



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

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

Distrito Federal (DF)

*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 Distrito Federal**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **1523924**

**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) no âmbito do Distrito Federal.

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 de Assistência Social, 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. 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?

Por meio das entrevistas e das análises documentais realizadas, verificou-se que os gestores do Cadastro Único no Distrito Federal têm conhecimento do crescimento de cadastro de famílias unipessoais em nível distrital, no entanto, apresentam dificuldades para aplicar os recursos oriundos do PROCAD - SUAS e para realizar visitas domiciliares às referidas famílias, no intuito de confirmar a sua composição.

Ainda, verificou-se que os procedimentos estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e adotados no âmbito dos postos de atendimento do CadÚnico no Distrito Federal não têm sido efetivos para identificação da composição das famílias unipessoais, considerando-se a dificuldade antes exposta, de realização de visitas domiciliares às famílias.

Verificou-se também que o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal não tem adotado ações suficientes para o acompanhamento e a fiscalização do processo de qualificação cadastral do CadÚnico, tampouco especificamente em relação às famílias unipessoais.

Por fim, em dez casos, de um total de vinte famílias cadastradas como unipessoais e entrevistadas em seus domicílios no Distrito Federal, há indicativos de não serem formadas por uma única pessoa, inclusive de ocorrer divisão de renda e de despesas entre os membros da família.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAS DF	Conselho de Assistência Social do Distrito Federal
Centro Pop	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CEP	Código de Endereçamento Postal
CGU	Controladoria-Geral da União
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DF	Distrito Federal
GPTE	Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IN	Instrução Normativa
MC	Ministério da Cidadania (extinto)
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
OSC	Organização da Sociedade Civil
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
SEDES DF	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Governo do Distrito Federal
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SIBEC	Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC)
UF	Unidade da Federação

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>10</b>
1. Gestores do CadÚnico no Distrito Federal reconhecem causas para o aumento de cadastros unipessoais, mas têm dificuldades para aplicar os recursos do PROCAD – SUAS e para realizar visitas domiciliares às famílias.	10
2. Os procedimentos estabelecidos pelo MDS e adotados no âmbito dos postos de atendimento do CadÚnico não têm sido efetivos para identificação da composição das famílias unipessoais.	14
3. O Conselho de Assistência Social do Distrito Federal não tem adotado ações suficientes de acompanhamento e de fiscalização do processo de qualificação cadastral do CadÚnico.	17
4. Famílias unipessoais com indicativos de composição familiar divergente da declarada no CadÚnico.	23
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>26</b>
<b>ANEXO</b>	<b>28</b>
I – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da Equipe de Auditoria	28

# INTRODUÇÃO

O presente Relatório contempla o resultado da auditoria realizada no Distrito Federal (DF), 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 2001<sup>1</sup>, 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 MDS é responsável por gerir o CadÚnico, bem como coordenar, acompanhar e supervisionar a sua implementação e execução.

À gestão municipal e distrital compete 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 e ao Distrito Federal 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)<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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.

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

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 e distrital, também relacionadas às famílias com apenas uma pessoa, esta auditoria buscou avaliar se os procedimentos de inclusão e de averiguação cadastral de famílias unipessoais no âmbito do Distrito Federal são suficientes para a adequada qualificação do Cadastro Único e focalização dos programas sociais, contemplando as seguintes análises:

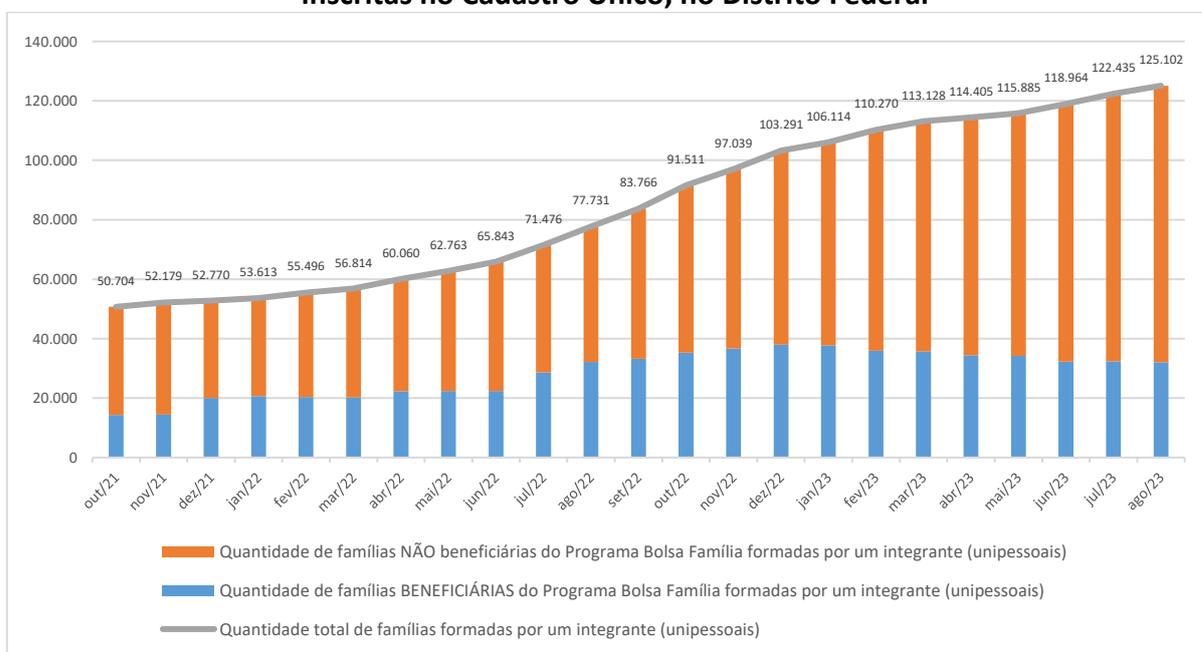
- a) Os recursos provenientes do Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (PROCAD - SUAS) têm proporcionado resultados mensuráveis no que tange especificamente à atualização e à regularização dos cadastros de famílias unipessoais do 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 de Assistência Social do Distrito Federal (CAS DF), 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 Distrito Federal, foram realizadas entrevistas, no período de 16.10 a 20.10.2023, a partir de roteiros semiestruturados, com representantes da gestão local, com profissionais que atuam nos postos de atendimento do CadÚnico, com representantes do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e com cidadãos residentes no DF que, em agosto/2023, apresentavam registro como família unipessoal no CadÚnico. Adicionalmente, foram realizadas, no mesmo período, análises documentais no âmbito da gestão local, relacionadas a controles existentes em relação aos procedimentos de inclusão e de averiguação cadastral de famílias unipessoais.

O Distrito Federal tem aproximadamente 2,8 milhões habitantes<sup>3</sup>. Em outubro/2021, verificou-se a existência de 193.978 famílias inscritas no Cadastro Único, sendo que a quantidade de famílias unipessoais na mesma data era de 50.704 (26%). Já em agosto/2023, verificou-se a existência de 378.113 famílias inscritas no Cadastro Único, sendo que a quantidade de famílias unipessoais na mesma data era de 125.102 (33%)<sup>4</sup>. Dessa maneira, verifica-se que no Distrito Federal ocorreu um aumento percentual de famílias unipessoais inscritas no CadÚnico, entre outubro/2021 e agosto/2023, da ordem de 147%. Adicionalmente, observa-se que o percentual de famílias unipessoais, em agosto/2023, estava próximo da média nacional de registros de famílias unipessoais no Cadastro Único (35%), porém acima do valor identificado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-Contínua de 2022 (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 Distrito Federal**



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 20.10.2023.

Não houve restrição ao escopo das avaliações propostas, sendo o trabalho realizado com a colaboração da gestão local em todas as etapas do trabalho e com o fornecimento de informações solicitadas.

Destaca-se que os resultados apresentados neste Relatório não podem ser extrapolados para uma análise de toda a política pública do Cadastro Único, mesmo que no âmbito Distrito

<sup>3</sup> De acordo com os dados do Censo 2022, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/panorama>. Consulta realizada em 20.10.2023.

<sup>4</sup> De acordo com a ferramenta da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único do MDS, disponível em <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php> - Consulta realizada em 20.10.2023.

Federal, 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 no Distrito Federal.

Os resultados da avaliação realizada no Distrito Federal serão consolidados, permitindo a apresentação de subsídios ao MDS para aprimoramento da efetividade dessa política pública em nível nacional.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## **1. Gestores do CadÚnico no Distrito Federal reconhecem causas para o aumento de cadastros unipessoais, mas têm dificuldades para aplicar os recursos do PROCAD – SUAS e para realizar visitas domiciliares às famílias.**

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 adicional<sup>5</sup> 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 e técnicos do Cadastro Único do Distrito Federal e 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 Distrito Federal recebeu R\$ 746.870,24 de repasse do PROCAD - SUAS. Adicionalmente, registra-se que foram destinados ao DF recursos provenientes do IGD do Programa Bolsa Família e Cadastro Único, indicador que associa a gestão por resultados aos recursos financeiros a serem transferidos para estados, Distrito Federal e municípios, que devem ser utilizados para a melhoria da gestão desses programas. O último repasse de recursos provenientes do IGD ao Distrito Federal foi de R\$ 432.391,26, com base no índice referente ao mês de julho de 2023<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> De acordo com a ferramenta “Programa Bolsa Família e Cadastro Único no seu município”, disponível em <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pbfcad/>. Consulta realizada em 20.10.2023.

