionados ao acompanhamento/fiscalização desses recursos.

Dentre as atribuições do CMAS, percebeu-se deficiência nas seguintes ações: apoiar na divulgação dos materiais disponibilizados pelo município sobre os recursos dos Programas; apoiar as ações de mobilização intersetorial realizadas pelo município para a efetivação dos Programas; participar das ações de mobilização, capacitação e apoio técnico relativas aos Programas; monitorar o desenvolvimento das ações e atividades dos Programas no respectivo âmbito municipal; apoiar o município na disponibilização e divulgação de orientações técnicas para a gestão, implementação, desenvolvimento de ações e de monitoramento do Programa.

Por outro lado, não se vislumbrou, por parte da gestão municipal, ações que venham a contribuir para melhorar a atuação do Conselho no âmbito do CadÚnico, dando-lhe apoio administrativo suficiente para o seu funcionamento, para a adequada verificação da composição das famílias unipessoais, ou seja, não é dado apoio à atuação do colegiado no município de Picos/PI.

De forma geral, há uma atuação frágil, pois não há a interação de trabalhos e não há diálogo ou comunicação entre as duas instâncias com o propósito de contribuir para o fortalecimento da gestão, acompanhamento e fiscalização das ações relacionadas ao cadastramento e à atualização cadastral, bem como para a identificação/caracterização das famílias unipessoais no CadÚnico.

O gestor municipal é o profissional responsável pelo gerenciamento do Cadastro Único no município, cabendo-lhe a interlocução com os governos estaduais, com o MDS, com os diversos órgãos municipais que utilizam suas informações para implementar os programas sociais, e, também com os representantes do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), contribuindo para o fortalecimento do controle social. Uma das atividades principais colaborações da gestão municipal é a de disponibilizar para as instâncias de Controle Social o acesso aos dados cadastrais no CadÚnico, aos formulários arquivados e aos documentos referentes às ações de verificação de inconsistências cadastrais das famílias unipessoais.

O CMAS está vinculado ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil quando estiverem no exercício de suas atribuições.

A participação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é vital durante todo o processo, desde o planejamento até a aprovação regular das contas. Esse relacionamento demonstra transparência e garante a continuidade do recebimento dos recursos.

Dessa forma, conclui-se que o CMAS não está atuando de forma plena e não vem cumprindo adequadamente com as suas atribuições de acompanhamento e fiscalização das ações visando acompanhar e fiscalizar o processo de qualificação cadastral relacionado às famílias unipessoais. Constatou-se, também, fragilidade em relação aos trabalhos que o CMAS exerce e que a gestão municipal poderia contribuir para o melhor das atribuições do Conselho.

10. Ocorrência de famílias registradas no CadÚnico como unipessoais e que possuem indicativos de a composição não ser unipessoal.

Com o objetivo de avaliar, a partir de verificações *in loco*, se há indicações de que as famílias inscritas no CadÚnico como unipessoais, incluindo as beneficiárias do PBF, apresentam em sua composição familiar apenas uma pessoa, foram realizadas entrevistas com 21 pessoas cadastradas como família unipessoal no CadÚnico em agosto/2023. As referidas entrevistas ocorreram a partir de visitas domiciliares da equipe da CGU no endereço residencial constante do Cadastro Único.

Foram realizadas quarenta tentativas de visitas domiciliares, sendo que, destas, foram efetivamente realizadas 21 entrevistas e dezenove não foram realizadas devido ao insucesso de encontrar o endereço ou pessoa na residência.

Destaca-se que a quantidade de usuários a serem entrevistados não foi definida a partir de critérios estatísticos, tendo sido definida amostra baseada em critérios relacionados ao histórico de composição familiar e a partir do cruzamento de dados entre bases de dados governamentais.

A partir da amostra de famílias unipessoais, cadastradas até agosto de 2023, a equipe de auditoria realizou roteiro abrangendo diversos bairros do município de Picos/PI.

Em relação às famílias unipessoais visitadas, foram realizadas 21 entrevistas.

Das visitas *in loco* realizadas pela equipe de auditoria, verificou-se, ainda, que treze dos 21 entrevistados (62%) podem ter dados inconsistentes quanto à composição familiar, com situações diversas de parentesco e de compartilhamento de renda.

Quanto às tentativas de entrevista realizadas em endereços de dezenove famílias unipessoais, mas que não foram localizadas, em que houve insucesso em encontrar o endereço ou pessoas nas residências, observaram-se as seguintes situações: casa fechada (duas), não mora atualmente naquele endereço (três), casa alugada para outra família (três), endereço não localizado (dez), e casa localizada, mas sem pessoas para atender (uma). Verifica-se, assim, que 47,5% das tentativas de entrevistas a serem realizadas não foram bem sucedidas, pelos motivos antes expostos.

Os problemas também podem estar relacionados à checagem das informações a respeito da condição de moradia no momento da inscrição/atualização daquelas famílias que declaram ao CadÚnico se moram ou não sozinhas; validação de informação desse tipo teria o objetivo de verificar se as famílias beneficiárias estão de fato atendendo as regras de qualificação para inserção no Cadastro.

Durante a entrevista com os entrevistadores e cadastradores dos postos de atendimento, observou-se que muitas dificuldades são encontradas em preencher adequadamente as informações das pessoas no CadÚnico; há situações em que pessoas buscam se enquadrar nas regras do CadÚnico, apresentando informações que não refletem sua condição efetiva.

O pagamento de benefícios do Bolsa Família, por exemplo, pode ser bloqueado pelo governo em caso de descumprimento das exigências do programa ou por outras razões. A medida impede o saque do valor até que o beneficiário faça o esclarecimento; nessas situações, o beneficiário deve procurar os postos de atendimento do Bolsa Família ou do Cadastro Único para regularizar a situação, o que acaba por impactar em atualização de informações no CadÚnico e na qualificação das informações do cadastro.

