



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

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

Mossoró/RN

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 Mossoró/RN

Município/UF: Mossoró/RN

Relatório de Avaliação: 1524704

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?

Os procedimentos de averiguação cadastral das famílias unipessoais em Mossoró/RN estão sendo razoavelmente realizados, sem a utilização dos recursos do PROCAD-SUAS e a adequação da infraestrutura (veículos, equipamentos e recursos humanos), o que tem prejudicado a efetiva atualização e regularização do CadÚnico.

Todos os entrevistados, desde representantes da gestão municipal, responsáveis por postos de atendimento, entrevistadores e, ainda, conselheiros, enfatizaram que o principal procedimento para a identificação da composição das famílias são as visitas domiciliares, alegando a fragilidade no Termo de Responsabilidade, auto declaratório, que por vezes contém informações fictícias.

O CMAS não realiza ações de acompanhamento e fiscalização do processo de qualificação cadastral relacionado às famílias unipessoais. De fato, sua atuação está focada no planejamento e na prestação de contas dos recursos gastos.

A partir da realização de 38 visitas domiciliares e entrevistas, verificou-se que 23,7% dos entrevistados não residem no domicílio registrado no CadÚnico. Ademais, três deles possuem indicativos de composição não unipessoal.

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	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
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
SEMASC	Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
UF	Unidade da Federação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	10
1. Ausência de utilização dos recursos do PROCAD-SUAS, apesar da insuficiente infraestrutura de recursos humanos e de equipamentos para atender ao aumento da demanda de atualização e de regularização dos cadastros unipessoais no CadÚnico.	10
2. Os procedimentos definidos pela gestão para cadastramento ou atualização cadastral no CadÚnico não têm sido efetivos para a identificação da situação das famílias unipessoais.	12
2.1. Em 17,5% dos cadastros analisados, não foi localizado Termo de Responsabilidade arquivado fisicamente ou anexado ao sistema do CadÚnico quando da realização dos procedimentos de cadastramento e de qualificação de famílias unipessoais.	13
2.2. Condições inadequadas das instalações dos postos de atendimento do CadÚnico.	14
3. Ausência de 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.	15
4. Pessoas enquadradas no CadÚnico como famílias unipessoais, porém com indicativos de que não atendem aos critérios necessários para manter essa condição.	16
4.1. Nove famílias unipessoais não residem no domicílio registrado no CadÚnico, representando 23,7% dos lares visitados.	17
CONCLUSÃO	18
ANEXOS	20
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	20

INTRODUÇÃO

O presente Relatório contempla o resultado da auditoria realizada no município de Mossoró/RN, 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, dentre outras atribuições, por gerir, em âmbito nacional, o CadÚnico, bem como coordenar, acompanhar e supervisionar a sua implementação e execução.

À gestão municipal compete, dentre 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, dentre 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:

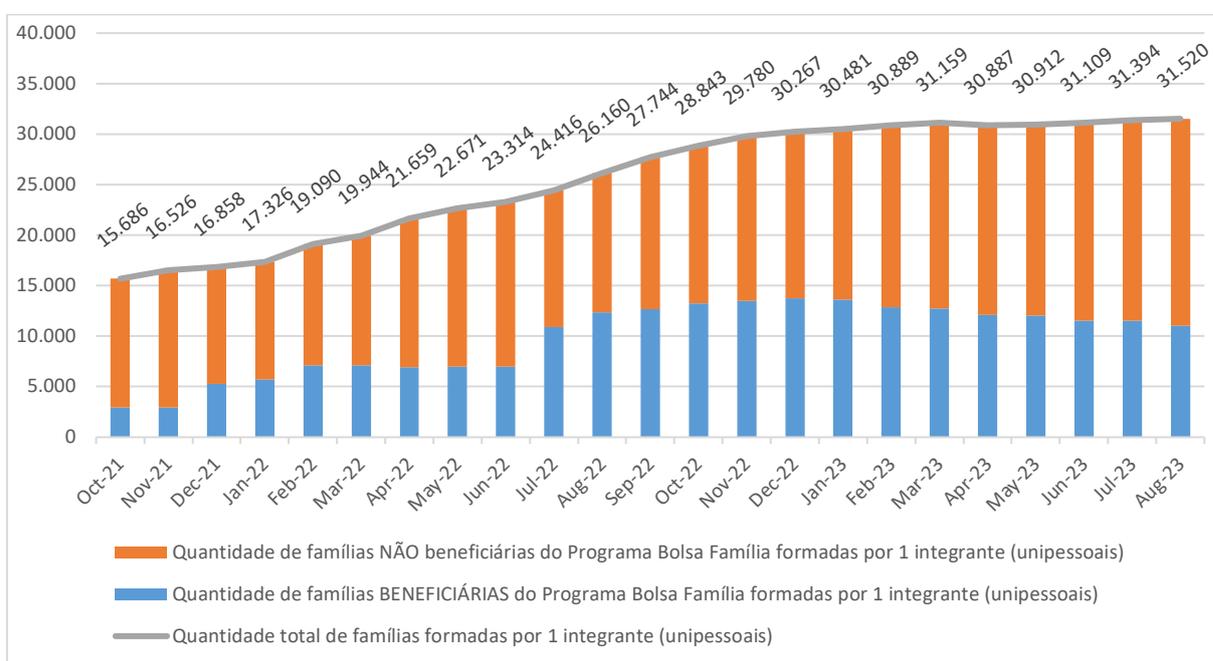
- a) Os recursos provenientes do Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (PROCAD - SUAS) têm proporcionado resultados mensuráveis no que tange especificamente à atualização e à regularização dos cadastros de famílias unipessoais do 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 em Mossoró/RN, 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 Mossoró/RN apresenta uma população de 264.577 habitantes³. Desse total, em outubro/2021, verificou-se a existência de 52.134 famílias inscritas no Cadastro Único, sendo que a quantidade de famílias unipessoais na mesma data era de 15.686 (30,1%). Já em agosto/2023, verificou-se a existência de 74.110 famílias inscritas no Cadastro Único, sendo que a quantidade de famílias unipessoais na mesma data era de 31.520 (42,5%). Dessa maneira, verifica-se que em Mossoró/RN ocorreu um aumento percentual de famílias unipessoais, entre outubro/2021 e agosto/2023, da ordem de 101%, 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.

Gráfico 1- Famílias unipessoais beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família inscritas no Cadastro Único, no município de Mossoró/RN



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 24.10.2023.

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

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

procedimentos de inclusão e de averiguação cadastral de famílias unipessoais no Cadastro Único em Mossoró/RN.

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

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Ausência de utilização dos recursos do PROCAD-SUAS, apesar da insuficiente infraestrutura de recursos humanos e de equipamentos para atender ao aumento da demanda de atualização e de regularização dos cadastros unipessoais no 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 Mossoró/RN recebeu R\$ 277.935,57 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 Mossoró/RN foi de R\$ 81.765,79, com base no índice referente ao mês de agosto de 2023.

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, foram

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.

realizadas análises documentais e entrevistas com três representantes da gestão municipal: Gerente de Benefícios e Transferência de Renda, Coordenadora do CadÚnico e Gestora do SUAS.

Como resultado, verificou-se que não foi utilizado o valor proveniente do PROCAD – SUAS pelo município de Mossoró/RN, não havendo, portanto, resultados mensuráveis desse programa relacionados à atualização e à regularização dos cadastros de famílias unipessoais do Cadastro Único. As frequentes alterações normativas acerca do CadÚnico e dúvidas relacionadas à forma de aquisição, especialmente quanto à necessidade de licitação, dificultaram a execução do recurso.

Ressalte-se a existência de “Plano de Execução do PROCAD-SUAS”, aprovado por meio da Resolução nº 009/2023 do Conselho Municipal de Assistência Social - Mossoró/RN – CMAS, de 27.07.2023, que prevê como meta o atingimento de 100% do número de cadastros unipessoais para averiguação e atualização dos cadastros. As ações previstas, cujo prazo estabelecido é dezembro de 2023, contemplam divulgação para os processos de averiguação e atualização das famílias unipessoais e de cadastramento de novas famílias em situação de vulnerabilidade, além da identificação, registro e geração de relatórios das famílias atualizadas ou em visita domiciliar (para publicização do processo).

A atividade executada pelo município de Mossoró/RN e que pôde ser identificada como ação realizada para a qualificação do cadastro, principalmente no que tange às famílias unipessoais, foi a descentralização do cadastro para os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Nesse contexto, tem sido utilizada a estrutura existente da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SEMASC), na sede e nos postos de atendimento descentralizados, principalmente nos CRAS, sendo utilizados digitadores como entrevistadores, material de expediente, veículos e equipamentos (como computadores, impressoras e scanners).