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, bem como identificar ações realizadas pela gestão a partir dos recursos recebidos a título de IGD e que se relacionem com os cadastros unipessoais, foram realizadas entrevistas com dois representantes da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Governo do Distrito Federal (SEDES DF).

Assim, são apresentados na sequência os resultados da avaliação realizada no âmbito da gestão do Cadastro Único no Distrito Federal.

### **1.1 Público de famílias unipessoais inscritas no Cadastro Único no Distrito Federal e causas para o seu aumento.**

Em suas manifestações, os gestores do Cadastro Único no Distrito Federal apontaram como principal causa para o elevado aumento de inscrição de famílias unipessoais, nos últimos dois anos, as mudanças ocorridas no Programa Auxílio Brasil e que se refletiram no novo Programa Bolsa Família. Nesse sentido, enquanto no antigo Programa Bolsa Família o valor total do benefício recebido por família era proporcional à quantidade de membros, no atual formato do Programa, o pagamento de benefício mínimo de R\$ 600,00 por família, independentemente da quantidade de pessoas que a compõem, incentiva a desagregação das famílias ao realizar o cadastro.

Os gestores ressaltaram, também, que a SEDES DF costuma apresentar informações ao MDS acerca de cadastros de famílias com informações inverídicas que teriam sido prestadas por má-fé, no entanto, a Secretaria não recebe retorno acerca de eventual tratamento dado a essas situações formalmente informadas.

Outro fator, destacado pelos gestores, que contribui para a manutenção do elevado número de cadastros de famílias unipessoais é a ausência de previsão de sanções a serem aplicadas a pessoas que prestam informações inverídicas. Atualmente, a maior sanção prevista seria a exclusão do CadÚnico, o que, na prática, não se configura como uma punição efetiva, haja vista que muitas vezes o cidadão realiza novo cadastro em outro posto de atendimento e volta a receber benefícios. Diante de tal cenário, a SEDES DF orienta que, nos casos em que seja comprovada a má-fé, não se realize a exclusão do cadastro e que se mantenha o benefício bloqueado, especialmente o Bolsa Família.

Os gestores informaram, ainda, que o grande aumento da procura por cadastros unipessoais sobrecarrega a demanda por serviços dos postos de atendimento, gerando, inclusive, a necessidade de repetição de procedimentos relacionados com a Averiguação Cadastral Unipessoal, os quais, em decorrência da natureza autodeclaratória do cadastro, acabam não sendo efetivos para a confirmação da real composição das famílias. Assim, com a sobrecarga de demanda, outras famílias que necessitam de benefício eventualmente ficariam sem atendimento.

## **1.2 Dificuldades na aplicação dos recursos destinados pela União para qualificação dos cadastros de famílias unipessoais.**

Os recursos destinados pelo MDS ao Distrito Federal, provenientes do IGD, de janeiro a setembro/2023 totalizaram aproximadamente R\$ 2.780.000,00. Esse montante corresponde a cerca de 80% da totalidade dos recursos possíveis, em decorrência, segundo informado pelos gestores entrevistados da SEDES DF, de falhas na taxa de acompanhamento das condicionalidades relacionadas à saúde e à educação do Programa Bolsa Família.

Em relação à aplicação desses recursos, os gestores informaram que não existe a separação de um montante aplicado especificamente junto aos cadastros de famílias unipessoais, sendo utilizados para ações de cadastramento e de atualização cadastral de famílias de forma geral, basicamente para o pagamento da Organização da Sociedade Civil (OSC) responsável, entre outras atividades, pelo atendimento de famílias incluídas no processo de Averiguação Cadastral, e para o custeio e a manutenção do Sistema de Assistência Social, sendo mantidos dois contratos com empresas diferentes para essa finalidade.

Foi destacado, ainda, que a OSC não tem condições de realizar visitas domiciliares para verificar a composição familiar no âmbito do contrato, sendo essas visitas realizadas pela SEDES DF, que conta, no momento, com cerca de cinco servidores para essa atribuição, apesar da inexistência de motorista contratado.

Adicionalmente, os recursos destinados ao Distrito Federal provenientes do PROCAD – SUAS, em parcela única, no primeiro semestre de 2023, totalizaram aproximadamente R\$ 746 mil.

Em que pese um dos objetivos do PROCAD – SUAS, definido pelo MDS, seja a atuação junto aos cadastros unipessoais, os gestores do Distrito Federal informaram que não há uma definição, pelo Ministério, acerca do percentual desses recursos que deve ser aplicado especificamente para o atendimento dessas famílias.

Os gestores informaram, ainda, que, embora o Ministério tenha disponibilizado um caderno de orientações informando de que forma os recursos do PROCAD – SUAS podem ser aplicados, o Distrito Federal tem encontrado dificuldades para utilizá-los, o que ainda não ocorreu efetivamente. Entre as dificuldades para a aplicação dos recursos, foram citadas barreiras existentes nas legislações do Distrito Federal, especialmente as que impedem contratações temporárias, por exemplo, de motoristas para eventuais visitas domiciliares, aliado ao fato que os recursos devem ser aplicados especificamente na Assistência Social Básica.

Nesse contexto, os gestores informaram que as ações planejadas para a aplicação dos recursos do PROCAD – SUAS são relacionadas a campanhas educativas para servidores e para usuários do Cadastro Único, incluindo famílias unipessoais, Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE) e público do Programa Bolsa Família, bem como realização de busca ativa de famílias.

Por fim, quanto à atuação do Conselho de Assistência Social em relação aos recursos destinados ao Distrito Federal para a aplicação no Cadastro Único, os gestores informaram que o Conselho costuma encaminhar demandas relacionadas aos recursos do IGD, mas de forma geral e não relacionadas especificamente com famílias unipessoais. Informou, também,

que o Conselho tem aprovado as prestações de contas relacionadas aos recursos do IGD, por vezes com ressalvas em decorrência de erros formais. Especificamente em relação aos recursos do PROCAD – SUAS, foi informado que o Conselho ainda não fez demandas específicas relacionadas ao tema, considerando, especialmente, a inexecução desses valores, e que a apreciação da prestação de contas de tais recursos deve ocorrer no final de 2023.

### **1.3 Posicionamento da gestão em relação aos procedimentos definidos pelo MDS para atuação junto às famílias unipessoais<sup>7</sup>.**

Em relação aos procedimentos de Averiguação Cadastral Unipessoal, definidos pelo MDS, os gestores do Cadastro Único no Distrito Federal entendem que eles auxiliam na atuação para identificar as composições familiares, mas não são suficientes, em que pese a dificuldade explicitada em relação à realização de visitas domiciliares. Nesse sentido, consideram que a exigência de documentação (documento de identificação e declaração quanto à situação de família unipessoal) ajudou a tornar o processo não exclusivamente autodeclaratório, mas a falta de definição de sanções e quanto à devolução de valores para os casos de recebimento indevido, em que se comprove má-fé, permite que uma parcela das pessoas não se preocupe em prestar informações inverídicas.

Os gestores destacaram, também, que o fato de os normativos do Programa Bolsa Família permitirem a inclusão de famílias unipessoais, mas não definirem a necessidade de cumprimento de condicionalidades por parte dessas famílias, não estimula que os beneficiários melhorem sua condição socioassistencial e tendam a permanecer dependentes do benefício, bem como acaba sendo mais um estímulo para as pessoas buscarem o cadastro unipessoal, por não trazer obrigações adicionais. Tal situação é diferente do que ocorre com famílias compostas por crianças e mulheres grávidas, que estão sujeitas ao cumprimento de condicionalidades relacionadas à saúde e à educação para a manutenção do benefício.

No que se refere à vedação de inclusão de novas famílias unipessoais no Programa Bolsa Família em municípios cujo percentual dessas famílias for igual ou superior a 16% do total de famílias beneficiárias, a gestão do Distrito Federal considera que é válida a aplicação de um limite para a entrada no Programa, mas que a média nacional de famílias unipessoais como parâmetro para todos os municípios do país não é a melhor estratégia, haja vista as variações existentes na composição familiar em cada local do país. Assim, entende que seria mais adequado utilizar um percentual para cada município, estado ou ao menos para cada região do país, de acordo com a realidade local<sup>8</sup>.

Como ações que contribuem para a identificação da composição das famílias, os gestores do Distrito Federal apontaram a realização de cruzamento de informações entre bases de dados,

---

<sup>7</sup> Incluem a necessidade de realização de pesquisas a sistemas locais anteriormente à entrevista, a obrigatoriedade de assinatura de Termo de Responsabilidade pelo integrante de família unipessoal, a inclusão de documento de identidade com foto no Sistema do Cadastro Único e a realização de visita ao domicílio em caso de dúvida, de acordo com a IN Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS nº 4/2023.

<sup>8</sup> Existe previsão nesse sentido na Portaria MDS nº 897/2013, art. 6º, § 2º, a ser implementada mediante norma complementar a ser editada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, do MDS.

pelo MDS, a realização de visitas domiciliares e a realização de atendimento coletivo comunitário junto às famílias.

Em relação às ações citadas, os entrevistados registram que o cruzamento de informações realizado pelo MDS é mais eficiente na identificação de informações referentes, por exemplo, a aspectos relacionados à renda da família. No que se refere à questão de identificação de composição de famílias mais vulneráveis, as informações relacionadas ao endereço muitas vezes não estão atualizadas, o que não reduz a importância da realização de tais cruzamentos, mas demonstra a importância de se estabelecer medidas que promovam a atualização cadastral.