Alguns dos motivos, entre outros, que podem levar ao bloqueio do pagamento dizem respeito a cadastro sem atualização por mais de dois anos, mesmo quando não houver mudança nos dados; alterações na formação da família; e família não localizada no endereço cadastrado. Essas situações, de bloqueio de benefícios com essas motivações, acabam potencializando a atualização das informações do CadÚnico, no entanto, a qualificação dessas informações depende de outras iniciativas voltadas a validar informações que tenham sido prestadas de forma auto declaratória.

Ressalte-se que todas as famílias unipessoais onde houve entrevista encontravam-se com o benefício bloqueado, indicando a necessidade de buscar o CRAS (posto de atendimento) para realizar a atualização cadastral.

CONCLUSÃO

Foi realizada avaliação com o objetivo de verificar se os procedimentos de inclusão e de averiguação cadastral de famílias unipessoais no Cadastro Único, no Município de Picos/PI, são suficientes para a adequada qualificação do Cadastro e consequente focalização dos programas sociais, considerando o significativo percentual de famílias unipessoais cadastradas no âmbito do Município.

Para tanto, foram realizadas entrevistas no período de 16.10 a 20.10.2023, a partir de roteiros semiestruturados, com representantes da gestão municipal, profissionais que atuam nos postos de atendimento do CadÚnico, representantes do Conselho Municipal de Assistência Social e cidadãos residentes no município que, em agosto/2023, apresentavam registro como família unipessoal no CadÚnico. Adicionalmente, foram realizadas, no mesmo período, análises documentais no âmbito da gestão municipal, relacionadas aos controles existentes em relação aos procedimentos de inclusão e de averiguação cadastral de famílias unipessoais, assim como quanto à aplicação de recursos oriundos do PROCAD – SUAS em ações para fomentar a atualização e a regularização de registros de famílias unipessoais.

Das análises realizadas, verificou-se:

1. Em relação à gestão Municipal

Os recursos do PROCAD – SUAS estão sendo aplicados nos objetivos do programa, para fins de atualização e de regularização dos cadastros de famílias unipessoais do Cadastro Único. As atividades que estão sendo desenvolvidas com os recursos do PROCAD – SUAS pelos visitantes contratados pela SEMTAS, nas averiguações unipessoais do CadÚnico, contribuem com a atualização e a regularização dos cadastros de famílias unipessoais.

No entanto, verificou-se fragilidade diante da impossibilidade de mensurar os resultados obtidos no Município a partir da aplicação dos recursos disponibilizados no âmbito do PROCAD – SUAS, no tocante à atualização e regularização dos cadastros das famílias unipessoais, público de processos de qualificação do CadÚnico. Também, na contratação de serviços de pessoa jurídica com recursos do PROCAD – SUAS, não houve a comprovação de formalização de processo licitatório.

2. Postos de Atendimento

A partir das entrevistas realizadas, constatou-se que os profissionais que atuam nos postos de atendimento do CadÚnico realizam os procedimentos de cadastramento, atualização e qualificação de famílias unipessoais conforme os normativos vigentes. No entanto, não realizam a validação das informações prestadas de forma auto declaratória. A percepção obtida junto aos profissionais dos postos de atendimento é que, devido ao fato de serem informações auto declaratórias, os profissionais entendem que não deveriam ser objeto de validação, o que não é pertinente.

Também foram constatadas dificuldades no cadastramento, atualização cadastral e caracterização de famílias unipessoais no CadÚnico, considerando a fragilidade dos mecanismos de comprovação da composição familiar, existindo a necessidade de aplicação de procedimentos, pelos profissionais que atuam nos postos de atendimento, de forma a permitir a adequada caracterização da efetiva composição familiar. Foi relatada, ainda, a falta de ações de divulgação e de comunicação, quanto ao cadastramento e/ou a atualização cadastral de famílias unipessoais no Cadastro Único.

Portanto, os procedimentos aplicados nos postos de atendimento, no cadastramento no CadÚnico ou na atualização cadastral, não têm sido efetivos para a qualificação da família como unipessoal.

3. Conselho Municipal de Assistência Social

Verificaram-se falhas na atuação do CMAS quanto às atribuições de acompanhar e fiscalizar as ações de qualificação relacionadas às famílias unipessoais. Quanto à atuação junto à gestão municipal, a interação dos trabalhos é frágil, faltando comunicação entre o CMAS e a gestão municipal, inclusive naquilo que diz respeito ao acompanhamento e fiscalização das ações relacionadas ao cadastramento e/ou atualização cadastral, bem como para a identificação/caracterização das famílias unipessoais no CadÚnico.

4. Famílias Unipessoais

Das entrevistas realizadas com as famílias unipessoais selecionadas a partir de amostra, verificou-se que há indicativos de a composição não ser unipessoal em 62% das situações, de ocorrência de endereços incorretos inseridos no CadÚnico e de famílias recebendo benefícios do programa Bolsa Família aos quais, eventualmente, não fariam jus.

Além disso, outras situações foram identificadas em relação à inclusão de famílias unipessoais, sem a adequada qualificação, no CadÚnico, como a insuficiência de visitas domiciliares e de buscas ativas, deficiências nas averiguações cadastrais para qualificar a família como unipessoal, falhas na aplicação dos procedimentos definidos pelo MDS, e fragilidade na identificação do que é ser família unipessoal, pois faltam parâmetros objetivos e específicos para sua caracterização.

ANEXOS

I– MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Instada a se manifestar, por intermédio do Ofício nº 18368/2023/NAC1-PI/PIAUÍ/CGU, de 17.11.2023, a Prefeitura Municipal de Picos/PI não se pronunciou.