Foram utilizados, portanto, recursos do IGD para apoiar as ações de inclusão e atualização do CadÚnico, não de forma específica para ações de regularização do cadastro das famílias unipessoais, mas em forma de compartilhamento com todos os atendimentos realizados pela SEMASC/postos de atendimento.

Frise-se que o principal gasto com recursos do IGD, realizado pelo município de Mossoró/RN, foi com a empresa Conceito Serviços Técnicos Eireli, CNPJ nº 27.814.736/0001-50, prestadora de serviço de terceirização de mão-de-obra, cujos pagamentos de janeiro a agosto de 2023 relativamente a digitadores, que são os responsáveis pelo cadastramento/atualização cadastral, atingiram o montante de R\$ 780.785,64.

O município, portanto, vem executando, mesmo com infraestrutura de recursos humanos, veículos e equipamentos insuficientes para o aumento da demanda, atualização cadastral, principalmente quanto à inclusão dos documentos de identidade e Termo de Responsabilidade no sistema do CadÚnico, ainda que considere os documentos exigidos frágeis para a identificação da efetiva composição das famílias durante a entrevista realizada, principalmente o Termo, por ser declaratório e conter, muitas vezes, informações fictícias.

As visitas domiciliares foram impactadas de forma relevante pela insuficiência de infraestrutura e, apesar de ser citada como ponto chave na identificação da efetiva composição das famílias, não têm sido realizadas em quantidade suficiente para garantir a qualidade dos cadastros unipessoais. Ainda foram citadas as seguintes dificuldades para a realização do procedimento de averiguação cadastral: risco para o visitador em áreas de risco; e informações fictícias no Cadastro que dificultam a localização das famílias.

Dessa forma, conclui-se que a não utilização de recursos, em cenário de necessidade de adequação da infraestrutura ao aumento expressivo da demanda, tem impactado na capacidade do município em efetivamente atualizar e regularizar os cadastros de famílias unipessoais do CadÚnico.

2. Os procedimentos definidos pela gestão para cadastramento ou atualização cadastral no CadÚnico não têm sido efetivos para a identificação da situação das famílias unipessoais.

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 Mossoró/RN possui quinze 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 oito profissionais que atuam nos postos de atendimento do Cadastro Único, sendo cinco digitadores/entrevistadores, uma coordenadora do CadÚnico e duas diretoras responsáveis pelos CRAS, onde funcionam as unidades descentralizadas destinadas ao atendimento aos usuários.

Também foram realizadas análises documentais para verificar se estão sendo arquivadas cópias de todos os documentos solicitados, por cinco anos, junto ao formulário físico ou à folha resumo, em meio físico ou digital e se está sendo efetuada a inclusão no Sistema de Cadastro Único, dos documentos de registros unipessoais tanto para o cadastramento quanto para alterações cadastrais, conforme estabelecido na Instrução Normativa Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS nº 4/2023 de 31.06.2023. As entrevistas e análises documentais

foram realizadas no Centro Administrativo – SEDE e nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) Jardim das Palmeiras e Costa e Silva.

Nas entrevistas realizadas com os digitadores/entrevistadores dos postos de atendimento, ficou evidenciado que as visitas domiciliares são essenciais na identificação das famílias unipessoais, visto que alguns usuários procuram prestar informações que levem à conclusão de que atendem à qualificação como unipessoal mesmo sabendo que não o são, como, por exemplo, informar que moram sós ou omitir rendimentos. No entanto, as visitas são realizadas apenas pela coordenadora do CadÚnico e uma cadastradora/entrevistadora, uma vez por semana, no período da manhã, não sendo suficiente, segundo parte dos entrevistados.

Embora os procedimentos definidos pelo MDS na Instrução Normativa Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS nº 4, de 14.06.2023, estejam sendo razoavelmente aplicados, os entrevistados foram quase unânimes em afirmarem que o acesso a outros bancos de dados que ampliem as informações disponíveis dos usuários seria fundamental para identificar com maior rapidez a devida caracterização como unifamiliar. Afirmaram que o acesso aos dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) auxilia na obtenção de informações sobre a renda do usuário do CadÚnico, o que permite confrontar tais informações com as prestadas pelo usuário, quase sempre divergentes. Muitas vezes o usuário informa que não possui rendimentos, ou possui uma renda, que, em tese, o qualifica como beneficiário do Bolsa Família, contudo, encontra-se no CNIS a informação de que o usuário possui vínculo empregatício não informado espontaneamente. Nessas situações, solicita-se ao usuário que apresente algum documento que confirme a inexistência do vínculo verificado no sistema, então ocorrem os casos em que o usuário confirma o vínculo, ou simplesmente não retorna para concluir o requerimento do benefício.