Quanto às visitas domiciliares, em que pese a gestão do Distrito Federal considerar uma ação primordial para a identificação da composição familiar, informou que são realizadas algumas visitas, porém não são especificamente para famílias unipessoais, seja pelo fato dos postos de atendimento do Castro Único não possuírem veículos disponíveis, pela impossibilidade de a SEDES DF contratar motoristas, devido à vedação imposta pela legislação do Distrito Federal, e pela falta de previsão no contrato com a OSC de realizar o procedimento de visita.

Em relação ao atendimento coletivo comunitário, os entrevistados entendem que apesar de não trazer um resultado imediato na identificação da composição familiar, é uma ação que pode resultar na conscientização das pessoas de que os benefícios são limitados e que uma informação prestada de forma incorreta pode fazer com que outra família vulnerável deixe de receber o benefício. Ademais, trata-se de uma ação que pode ser realizada a curto prazo, sem um aporte significativo de recursos ou discussões acerca da aplicação da legislação local.

Diante do exposto, conclui-se que a gestão do Cadastro Único no Distrito Federal possui conhecimento acerca de possíveis causas para o considerável aumento de cadastros de famílias unipessoais ocorrido nos últimos dois anos e de suas consequências para a população mais vulnerável. No entanto, os gestores têm encontrado dificuldades para a aplicação de recursos destinados pela União para qualificação dos cadastros de famílias unipessoais, especialmente os provenientes do PROCAD – SUAS, em decorrência de barreiras impostas pela legislação local. Ainda, entendem que os procedimentos definidos pelo MDS para identificação da composição das famílias auxiliam no processo de trabalho, em que pese necessitarem de aprimoramentos, assim como de implementação plena em âmbito distrital, haja vista que visitas domiciliares não vêm sendo realizadas como procedimento de rotina. Por fim, os gestores consideram que a realização de visitas domiciliares às famílias é primordial para a identificação da composição familiar, no entanto informaram que possuem impeditivos e dificuldades para que as visitas sejam realizadas em maior número no âmbito do Distrito Federal.

## **2. Os procedimentos estabelecidos pelo MDS e adotados no âmbito dos postos de atendimento do CadÚnico não têm sido efetivos para identificação da composição 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, incluindo unidades que

executam exclusivamente tais atividades e unidades que também desempenham outras funções.

No Distrito Federal, o cadastramento e a atualização cadastral de famílias no CadÚnico são realizados nos equipamentos públicos da assistência social, a saber: 29 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), doze Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), dois Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros Pop) e sete Unidades de Acolhimento, com unidades de execução direta. Adicionalmente, esses serviços também podem ser realizados nas sete unidades dos “Postos Na Hora”, mantidas pelo Governo do Distrito Federal, e nos treze postos da OSC Mãos Solidárias, contratada por meio do Termo de Colaboração nº 17/2022, celebrado entre a SEDES DF e a mencionada instituição. De forma geral, os atendimentos são realizados mediante agendamento prévio, via telefone na “Central 156”, ou pelo Sistema de Agendamento<sup>9</sup>, sendo que, segundo informado pela referida Secretaria, são ofertadas, por mês, cerca de 21 mil vagas para cadastramento ou atualização cadastral no CadÚnico.

Considerando o aumento significativo de famílias unipessoais inscritas no CadÚnico ocorrido nos últimos dois anos, 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, foram realizadas entrevistas com nove profissionais que atuam em três postos de atendimento do Cadastro Único no Distrito Federal. Adicionalmente, foram realizadas análises relacionadas à existência e à regularidade das documentações que comprovem a realização dos procedimentos de cadastramento e de qualificação de famílias unipessoais no CadÚnico, estabelecidos na Instrução Normativa Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS nº 4/2023.

As entrevistas e as análises documentais foram realizadas no Centro Pop Brasília, no CRAS de Samambaia Sul e no Posto de Cadastramento sob responsabilidade da OSC Mãos Solidárias do Riacho Fundo I, nos dias 16 e 17.10.2023.

Nas visitas aos postos de cadastramento selecionados, verificou-se que a maioria dos cadastradores consideram suficientes os recursos operacionais e a infraestrutura disponíveis para a realização das atividades desenvolvidas no âmbito do Cadastro Único, sendo que dois deles citaram que a qualidade dos equipamentos de informática utilizados e a estabilidade da *internet* são aspectos a serem melhorados. Além disso, todos os cadastradores informaram ter adequado conhecimento quanto aos procedimentos previstos na Instrução Normativa

---

<sup>9</sup> <https://sistemas2.df.gov.br/Agendamento/>

Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS nº 4/2023, sendo que seis dos entrevistados não consideram necessárias mais capacitações sobre esse tema.

Em relação aos procedimentos adotados durante as entrevistas junto aos cidadãos, todos os cadastradores informaram realizar pesquisas no Sistema do Cadastro Único sobre o histórico da família, e em outros sistemas, tais como o Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), o Portal de Gestão Cadastro Único e o Sistema de Assistência Social do DF. Além disso, todos os cadastradores afirmaram que seguem os procedimentos estabelecidos pelo MDS a fim de informar, no início da entrevista, sobre o crescente número de famílias unipessoais, a possibilidade de realização de visitas e fiscalizações para confirmação da composição familiar, bem como a importância de se prestar informações reais no momento do cadastramento para que o poder público possa identificar as famílias que mais precisam dos benefícios.

Ainda, todos os cadastradores entrevistados informaram que os postos de atendimento realizam o arquivamento dos documentos físicos e o *upload* da documentação exigida, conforme previsto na Instrução Normativa Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS nº 4/2023.

A fim de verificar a existência da documentação exigida no Sistema Cadastro Único, foi selecionada amostra de famílias que haviam se cadastrado ou atualizado o cadastro, na condição de famílias unipessoais, durante o mês de agosto de 2023, ou seja, após a entrada em vigor da referida Instrução Normativa, tendo-se identificado a inserção da cópia digitalizada dos documentos exigidos em todos os cadastros unipessoais consultados.

Adicionalmente, de acordo com a percepção dos cadastradores entrevistados, a exigência de inclusão no Sistema do Cadastro Único de Termo de Responsabilidade, assinado pelo responsável familiar, e de documentos pessoais com foto, são práticas que favorecem a correta caracterização de famílias unipessoais.

Dentre as principais dificuldades enfrentadas no processo de identificação de famílias unipessoais, os cadastradores citaram o caráter autodeclaratório do Cadastro Único, pois são orientados a incluir as informações exatamente como são prestadas pelos cadastrados, mesmo que percebam indicativos de serem inverídicas, bem como a ausência de fiscalizações e de visitas domiciliares, cuja possibilidade de ocorrência coibiria parte das declarações imprecisas ou inverídicas.

No que se refere à realização de visitas domiciliares, todos os entrevistados consideram ser um procedimento essencial, mas informaram que não são realizadas no âmbito de suas unidades. Também foi questionada a possibilidade de o cadastrador informar, no Sistema do Cadastro Único, a partir de eventuais dúvidas surgidas durante a entrevista, a necessidade de visitas domiciliares, para melhor caracterização da composição familiar unipessoal, tendo todos os entrevistados informado não existir essa funcionalidade.

Durante as visitas realizadas aos postos de atendimento do Cadastro Único, observou-se que não há uniformidade em relação aos procedimentos a serem adotados em caso de ocorrência de dúvidas no momento da entrevista, especialmente quanto à composição familiar. Os cadastradores entrevistados informaram que adotam providências distintas, tais como envio de denúncia para a SEDES DF; registro da inconsistência no prontuário do Sistema de Assistência Social do DF; relato a algum superior imediato; e até mesmo a não adoção de

providência específica. Dado o contexto de não serem realizadas as visitas domiciliares previstas na Instrução Normativa Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS nº 04/2023, seria relevante o estabelecimento de procedimentos padronizados a serem adotados por todos os cadastradores em caso de dúvida quanto à veracidade das informações prestadas pelas famílias, sendo o cumprimento desses procedimentos devidamente acompanhado pelos gestores dos postos.

Verificou-se, ainda, que os procedimentos adotados para caracterização e qualificação das informações relativas às famílias unipessoais são, unicamente, os estabelecidos pelo MDS, mesmo que não integralmente, não sendo adotados controles ou procedimentos adicionais no âmbito dos postos de atendimento visitados. Adicionalmente, não foi identificado que ocorram outros meios de interação com as famílias unipessoais, para além das entrevistas nos postos de atendimento. Também não foram relatados casos de realização de busca ativa, mutirões, palestras ou reuniões informativas voltadas a esse público, bem como, de forma geral, os postos visitados não adotam ações específicas para atender às demandas relacionadas aos procedimentos de Averiguação Cadastral, com exceção do Posto do Riacho Fundo I, que informou que procura avisar, por telefone, quanto ao bloqueio iminente dos cadastrados incluídos em procedimento de Averiguação Cadastral.

Assim, de modo geral, verificou-se adequado nível de conhecimento pelos cadastradores entrevistados, bem como adesão aos procedimentos formais previstos na Instrução Normativa Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS nº 4/2023. No entanto, destaca-se a exceção referente à inexistência de realização de visitas domiciliares, previstas na referida Norma, seja para fins de complementação do cadastro em caso de dúvidas quanto à composição familiar, seja para cumprimento de procedimento do processo de Averiguação Cadastral Unipessoal. Ademais, verificou-se que os cadastradores não têm a clareza sobre quais procedimentos devem adotar, durante a entrevista, caso haja dúvidas quanto à composição familiar, o que é bastante crítico para a efetividade da identificação das famílias unipessoais, especialmente, no contexto de não ocorrerem as visitas domiciliares. Dessa maneira, conclui-se, com base nas entrevistas realizadas, que os cadastros unipessoais são incluídos ou atualizados pelos cadastradores, basicamente, por meio das informações autodeclaradas pelas famílias, mesmo quando ocorrem dúvidas quanto à real composição familiar.

### **3. O Conselho de Assistência Social do Distrito Federal não tem adotado ações suficientes de acompanhamento e de fiscalização do processo de qualificação cadastral do CadÚnico.**

Na esfera distrital, o controle social é exercido, dentre outras formas, por meio da atuação do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, vinculado ao órgão gestor de assistência social do DF, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento.

O referido Conselho se constitui em órgão 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 socioassistenciais<sup>10</sup>. Adicionalmente, deve ter sua atuação articulada com os demais Conselhos de Políticas Públicas e os de Defesa e Garantia de Direitos, 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 prevista do Conselho, como instância de controle social, abarca, dentre outros aspectos, os benefícios socioassistenciais, inclusive os de nível federal, buscou-se verificar de que forma o CAS DF 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 referido Conselho, sendo dois representantes do governo e dois representantes da sociedade civil, cujas informações são registradas a seguir.

### **3.1. Percepções dos conselheiros em relação à atuação da gestão local do CadÚnico.**

Verificou-se que parte dos conselheiros conhecem, de forma geral, os procedimentos atuais de cadastramento, atualização cadastral e identificação de famílias unipessoais realizados pelos gestores locais e demais colaboradores do Cadastro Único (entrevistadores), embora não haja atuação específica do Conselho em relação à realização desses procedimentos. No entanto, nenhum conselheiro entrevistado afirmou conhecer de forma detalhada as informações e documentos necessários para caracterização da condição de família unipessoal. Ainda, apenas um dos entrevistados declarou já haver realizado curso específico sobre o CadÚnico.

Adicionalmente, na percepção desses conselheiros que declararam conhecer os procedimentos de cadastramento e atualização cadastral, os gestores locais e demais colaboradores do CadÚnico, de maneira geral, possuem conhecimento suficiente e estão preparados para cadastrar e realizar atualização cadastral de famílias unipessoais. Assim, o ponto crítico identificado pelos entrevistados, nesse processo, não seria o nível de conhecimento dos entrevistadores sobre os formulários e os respectivos campos de preenchimento no sistema do CadÚnico, mas a necessidade de qualificar e validar as informações autodeclaratórias apresentadas pelos cidadãos, considerando que apenas a entrevista realizada nos postos de atendimento do CadÚnico não seria suficiente para identificar e confirmar a composição familiar. Consideram relevante, portanto, a realização de acompanhamento socioassistencial dessas famílias de forma mais ampla e de fiscalização pela gestão local, inclusive por meio de visita domiciliar.

Outros pontos críticos apresentados pelos conselheiros perpassam pela ausência de definição do tempo máximo que deve transcorrer entre a procura de atendimento pelo cidadão e a finalização do seu cadastro; limitação nas vagas de agendamento e de atendimento para cadastro e atualização cadastral, inclusive considerando a fragilidade de articulação entre os diferentes postos de atendimento; carência na quantidade de pessoal nos postos do

---

<sup>10</sup> <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/nucleo/Desen/index.html>. Consulta realizada em 27.09.2023.

CadÚnico, o que acabaria por gerar sobrecarga nos atendimentos realizados e, por essa razão, dificultaria a realização do melhor e do total atendimento das demandas existentes; e fragilidade nos critérios e na sistemática de validação dos dados autodeclaratórios apresentados pelos cidadãos.

No que se refere à possibilidade de atuação do Conselho, os entrevistados apontaram como pontos críticos a falta de infraestrutura, tais como de carro e de pessoal, para desempenhar atividades de acompanhamento e de fiscalização de cadastros e de atualizações cadastrais no âmbito do CadÚnico.

Por outro lado, na percepção desses conselheiros, existem ações já implementadas que facilitam o cadastramento e a atualização cadastral no CadÚnico, tais como o fato de os formulários de entrevista serem bem elaborados, detalhados e manualizados, assim como a contratação, no âmbito do Distrito Federal, da OSC Mãos Solidárias, que auxilia no atendimento da demanda por cadastramento e atualização cadastral.

Destaca-se que as percepções apresentadas pelos conselheiros em relação aos pontos críticos existentes e às ações implementadas que facilitam o cadastramento e a atualização cadastral no âmbito do CadÚnico, conforme supracitado, referem-se às famílias de forma geral, não tratando especificamente de famílias unipessoais, porém contemplando-as em conjunto com as demais composições familiares.

Ainda no contexto das entrevistas realizadas, os conselheiros informaram não ter conhecimento de reclamações recorrentes por parte das pessoas que se declaram como famílias unipessoais, relacionadas ao serviço de cadastramento ou de atualização cadastral no CadÚnico. Entretanto, considerando o público geral do CadÚnico, os conselheiros afirmaram que tiveram conhecimento de reclamações relacionadas ao cancelamento de benefícios, à demora e à falta de previsibilidade da conclusão do cadastramento e da concessão de benefícios; aos critérios para recebimento de benefícios por parte do grupo LGBTQIA+; e a dificuldades no agendamento para atendimento nos postos do CadÚnico, realizado pela *internet* ou de forma centralizada pela “Central 156”, destacando, inclusive, falhas no processo de substituição e reposição de vagas que foram agendadas, porém sem o efetivo comparecimento do cidadão, e ainda, a existência de relatos de “compra/venda” de vagas nos agendamentos realizados por meio da “Central 156”.

Ademais, quanto ao nível de entendimento e de compreensão dos usuários sobre as informações prestadas pelos atendentes dos postos do CadÚnico, especialmente àquelas relacionadas à necessidade de caracterizar corretamente a composição familiar, na percepção dos conselheiros entrevistados que souberam opinar sobre o tema, as famílias não possuem muito entendimento em relação aos conceitos e aos documentos requeridos, sendo necessário que os atendentes expliquem e detalhem essas informações. Porém, um dos conselheiros entrevistados apresentou percepção de que, apesar dessa dificuldade de entendimento, os cidadãos, de maneira geral, conhecem a forma de acesso aos seus direitos e as regras gerais, especialmente sobre o recebimento de benefícios.

Quanto à possibilidade de mais ações de divulgação e de comunicação à população relativas ao conceito, às documentações necessárias, às causas e às consequências do cadastramento e atualização cadastral na condição de família unipessoal no CadÚnico, os conselheiros

entrevistados, de forma geral, entendem que devem ser realizadas ações de comunicação, por meio de campanhas comunitárias nos postos de atendimento, do rádio, da televisão e de informações visuais em pontos de grande circulação do público-alvo, tais como rodoviária e ônibus, sempre utilizando uma linguagem simples e cidadã para facilitar o entendimento. No entanto, cabe destacar a percepção de um dos conselheiros entrevistados, que entende que não deveriam ser realizadas ações de divulgação especificamente em relação ao cadastramento de famílias unipessoais, considerando que tal fato poderia estimular a realização de novos cadastros e o conseqüente desmembramento indevido de famílias. Dessa forma, no entendimento desse conselheiro, os servidores que atuam na política de Assistência Social do Distrito Federal deveriam realizar ações de divulgação e esclarecimento junto à comunidade, porém não voltadas apenas para questões de cadastramento de famílias unipessoais, e sim direcionadas para a política de Assistência Social de maneira mais global, visando atender a real demanda das famílias.

No que se refere à necessidade de mais ações de capacitação para os servidores e colaboradores do CadÚnico no Distrito Federal, em relação às regras e aos procedimentos para o cadastramento e a atualização cadastral de famílias unipessoais, os conselheiros entrevistados entendem que essas ações de capacitação devem ser realizadas, mas não especificamente em relação ao uso do Sistema do CadÚnico, e sim visando ao aperfeiçoamento do acolhimento e do acompanhamento dessas famílias no âmbito da política de Assistência Social local, assim como visando à qualificação do atendimento, especialmente para públicos específicos. Destaca-se, no entanto, que a demanda de capacitação voltada especificamente ao CadÚnico não foi apresentada pelos servidores e colaboradores entrevistados.

Por fim, em relação às formas de interação utilizadas pelo Distrito Federal junto às famílias unipessoais visando o cadastramento e a atualização cadastral (tais como busca ativa, visita domiciliar para confirmação de dados cadastrais, atendimento nos postos do Cadastro Único, mutirão, ações itinerantes, dentre outras), parte dos entrevistados não soube informar e a outra parte identificou o atendimento nos postos do CadÚnico como principal forma de interação existente entre a gestão distrital e o cidadão que busca seu cadastramento como família unipessoal. Ainda em relação a esse tema, foi sugerida pelos conselheiros, novamente, a realização de mais visitas domiciliares, assim como uma parceria mais próxima entre as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Social e de Saúde do Governo do Distrito Federal, especificamente com as Unidades Básicas de Saúde, no intuito de qualificar os dados cadastrais autodeclarados no âmbito do CadÚnico, inclusive por meio de cruzamentos de dados entre o CadÚnico e o e-SUS<sup>11</sup>.

### **3.2. Percepções dos conselheiros em relação à atuação do Conselho no âmbito do CadÚnico**

De acordo com os conselheiros entrevistados, não são realizadas ações, pelo Conselho, de acompanhamento do cadastro e da atualização cadastral de famílias unipessoais no CadÚnico,

---

<sup>11</sup> Processo de informatização do Sistema Único de Saúde que tem como objetivo concretizar um novo modelo de gestão da informação que apoie os municípios e os serviços de saúde na gestão efetiva e na qualificação do cuidado dos usuários.

de prestação de informações e esclarecimentos às famílias unipessoais sobre o CadÚnico e de acompanhamento das atividades conduzidas pela gestão do Distrito Federal voltadas ao processo de qualificação do CadÚnico.