Conforme as respostas dadas pelos entrevistados, há um entendimento de que o fato de os requisitos para caracterização como beneficiário do Programa Bolsa Família, inclusive na condição de família unipessoal, serem autodeclaratórios é um fator dificultador de exigência de documentos que demonstrem tais características, mesmo quando há aparente indicativo de divergência de informações prestadas pelo usuário.

Dessa forma, os relatos dos entrevistados demonstram que os procedimentos utilizados para cadastramento/atualização do CadÚnico que estão sendo executados não são suficientes, carecendo da disponibilidade de um rol maior de informações e/ou visitas para permitir a identificação da condição de família unipessoal.

2.1. Em 17,5% dos cadastros analisados, não foi localizado Termo de Responsabilidade arquivado fisicamente ou anexado ao sistema do CadÚnico quando da realização dos procedimentos de cadastramento e de qualificação de famílias unipessoais.

Selecionou-se uma amostra aleatória em cada um dos locais onde foram realizadas as entrevistas, sendo analisada a documentação inserida no Sistema do CadÚnico e, ainda, impressas, assinadas e arquivadas, relativamente a vinte cadastros na SEDE do Cadastro

Único, na Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania - SEMASC, e dez cadastros em cada um dos CRAS Jardim das Palmeiras e Costa e Silva, totalizando 40 cadastros verificados.

Nos dois CRAS, em relação a todos os beneficiários selecionados (dez mais dez) e na SEDE, para treze dos vinte beneficiários selecionados, foram localizadas no arquivo duas folhas impressas referentes à Folha Resumo Cadastro Único - V7 e ao Anexo II - Termo de Responsabilidade, datadas e assinadas pelo responsável pela unidade familiar e pelo entrevistador. Para esses mesmos beneficiários, foram inseridos no sistema “Documento de identificação com foto” e “Termo de Responsabilidade”.

Para sete beneficiários da SEDE, foi localizada a Folha Resumo Cadastro Único - V7 impressa, datada e assinada pelo responsável pela unidade familiar e pelo entrevistador, no entanto, não foi localizado o Anexo II – Termo de Responsabilidade. Para os mesmos beneficiários, foi anexado no sistema comprovante de endereço no lugar do termo de responsabilidade (não inserido), o que indica que o documento não foi exigido quando do cadastramento/atualização no CadÚnico.

2.2. Condições inadequadas das instalações dos postos de atendimento do CadÚnico.

A partir das entrevistas e verificação *in loco*, identificou-se que a infraestrutura disponível para a realização das atividades de cadastramento/atualização cadastral desenvolvidas pela equipe da sede e dos postos de atendimento no âmbito do Cadastro Único é insuficiente, carecendo de recursos humanos e equipamentos como impressora e *scanner* e, ainda, adequação das instalações físicas.

Dentre as respostas dos entrevistados que atendem na SEDE da SEMASC, destaca-se a afirmação de que a impressora e o *scanner* para o Cadastro (com até oito digitadores simultâneos concorrendo pelo equipamento) não são suficientes para a demanda. Tal situação foi confirmada durante a visita da equipe de auditoria, que presenciou o deslocamento dos entrevistadores, percorrendo uma distância de aproximadamente cinquenta metros, do local de atendimento aos usuários até o balcão de recepção, para buscarem os documentos impressos.

No posto de atendimento localizado no CRAS Jardim das Palmeiras, a única sala com condicionador de ar foi disponibilizada para o atendimento do CadÚnico, ainda assim o equipamento possui capacidade insuficiente. No posto de atendimento do CRAS Costa e Silva, não há condicionador de ar para uso do entrevistador/cadastrador e usuários.

Dessa forma, conclui-se que, apesar de os procedimentos de inclusão ou de averiguação cadastral estarem sendo razoavelmente executados, tendo sido localizada a documentação exigida, devidamente arquivada e inserida no Sistema do CadÚnico, em 33 dos quarenta cadastros analisados, verificou-se que não são realizadas visitas domiciliares suficientes, mesmo consideradas essenciais à identificação das famílias unipessoais. O possível acesso a outros bancos de dados que ampliem os dados disponíveis e que permitam aos entrevistadores confrontarem as informações prestadas pelos usuários com informações

oficiais, melhoraria o procedimento de caracterização das famílias. Além disso, verificou-se a inadequação da infraestrutura para a realização das atividades do CadÚnico.

3. Ausência de 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 intersectoriais.

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 Mossoró/RN está atuando no acompanhamento e na fiscalização das ações de qualificação do CadÚnico relacionadas às famílias unipessoais. Dessa maneira, realizou-se entrevistas com quatro membros do CMAS de Mossoró/RN, sendo dois representantes do governo, uma delas a presidente, e dois representantes da sociedade civil, sendo um deles o vice-presidente.

Como resultado, verificou-se a ausência de 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.

A atuação do Conselho relacionada ao tema “famílias unipessoais” limitou-se à ciência, discussão e aprovação do Plano de Execução do PROCAD-SUAS. Conforme ata de reunião de 13.07.2023, houve deliberação pela aprovação do Plano. Nesse contexto, a Resolução nº 009/

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

2023 do Conselho Municipal de Assistência Social - Mossoró/RN – CMAS, de 27.07.2023, aprovou o Plano.

A partir das entrevistas, verificou-se que o Conselho atua mais por provocação, tratando dos temas levados a ele ou, ainda, relativamente a demandas que exigem alguma aprovação formal, como, por exemplo, análise de prestação de contas. A do IGD do exercício de 2022, por exemplo, está com entrega atrasada, havendo cobrança por parte do Conselho, no entanto, foi citada dificuldade relacionada à ausência de normativos que definam penalidades para o descumprimento.

A atuação do Conselho, portanto, se dá nas fases de planejamento, quando há apresentação de planos de gastos (sendo citados tanto o PROCAD-SUAS quanto o IGD), e de prestação de contas, para ciência, análise e aprovação. A avaliação é de que os recursos têm sido aplicados na finalidade prevista, não havendo recomendação de desaprovação, apenas de esclarecimentos. A percepção dos conselheiros é de que a atuação é suficiente.

Não há, no entanto, uma política do Conselho relacionada ao acompanhamento das ações durante a execução, com foco na efetividade dos gastos.

As dificuldades citadas pelos conselheiros para este tipo de acompanhamento foram:

- Excesso de demandas relacionadas a emendas parlamentares, à eleição do conselho tutelar, à eleição de membros da sociedade civil e à conferência de assistência social;
- Ausência de engajamento suficiente dos membros do conselho para dar andamento às diversas demandas e/ou realizar atividades mais efetivas de aprofundamento e acompanhamento nos temas;
- Limitação nas capacitações, pois as oferecidas pela gestão municipal podem encobrir informações relacionadas ao real papel do conselho.

Dessa forma, conclui-se que o CMAS não tem adotado ações previstas ou deliberadas visando acompanhar e fiscalizar o processo de qualificação cadastral relacionado às famílias unipessoais.

4. Pessoas enquadradas no CadÚnico como famílias unipessoais, porém com indicativos de que não atendem aos critérios necessários para manter essa condição.

Com o objetivo de avaliar 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 estruturadas com 21 pessoas cadastradas no CadÚnico como família unipessoal, utilizando-se a base de agosto/2023. As referidas

entrevistas ocorreram a partir de visitas domiciliares no endereço residencial constante do Cadastro Único.

Destaca-se que a quantidade de famílias unipessoais que foram entrevistadas 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 das 21 entrevistas realizadas, constatou-se que três pessoas cadastradas na condição de família unipessoal residem em grupos familiares com mais de uma pessoa. Diante do exposto, caso compartilhem renda com outros membros da família, não atendem aos critérios necessários para manter essa condição.

4.1. Nove famílias unipessoais não residem no domicílio registrado no CadÚnico, representando 23,7% dos lares visitados.

Do total de 38 domicílios visitados, verificou-se que nove famílias unipessoais, representando 23,7% das visitas realizadas, não residem no domicílio registrado no CadÚnico. Essas inconsistências de endereço comprometem a confiabilidade dos dados relativos ao domicílio da família, uma vez que as informações de identificação dão suporte para a tomada de decisão em políticas públicas, de acordo com o inciso III, do Art. 43, da Portaria MC n.º 810, de 14.09.2022, c/c os Art. 2º e 3º, do Decreto n.º 11.016, de 29.03.2022. As possíveis fragilidades normativas relativas ao ato de cadastramento e de atualização no CadÚnico resultam de:

- a) Flexibilidade de o Responsável Familiar informar onde mora por meio de autodeclaração, caso não tenha comprovante de residência, no ato de cadastramento ou de revisão cadastral, de acordo com o inciso II e III, do Art. 5º, c/c o inciso II, do § 9º, do Art. 8º, da Portaria MC n.º 810/2022 (Redação dada pela Portaria MDS n.º 889, de 13.06.2023), e com o § 3º, do Art. 7º, da Portaria MDS n.º 177, de 16.06.2011;
- b) Lapso temporal entre o cadastramento e as atualizações, que é de dois anos, de acordo com os incisos X e XI, do Art. 2º, da Portaria MDS n.º 177/2011, podendo haver mudança de domicílio nesse período sem haver tempestivamente a atualização cadastral; e
- c) Fragilidade da fiscalização por parte do gestor municipal, responsável pelo cadastro das famílias e gestão das informações cadastrais, na forma estabelecida nos regulamentos do CadÚnico, de acordo com inciso II, do Art. 16, do Decreto n.º 10.852, de 08.11.2021.

Dessa forma, conclui-se que foram verificadas três situações de pessoas enquadradas como famílias unipessoais, porém com indicativos de que não atenderiam a essa condição. Além disso, há fragilidades no momento do registro das informações quando do cadastramento ou da revisão cadastral dos beneficiários mediante a autodeclaração, considerando que nove famílias das 38 visitadas não residem no endereço registrado no CadÚnico.

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 Mossoró/RN, 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, não foram identificados resultados mensuráveis relacionados aos recursos do PROCAD-SUAS devido à sua não utilização, sendo verificado, no entanto, Plano de Execução do PROCAD-SUAS com ações relacionadas ao processo de averiguação e atualização das famílias unipessoais, aprovado pelo CMAS.

Em relação à gestão municipal, verificou-se que os procedimentos definidos 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, não têm sido efetivos para a identificação da situação das famílias quanto à sua efetiva composição.

Acerca da atuação da instância de controle social, exercido pelo Conselho Municipal de Assistência Social, verificou-se que ele não tem adotado ações visando acompanhar e fiscalizar o processo de qualificação cadastral relacionado às famílias unipessoais.

Destacou-se como ação realizada pelo Município de Mossoró/RN para a qualificação do Cadastro, especialmente para as famílias unipessoais, a descentralização da atividade para os Centros de Referência de Assistência Social - CRAS.

Cabe ressaltar que todos os entrevistados, desde representantes da gestão municipal, responsáveis por postos de atendimento, entrevistadores e, ainda, conselheiros, enfatizaram que o principal procedimento para a identificação da composição das famílias são as visitas domiciliares, alegando a fragilidade no termo de responsabilidade, auto declaratório, que por vezes contém informações fictícias.

Com relação aos beneficiários, a partir da realização de entrevistas com 21 famílias unipessoais inscritas no CadÚnico, incluindo as beneficiárias do PBF, selecionadas para o processo de Averiguação Cadastral Unipessoal durante o exercício de 2023, verificou-se que

existem três pessoas na condição de família unipessoal, porém com indicativos de que não atendem aos critérios necessários para manter essa condição. Ademais, do total de 38 domicílios visitados, verificou-se que nove famílias unipessoais, representando 23,7% das visitas realizadas, não residem no domicílio registrado no CadÚnico.

ANEXOS

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

Manifestação da Unidade Auditada:

A partir da correspondência eletrônica enviada, em 04.12.2023, a Prefeitura de Mossoró se manifestou da seguinte forma:

“Em resposta ao OFÍCIO Nº 18478/2023/GAB-RN/RIO GRANDE DO NORTE/CGU, vimos, por meio deste, informar que após a leitura e análise da versão preliminar do Relatório de avaliação dos procedimentos de inclusão e de averiguação cadastral de famílias unipessoais no Cadastro Único no Município de Mossoró/RN, fora constatado um equívoco no 3º parágrafo do item 2.2, mais precisamente na página 14, ponto este que merece correção. Já que no referido documento fora informado que o notebook utilizado pelo entrevistador era de propriedade particular do mesmo; quando na verdade o equipamento é de uso exclusivo do Cadastro Único e pertence ao acervo da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania do Município de Mossoró.

Desse modo, solicita-se a correção do trecho mencionado.”

Análise da Equipe de Auditoria:

Após a verificação, no 3º parágrafo do Item 2.2 do relatório preliminar, da informação equivocada que o entrevistado passou ao auditor de que notebook utilizado por ele era de propriedade particular, o trecho foi retirado deste relatório final pela equipe de auditoria.