Segundo as percepções dos entrevistados, a inexistência de atuação nas atividades supracitadas decorre da ausência de estrutura do Conselho, tal como falta de carro, de pessoal e de infraestrutura, assim como falta de previsão normativa específica para a realização de tais tarefas. Quanto à gestão de pessoas do Conselho, foi ressaltada a existência de alguns cargos vagos (para os quais não ocorreu indicação) e de baixa participação nos trabalhos e na atuação de alguns conselheiros indicados, existindo uma dificuldade em atuar especificamente em relação ao Cadastro Único, assim como em abarcar todo o Distrito Federal, onde, pela definição de sua estrutura administrativa, não existe repartição em municípios. Também foi destacado que a dificuldade no engajamento dos conselheiros decorre do fato desses profissionais exercerem atividades laborais concomitantes com a atuação no Conselho. Ademais, foi informado que a maior parte da atuação do Conselho se restringe à aprovação da execução dos recursos recebidos pelo Governo do Distrito Federal e à correspondente prestação de contas, assim como ao acompanhamento de inscrições de OSC para atuarem no Distrito Federal.

Adicionalmente, em relação ao acompanhamento da aplicação dos recursos destinados pelo MDS ao Distrito Federal com a finalidade, dentre outras, de qualificação do CadÚnico, no que se refere aos recursos do PROCAD – SUAS, parte dos conselheiros afirmou não ter conhecimento desses valores, enquanto parte declarou ter conhecimento dessa transferência, porém informou não haver atuação específica do Conselho quanto ao seu acompanhamento. Destaca-se que um dos entrevistados mencionou ter conhecimento que cerca de R\$ 750 mil foi repassado para o Distrito Federal em março/2023, no âmbito do PROCAD – SUAS, estando esses recursos, até outubro/2023, sem utilização, não existindo nenhuma solicitação de aprovação ao Conselho para a sua execução.

Em relação aos recursos provenientes do IGD, um conselheiro entrevistado informou que a maior parte desses valores é utilizada no pagamento da OSC Mãos Solidárias, que atua no atendimento do Cadastro Único, assim como na contratação e na manutenção de sistema informatizado, não sendo, portanto, esses recursos utilizados diretamente na fiscalização e na qualificação do Cadastro Único. Destacou, ainda, que os recursos disponibilizados no âmbito do IGD não são totalmente utilizados pelo Distrito Federal, ocorrendo de forma rotineira a sua reprogramação para os próximos exercícios. Acrescentou, também, que são realizados, pelo Conselho, pareceres aprovando a prestação de contas desses valores, normalmente contendo ressalvas, sendo que essas não se referem à má aplicação dos recursos, e sim à não utilização da sua totalidade. Nesse sentido, apresentou a percepção de que não deveria ser possível reprogramar a aplicação desses recursos por diversas vezes, no intuito de que o Distrito Federal buscasse alternativas para sua aplicação ou devolvesse o recurso não utilizado à União. Ademais, entende que a atuação do Conselho em relação ao IGD acaba se restringindo, basicamente, a autorizar a reprogramação dos recursos e a aprovar a correspondente prestação de contas.

Ainda em relação ao IGD, os demais conselheiros relataram que não têm conhecimento da execução desses recursos, sabendo apenas que existe uma prestação de contas aprovada pelo

Conselho, na maior parte das vezes com ressalvas; que o Distrito Federal não recebe a totalidade que poderia ser repassada pelo MDS a título de IGD por problemas de inexecução total desses valores<sup>12</sup>; e que foram solicitados, pelo Conselho, relatórios mais detalhados e qualificados sobre a execução do IGD, no intuito de facilitar o acompanhamento e a aprovação dessas despesas.

Por fim, na percepção dos conselheiros entrevistados, foram apontados os seguintes aspectos que poderiam ser melhorados nos processos de cadastramento e de atualização cadastral, bem como de caracterização de famílias de modo geral, inclusive unipessoais: definição de prazos e metas para aplicação dos recursos recebidos pelo Distrito Federal para qualificação do CadÚnico; definição de prazos para finalização de cadastros nos postos de atendimento do CadÚnico, a partir do início desses registros; responsabilização dos agentes envolvidos pela realização de cadastros errados/indevidos, quando comprovada má-fé, ou pela não aplicação da totalidade dos recursos recebidos pelo Distrito Federal (IGD e PROCAD – SUAS), quando não for devidamente justificada; realização de maior número de visitas domiciliares, por meio da disponibilização de melhor infraestrutura logística e de pessoal para a gestão local, especialmente no contexto mais amplo do acompanhamento socioassistencial, no intuito de identificar as reais necessidades das famílias, com o estabelecimento de metas e prazos para a realização dessas visitas; desmembramento do Conselho para que haja atuação específica em cada Região Administrativa como se fossem municípios, considerando ser o DF complexo e grande para o acompanhamento por apenas um Conselho de Assistência Social; inserção do grupo de pessoas com deficiência na regra de grupos diferenciados, que não estão restritos ao limite máximo de 16% de famílias unipessoais para o recebimento do Bolsa Família, considerando a vulnerabilidade desse grupo; criação de mecanismos de parceria entre as Secretarias de Estado da Assistência Social e da Saúde, inclusive na integração e no batimento de dados do Cadastro Único com o Sistema e-SUS, buscando a qualificação dos dados do CadÚnico; criação de Grupo de Trabalho no âmbito do Distrito Federal para analisar as questões reclamadas com o cadastramento e a atualização cadastral de famílias unipessoais e propor melhorias; responsabilização dos cidadãos que solicitam indevidamente benefícios ou que declaram intencionalmente informações inverídicas no âmbito do CadÚnico, tais como obrigatoriedade de devolução dos valores recebidos indevidamente e/ou bloqueio do cadastro e suspensão do recebimento de benefícios por tempo determinado; maior integração de dados (cruzamento de dados) para confirmar as informações autodeclaradas; preenchimento obrigatório, com exceção para alguns grupos populacionais específicos, do campo de Código de Endereçamento Postal (CEP), no intuito de melhor qualificar os dados referentes aos endereços cadastrados; e a criação de outros canais de comunicação com o cidadão, inclusive com a realização de campanhas para fomentar as informações na comunidade.

Diante das percepções apresentadas pelos conselheiros entrevistados, tanto em relação à atuação da gestão local, quanto em relação à atuação do próprio Conselho no âmbito do CadÚnico, conclui-se que o controle social exercido por meio do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal não tem adotado ações suficientes visando acompanhar e fiscalizar o

---

<sup>12</sup> Em setembro/2023 o Distrito Federal recebeu cerca de 80% da totalidade dos recursos possíveis no âmbito do IGD.

processo de qualificação cadastral do CadÚnico de maneira geral, tampouco especificamente em relação a famílias unipessoais.

#### **4. Famílias unipessoais com indicativos de composição familiar divergente da declarada no CadÚnico.**

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 vinte pessoas cadastradas como família unipessoal no CadÚnico em agosto/2023. As referidas entrevistas ocorreram a partir de visitas domiciliares pela equipe da CGU, abarcando dez Regiões Administrativas do Distrito Federal, nos endereços residenciais constantes do Cadastro Único.

A partir de uma amostra de sessenta famílias cadastradas como unipessoais, foram realizadas 39 visitas domiciliares, das quais resultaram vinte entrevistas. Nos demais dezenove endereços visitados, as entrevistas não puderam ser realizadas, considerando casos em que ninguém atendeu ao chamado da equipe à porta da residência; em que foi informado por terceiros que a pessoa cadastrada havia se mudado; em que foi informado que a pessoa cadastrada se encontrava no trabalho ou não era conhecida por pessoas presentes na residência ou no seu entorno; e um caso em que a pessoa cadastrada se encontrava detida, segundo informado por terceiros. Ainda, além da dificuldade de localizar parte das pessoas nos endereços cadastrados, ocorreram dificuldades em localizar os próprios endereços constantes do CadÚnico, considerando que em algumas situações esses eram inexistentes, estavam incompletos ou não havia detalhamento suficiente que permitisse sua localização.

Cumprido esclarecer que, dentre as vinte entrevistas realizadas, nove foram feitas diretamente com a pessoa cadastrada como família unipessoal no CadÚnico. Nos demais onze casos, a pessoa cadastrada não estava em casa e a entrevista foi respondida por familiares ou conhecidos que se encontravam na residência no momento da visita, sendo, nestes últimos casos, utilizado questionário alternativo simplificado, haja vista que não cabia realizar perguntas para terceiro cuja resposta dependia da percepção e vivência da pessoa cadastrada.

Destaca-se que a definição da quantidade de usuários entrevistados não ocorreu a partir de critérios estatísticos, tendo sido estabelecida amostra baseada em critérios relacionados ao histórico de composição familiar e a partir do cruzamento de dados entre bases de dados governamentais. Dessa forma, os resultados verificados não podem ser extrapolados; no entanto, podem demonstrar uma tendência sobre a composição de famílias unipessoais no Cadastro Único no Distrito Federal.

Como resultado das entrevistas, verificaram-se indicativos de que metade das famílias entrevistadas e cadastradas como unipessoais não eram propriamente formadas por apenas uma única pessoa. Dentre os nove entrevistados pessoalmente, há indicativos de que três moravam com familiares, com quem compartilhavam renda e despesas, e seis moravam sozinhos. Já dentre as onze entrevistas realizadas indiretamente, foram coletadas informações de que sete cadastrados como unipessoais compartilhavam renda e despesas com familiares e quatro não compartilhavam.

Durante as visitas, foram verificadas situações com indicativos mais evidentes de que a composição das famílias não era unipessoal, o que indica que a realização de visitas pela SEDES DF possibilitaria, eventualmente, a identificação dessas situações e a adequada caracterização da família no âmbito do CadÚnico. Entretanto, na maior parte dos casos, os cadastrados visitados possuíam relações e vínculos familiares cuja complexidade torna mais difícil a identificação da real composição dessas famílias.

As entrevistas evidenciaram que, dentre as possíveis causas para metade das famílias unipessoais visitadas apresentarem indicativos de haver mais de uma pessoa em sua composição estão a não realização de visitas domiciliares pelas equipes responsáveis pelo cadastramento; a falta de esclarecimento dos cadastrados sobre o conceito de famílias unipessoais; e, principalmente, a complexidade das relações familiares que não se encaixam facilmente no conceito de família unipessoal estabelecido pela política, conforme detalhado a seguir.

Dentre as nove pessoas que constam cadastradas como famílias unipessoais e que foram entrevistadas diretamente, sete nunca receberam visitas domiciliares e duas afirmaram já ter recebido há muito tempo e não se recordavam da data aproximada em que haviam ocorrido. Quanto às informações sobre o conceito de família unipessoal, cinco afirmaram não ter recebido quaisquer informações sobre o assunto quando do cadastramento e uma disse considerar que não foi suficientemente informada sobre o tema.

Já a complexidade dos vínculos familiares se dá principalmente pela situação socioeconômica em que essas famílias se encontram, o que faz, por exemplo, com que casais que se declaram separados, às vezes de longa data, permaneçam vivendo sob o mesmo teto; pais idosos que residem na casa dos filhos adultos ou vice-versa; bem como irmãos adultos e seus filhos, e às vezes os netos, dividam uma mesma residência, onde cada um, ou cada unidade familiar, apesar de ocupar espaço minimamente individual, permanece compartilhando, em algum nível, rendimentos e despesas; e diferentes unidades familiares dividindo o mesmo lote/terreno, o que pode parecer, em uma primeira análise, que mais de uma família reside no mesmo endereço cadastrado.

Dessa forma, conclui-se, com base nas visitas e entrevistas realizadas, que, na prática, há uma dificuldade em se adequar o conceito de família unipessoal estabelecido pelo MDS aos diversos contextos familiares existentes o que, em última instância, pode acarretar falhas na focalização das políticas públicas voltadas às famílias mais vulneráveis.

Outro aspecto importante observado durante as entrevistas foi que, em diversos casos de possível declaração indevida da família como unipessoal, o cadastrado já havia procurado acesso a outros benefícios assistenciais ou previdenciários, tais como BPC e Auxílio-Doença. Entretanto, por não terem conseguido obter esses benefícios, a solução encontrada para o sustento da família foi a autodeclaração como unipessoal para fins de acesso ao Bolsa Família, ao Auxílio Gás e a outras políticas locais de assistência social, como o DF Social e o Prato Cheio.

Também foi possível identificar, a partir de conversas com os entrevistados, especialmente entre os mais jovens, que muitos ainda não haviam recorrido ao cadastramento e às políticas de distribuição de renda até o advento dos auxílios emergenciais, por ocasião da pandemia de Covid-19. Depois disso, por serem considerados elegíveis quanto aos critérios de renda

daquele benefício, permaneceram no Cadastro Único, muitos na condição de beneficiários do Bolsa Família e de outras políticas socioassistenciais.

Dessa forma, após as verificações *in loco*, concluiu-se que, das vinte entrevistas realizadas no DF, metade das famílias unipessoais possuem indicativos de não serem formadas por apenas uma pessoa, inclusive ocorrendo divisão de renda e despesas entre os membros da família. Como possíveis causas para a situação encontrada, destaca-se a complexidade dos vínculos familiares, que não se encaixam no conceito estabelecido pela política; a falta de visitas domiciliares pelas equipes cadastradoras; a dificuldade dos cadastrados de acessarem políticas públicas de assistência social mais adequadas ao seu contexto econômico-familiar; bem como a permanência das famílias unipessoais no Cadastro Único após a pandemia.

## 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 âmbito do Distrito Federal, são suficientes para a adequada qualificação do Cadastro e a consequente focalização dos programas sociais, considerando o significativo aumento da quantidade de famílias unipessoais cadastradas ocorrido nos últimos dois anos.

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

Com base nas entrevistas e análises documentais realizadas, verificou-se que os gestores do Cadastro Único no Distrito Federal apresentam conhecimento das possíveis causas para o aumento do número de famílias cadastradas como unipessoais ocorrido nos últimos dois anos, assim como das correspondentes consequências desse aumento para a população local que necessita de benefícios sociais. Entretanto, os gestores têm encontrado dificuldades para a aplicação dos recursos destinados pelo MDS para qualificação desses cadastros, especialmente os provenientes do PROCAD – SUAS, tendo em vista a existência de barreiras impostas pela legislação local. Ainda, os gestores consideram que os procedimentos definidos pelo MDS para identificação da composição das famílias unipessoais são relevantes, devendo, entretanto, ser aprimorados, assim como consideram primordial a realização de visitas domiciliares às famílias buscando a identificação da composição familiar. Ressaltaram, no entanto, a existência de impeditivos e de dificuldades para a sua realização em quantidade adequada no âmbito do Distrito Federal, destacando que sequer são programadas e realizadas visitas específicas para as famílias unipessoais.

Considerando as visitas e entrevistas realizadas nos postos de atendimento do Cadastro Único no Distrito Federal, observou-se o adequado nível de conhecimento e de adesão aos procedimentos definidos na IN Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS nº 4/2023 por parte dos cadastradores entrevistados. Entretanto, ressalta-se que não são realizadas visitas domiciliares por esses postos de atendimento, tanto para complementação do cadastro em caso de dúvidas quanto à composição familiar, quanto para cumprimento de procedimento do processo de Averiguação Cadastral Unipessoal, conforme definido pelo MDS na Instrução Normativa supracitada. Adicionalmente, verificou-se que os cadastradores não têm a clareza sobre os procedimentos que devem ser adotados quando da ocorrência de dúvidas sobre a composição familiar no momento da entrevista. Assim, não há uniformidade nas ações por eles adotadas quando ocorre tal situação. Dessa forma, os cadastros unipessoais são incluídos

ou atualizados basicamente por meio das informações autodeclaradas pelas famílias, mesmo quando ocorrem dúvidas quanto à real composição familiar.

A realização de entrevistas com quatro conselheiros do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal demonstrou a inexistência de atuação do Conselho voltada ao cadastramento e à atualização cadastral de famílias unipessoais, bem como a falta de acompanhamento do planejamento para a aplicação dos recursos do PROCAD - SUAS. No que se refere aos recursos oriundos do IGD, os conselheiros consideram que a atuação do Conselho se limita a autorizar a reprogramação dos recursos e aprovar as correspondentes prestações de contas. Assim, identificou-se que o controle social exercido por meio do CAS DF não tem proporcionado a adoção de ações suficientes visando acompanhar e fiscalizar o processo de qualificação cadastral do CadÚnico de maneira geral, tampouco com ações voltadas especificamente para famílias unipessoais.

Com relação à realização de vinte visitas domiciliares, concluiu-se que metade das famílias unipessoais visitadas e entrevistadas no Distrito Federal possuem indicativos de não serem formadas por apenas uma pessoa, inclusive ocorrendo possível divisão de renda e de despesas entre os membros da família. Dentre as possíveis causas para essa situação ressalta-se a complexidade inerente dos vínculos familiares, que não se encaixam no conceito estabelecido pela política pública; a baixa quantidade de visitas domiciliares realizadas pelas equipes cadastradoras no DF; a dificuldade dos cadastrados de acessarem outras políticas públicas de assistência social mais adequadas ao seu contexto econômico-familiar; bem como a permanência das famílias unipessoais no Cadastro Único após sua inclusão ocorrida quando da pandemia do Covid-19.

Ressalta-se que os resultados apresentados neste Relatório não podem ser extrapolados para toda política do Cadastro Único, nem mesmo em relação ao Distrito Federal, considerando que as amostras selecionadas para as entrevistas e análises documentais realizadas não levaram em consideração critérios estatísticos. No entanto, demonstram uma tendência de como são realizados os procedimentos de inclusão e de averiguação cadastral de famílias unipessoais no Cadastro Único no Distrito Federal, bem como indicam, para os casos analisados, que os procedimentos não se mostraram suficientes para adequada qualificação do Cadastro, especialmente em função da complexidade dos vínculos familiares, que não se encaixam no conceito estabelecido pela política.

Por fim, destaca-se que não serão expedidas recomendações específicas neste Relatório, sendo os resultados das avaliações realizadas no Distrito Federal consolidados com os resultados de outras avaliações e apresentado ao MDS, com o intuito de subsidiar o aprimoramento da efetividade da política pública do Cadastro Único, no que se refere a famílias unipessoais, em nível nacional.

# ANEXO

## I – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da Equipe de Auditoria

A versão preliminar do presente Relatório foi disponibilizada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social no Distrito Federal, em 30.10.2023, para conhecimento e apresentação de informações pertinentes acerca dos fatos apresentados.

A referida Secretaria, por meio do Ofício Nº 160/2023 - SEDES/GAB/UCI, de 10.11.2023, apresentou manifestações das áreas técnicas responsáveis, transcritas na sequência, para as quais são apresentadas as análises da equipe de auditoria.

### Achado nº 1

#### Manifestação da Unidade Examinada

A SEDES DF apresentou a seguinte manifestação:

[...]

1.1.2. Importante complementar, que a política de assistência social, onde se encontram o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico e os benefícios de transferência de renda do Governo Federal e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social é uma política pública social, não contributiva, que compõe o tripé da seguridade social, juntamente com a Saúde e Educação.

1.1.3. O relatório aponta que as famílias unipessoais do DF seguem o padrão encontrado nas bases do Cadastro Único de outras Unidades da Federação, demonstrando, portanto, que esse comportamento ocorre em nível nacional e deve ser estudado com profundidade, para que se entenda se há correspondência com a realidade e, não havendo, as causas que justifiquem esse comportamento pelas famílias.

1.1.4. Outrossim, conforme ponderado, o retorno do Ministério acerca de casos de informações inverídicas, seja por omissão, subdeclaração ou má-fé, é condição primordial para a qualificação do Cadastro. Regras claras sobre as possíveis penalidades precisam ser desenvolvidas para publicização às famílias e aos gestores.

1.1.5. As regras do CadÚnico pautam a coleta de informações na autodeclaração do Responsável Familiar. No momento da entrevista, um dos objetivos do seu atendimento é garantir a acolhida, uma das seguranças afiançadas no Sistema Único de Assistência Social - Suas, e não a averiguação/fiscalização da família. Por esse motivo, há setor específico nesta Sedes para essa finalidade, de modo que a família não se sinta constrangida e/ou coagida, quando da prestação de informações ao longo da entrevista.

1.1.6. Em que pese essa autodeclaração, a Sedes possui a Portaria nº 06, de 07 de novembro de 2022, com a Controladoria-Geral do DF, que disciplina e padroniza os procedimentos para compartilhamento e tratamento automatizado dos dados referentes às concessões de benefícios sociais e de transferência de renda.

## **Análise da Equipe de Auditoria**

A SEDES DF destacou que o aumento de famílias unipessoais no CadÚnico nos últimos dois anos no Distrito Federal segue o mesmo padrão de outras Unidades da Federação, demonstrando que essa tendência deve ser tratada de forma estruturada em nível nacional. Ademais, ponderou que a manifestação do MDS em relação aos casos de informações inverídicas, seja por omissão, subdeclaração ou má-fé, é condição primordial para a qualificação do Cadastro e que regras objetivas sobre possíveis penalidades precisam ser desenvolvidas para publicização às famílias e aos gestores.

Destacou, ainda, a iniciativa, no âmbito do Distrito Federal, de separação das equipes de assistência social que realizam as entrevistas com o objetivo de garantir a acolhida aos cidadãos das equipes que realizam procedimentos de averiguação e fiscalização de famílias, assim como a publicação de Portaria que disciplina e padroniza procedimentos para compartilhamento e tratamento automatizado dos dados referentes às concessões de benefícios sociais e de transferência de renda.

## **Achado nº 2**

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A SEDES DF apresentou a seguinte manifestação:

[...]

1.1.8. Em que pese não haver previsão no Termo de Colaboração vigente para a realização de atividades de cadastramento/atualização cadastral em domicílio, esta Subsecretaria encontra-se iniciando discussões para a sua implementação no termo supramencionado ou em termos futuros, para que se atendam as recomendações do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Entende-se que com essa medida, a gestão atuará de forma preventiva em casos de omissão/subdeclaração de informações cadastrais e não apenas nos casos em que a fiscalização já se encontra instalada.

1.1.9. No que concerne ao apontado sobre a falta de padronização em relação aos procedimentos a serem adotados em caso de ocorrência de dúvidas no momento da entrevista, especialmente quanto à composição familiar, informa-se que esta Subsecretaria reforçará as orientações sobre os procedimentos a serem adotados, inclusive de forma escrita, por intermédio da Coordenação de Gestão de Transferência de Renda e Cadastro Único, para que essa situação seja superada.

A Coordenação de Gestão de Transferência de Renda e Cadastro Único da SEDES DF apresentou a seguinte manifestação:

[...] informamos que a GEAFI realiza oficinas de Fiscalização em os servidores e parceiros são orientados quanto aos procedimentos a serem realizados em caso de suspeita de fraude, que são aplicáveis a todos os casos, inclusive de famílias unipessoais.

Ressaltamos que diante do relatório, iremos aumentar o número de oficinas realizadas para assegurar a apreensão do fluxo de fiscalização por parte da equipe de entrevistadores.

## **Análise da Equipe de Auditoria**

Considerando as dificuldades relacionadas à identificação da efetiva composição das famílias unipessoais, a SEDES DF informou que foram iniciadas discussões buscando viabilizar atividades de cadastramento e de atualização cadastral em domicílio, com objetivo de atuar de forma preventiva em casos de omissão ou de subdeclaração de informações cadastrais.

Adicionalmente, no que concerne ao apontado pelos cadastradores dos postos de atendimento do Cadastro Único entrevistados pela equipe de auditoria, sobre a falta de padronização em relação aos procedimentos a serem adotados em caso de ocorrência de dúvidas no momento da entrevista, especialmente quanto à composição familiar, a SEDES DF ressaltou que serão reforçadas as orientações sobre os procedimentos a serem adotados nesses casos, inclusive de forma escrita, bem como ampliada a quantidade de oficinas sobre o fluxo de fiscalização por parte da equipe de entrevistadores.

### **Achado nº 3**

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

O Conselho de Assistência Social do DF apresentou a seguinte manifestação:

[...]

2. O Conselho de Assistência Social do Distrito Federal - CAS/DF, criado pela Lei nº 997, de 29 de dezembro de 1995, alterada pela Lei nº 4.198, de 02 de setembro de 2008, integrante do sistema descentralizado da Assistência Social, vinculado à estrutura do órgão gestor da Política de Assistência Social no Distrito Federal, nos termos da Lei Distrital nº 4.176, de 16 de julho de 2008, na forma da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, é órgão deliberativo, normativo e orientador da Política de Assistência Social do Distrito Federal, reger-se-á por este Regimento Interno, por suas Resoluções, além de outras competências que lhe sejam atribuídas pela Legislação Federal e do Distrito Federal.

3. A Secretaria Executiva (SE) do CAS/DF é unidade diretiva-executiva encarregada do apoio técnico-administrativo do Conselho, vinculada hierarquicamente ao Gabinete da Sede e, regimentalmente à Mesa Diretora do CAS/DF.

4. Atualmente a SE conta com uma equipe técnica e administrativa constituída tanto de servidores do quadro da SEDES/DF quanto de servidores comissionados do GDF, em conformidade com a legislação pertinente.

	Cargo	Especialidade	Função
1	Especialista em Assistência Social	Assistente Social	Secretária Executiva – CPE 07
2	Técnica Em Assistência Social	Agente Social	Assessor Técnico – CPC-02
3	Especialista em Assistência Social	Psicóloga	Em processo de aposentadoria por tempo de serviço
4	Especialista em Assistência Social	Assistente Social	-
5	Especialista em Assistência Social	Psicóloga	-

6	Especialista em Assistência Social	Direito	-
7	Técnico em Assistência Social	Agente Administrativo	-
8	Assessor Técnico	-	Assessor Técnico – CC-01
9	Assessora	-	Assessora CC-05

5. Observamos profissionais com ampla experiência nas respectivas funções e preferencialmente na atuação dentro da política de Assistência Social.

6. Com vistas a identificar processos e apontar lacunas para realizar melhorias tanto na atuação administrativa quanto nas atividades do colegiado do CAS/DF, a Secretaria Executiva do CAS/DF iniciou em junho de 2023, o mapeamento dos processos realizados no âmbito do CAS/DF, buscando promover uma visão ampla dos procedimentos realizados no seu escopo de atuação.

7. A identificação de processos, pontos de controle e obstáculos na gestão, poderá ser utilizada para aprimorar os procedimentos, identificar os atores e os recursos envolvidos com vistas a otimização e entrega de melhores resultados que irão incidir diretamente na questão do controle social, que é a entrega finalística do Conselho de Assistência Social à política de assistência social.

8. Tal mapeamento de processos consta nos autos do processo (...) e o primeiro relatório de atividades (...) juntado aos autos, já nos traz a observação de que uma das principais demandas do pleno do CAS/DF, é a necessidade de capacitação continuada dos membros de seu colegiado, visto que é amplo, denso e multifacetado, o leque de conhecimento necessário para atuação nos processos de acompanhamento e fiscalização da política pública de assistência social.

9. A secretaria executiva do CAS/DF consultou à Coordenação de Formação da Sedes, avaliação das possibilidades de cursos específicos para capacitação dos conselheiros.

10. Assim, com vistas à capacitação dos membros do CAS/DF, a Secretaria Executiva solicitou o acesso dos conselheiros a plataforma de formação e educação permanente da Sedes.

11. Foram encaminhados os formulários de Requerimento (...), para as providências cabíveis no âmbito da Diretoria de Formação, vinculada à SUGIP/SEDES, e os cadastros foram prontamente realizados por aquela subsecretaria, o que tornou possível aos membros do colegiado do CAS/DF o acesso à Escola Virtual da Sedes.

12. Nesse sentido observamos que o acesso aos cursos da Escola Virtual da Sedes poderá contribuir para que os membros mais antigos e os mais novos, do CAS/DF, aprimorem seus conhecimentos sobre os temas pertinentes tanto ao cadastramento, quanto a atualização cadastral no CadÚnico para benefícios do governo federal, assim como os demais temas do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

13. Um dos cursos disponíveis da ferramenta é o curso “Entrevistador de Cadastro Único”, que tem por objetivo capacitar novos entrevistadores para preenchimento dos Formulários do Cadastro Único, tendo como público-alvo servidores da SEDES, órgãos parceiros do Governo do Distrito Federal e entidades parceiras de Assistência Social (inscritas no Conselho de Assistência Social do DF), assim como os conselheiros do CAS/DF.

14. Importante notar que a plataforma virtual da Sedes tem o objetivo de proporcionar o aprendizado de maneira on-line de vários temas, sejam eles pertinentes ou não à Política de Assistência Social.

15. Isso posto, outra demanda estrutural apontada pela SE no mapeamento dos processos internos do CAS, e que pode influenciar diretamente na atuação dos conselheiros, é a questão do deslocamento para realização de visitas técnicas.

16. Para tanto, e objetivando o desenvolvimento das atividades de apoio administrativo junto ao CAS/DF, foi instruído na secretaria executiva, processo (...) que solicitou a Gerência de Transportes da SEDES (Getrans) a disponibilização de carro e motorista para realização de visitas técnicas tanto para os conselheiros, quanto para a equipe técnica da SE.

17. A orientação para servidores, no geral, é a de realizar cadastro para utilizar o contrato de TáxiGov, porém para atividades de cunho administrativo, conforme detalhamento do contrato de serviço de TáxiGov: "o uso do TáxiGov é UNICAMENTE para a realização de ATIVIDADE MEIO sendo elas de CUNHO ADMINISTRATIVO, como é esclarecido dentro do Decreto 42.024/2021, e também pela Circular n.º 1/2021 - SEEC/SEGEA/SUCORP/COGEF/CETA".

18. Observamos que, no momento, não há formato disponível no GDF para subsidiar o deslocamento de Conselheiros em visitas técnicas, conforme detalhado em suas atribuições regimentais.

19. Verificada essa impossibilidade, a Secretaria Executiva encaminhou Memorando (...), no qual solicita a Subsecretaria de Administração da Sedes, apoio para construção de instrumento legal que, utilizando os recursos disponibilizados no Fundo de Assistência Social - FAS para manutenção e funcionamento do CAS/DF constantes do Programa de Trabalho 08.244.6228.2579.0036, possa viabilizar o deslocamento dos Conselheiros em atuação nesse CAS/DF.

20. Entendendo que o controle social envolve a capacidade que uma política pública em envolver a sociedade civil, usuários e trabalhadores do sistema na gestão pública, buscando orientar o Estado no planejamento, nas ações e na avaliação delas, consideramos multifacetadas as questões administrativas que envolvem o trabalho do controle social no âmbito do SUAS no DF.

21. Por fim, essa secretaria executiva do CAS/DF tem envidado esforços para que os membros do colegiado possam executar suas atribuições regimentais da melhor, mais célere e exitosa forma.

Ainda, a SEDES DF apresentou a seguinte manifestação:

[...]

1.2.1. Em relação aos apontamos realizados pelos conselheiros do Conselho de Assistência Social do DF - Cas/DF informa-se que o instituto Mãos Solidárias, Organização da Sociedade Civil - Osc que realiza a inscrição e atualização de famílias de baixa renda no CadÚnico possui 14 postos de atendimento, com abertura de 770 vagas por dia. Portanto, no contexto atual, não há mais que se falar em grandes filas e espera para agendamento e atendimento com fins de inclusão/atualização do Cadastro.

1.2.2. No que concerne à concessão de benefícios de transferência de renda, tanto no âmbito federal, como no âmbito local, a concessão encontra-se relacionada à abertura de novas vagas, mediante disponibilidade de vagas. Os benefícios são dinâmicos e consideram a saída de famílias e abertura de vagas para a entrada de novas famílias. No DF há o teto de 70.000 vagas para o programa local (DF Social). No Programa Bolsa Família esta gestão local não possui condições de estimar a quantidade de vagas que serão abertas. Entretanto, sabe-se que ela considera uma série de fatores dispostos no Cadastro que consideram indicadores como renda, composição familiar, dentre outros, para a priorização de famílias na entrada do Programa.

1.2.3. Ademais, encontra-se no horizonte desta Subsecretaria, aproximação com o Cas/DF, no que concerne à qualificação de seus conselheiros acerca de temas relacionados ao Cadastro Único, benefícios que utilizam sua base, seus recursos, possibilidades de utilização, dentre outras informações consideradas relevantes.

Complementarmente, o Gabinete da SEDES DF informou:

2. [...] informamos que a operacionalização do Conselho de Assistência Social (CAS) se dá por meio da Secretaria Executiva, vinculada organicamente a este Gabinete. Atualmente, a estrutura física do CAS está localizada no 4º andar do Edifício Sede desta Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedes), contando com mobiliário compatível para a execução de suas atividades administrativas, como computadores, cadeiras, sala para reuniões, ar-condicionado, e outras dependências/cômodos necessárias ao desempenho das funções do Conselho presente na atual estrutura do prédio.

3. Além disso, a Sedes, por meio de suas áreas técnicas competentes, tem envidado esforços contínuos visando oferecer melhorias administrativas e operacionais para o eficaz funcionamento de suas unidades administrativas.

### **Análise da Equipe de Auditoria**

O Conselho de Assistência Social do DF informou, como medida de aperfeiçoamento de sua atuação, que está realizando o mapeamento dos seus processos de trabalho, com o objetivo de identificar lacunas e realizar melhorias tanto na atuação administrativa quanto nas atividades do colegiado do CAS DF, e que os resultados desse trabalho irão incidir diretamente na questão do controle social. Destacou-se que a necessidade de capacitação continuada dos membros de seu colegiado, observada no âmbito do referido mapeamento de processos, resultou no acesso à plataforma de formação e educação permanente da SEDES DF, possibilitando que os conselheiros aprimorem seus conhecimentos, tanto em relação ao cadastramento, quanto à atualização cadastral no CadÚnico para benefícios do governo federal, assim como em relação a outros temas do Sistema Único de Assistência Social.

Outra medida informada pelo CAS DF refere-se à questão da viabilidade de deslocamento dos conselheiros para realização de visitas técnicas, tendo sido solicitado apoio à SEDES DF na busca da construção de instrumento legal para viabilizar o deslocamento dos conselheiros.

A manifestação apresentada pela SEDES DF de que, após a contratação da OSC Instituto Mãos Solidárias, que realiza a inscrição e a atualização de famílias de baixa renda no Cadastro Único, com a abertura de 770 vagas por dia, não existiria, no contexto atual, grandes filas e espera para agendamento e atendimento com fins de inclusão ou atualização do Cadastro, mostrou-se parcialmente contrária à percepção dos conselheiros entrevistados, assim como de alguns cidadãos entrevistados, que relataram dificuldades no agendamento para atendimento nos postos do CadÚnico, realizado pela *internet* ou de forma centralizada pela “Central 156”.

Adicionalmente, a SEDES DF destacou que planeja atuar junto ao CAS DF na qualificação de conselheiros acerca de temas relacionados ao Cadastro Único e que tem envidado esforços visando oferecer melhorias administrativas e operacionais para o eficaz funcionamento do CAS DF.

#### Achado nº 4

#### Manifestação da Unidade Examinada

A Coordenação de Gestão de Transferência de Renda e Cadastro Único da SEDES DF apresentou a seguinte manifestação:

[...]

3. Gostaríamos de saber da possibilidade de a CGU nos encaminhar a relação das 10 famílias que foram consideradas como suspeitas de não serem unipessoais, para que nossa Gerência de Fiscalização possa realizar as visitas e demais providências cabíveis.

4. Para fins de informação, apresentamos quadro resumo com a evolução do número de famílias unipessoais ao longo dos últimos anos para demonstrar que os 16% adotados pelo MDS não refletem a realidade do DF:

BASE/ANO	FAMÍLIAS UNIPESOAIS	TOTAL DE FAMÍLIAS CADASTRADAS	PERCENTUAL DE UNIPESOAIS
dez/14	30.228	265.858	11,37%
dez/15	30.274	233.811	12,95%
dez/16	25.759	184.066	13,99%
dez/17	29.396	173.923	16,90%
dez/18	30.243	148.738	20,33%
dez/19	41.999	170.089	24,69%
dez/20	42.817	161.570	26,50%
dez/21	52.767	200.978	26,26%
dez/22	103.284	322.184	32,06%
out/23	129.743	388.493	33,40%

Ademais, a SEDES DF apresentou a seguinte manifestação:

[...]

1.3.1. Considerando o exposto, solicita-se o envio dos dados para adequada averiguação das famílias cujas visitas indicam suposta subdeclaração/omissão de informações no momento do cadastramento, para que a Gerência de Fiscalização/Ditrar/Ctrrar/Subsas possa proceder com as devidas verificações.

## **Análise da Equipe de Auditoria**

A SEDES DF solicitou a disponibilização da lista das famílias unipessoais com indicativos de composição familiar divergente da declarada no CadÚnico. Destaca-se que a realização de entrevistas com as famílias unipessoais caracterizou-se como uma das etapas da auditoria, que teve por objetivo avaliar se os procedimentos de inclusão e de averiguação cadastral de famílias unipessoais no âmbito do Distrito Federal são suficientes para a adequada qualificação do Cadastro Único e focalização dos programas sociais.

Adicionalmente, a SEDES DF apresentou o quadro resumo contendo a evolução do número de famílias unipessoais ao longo dos últimos anos no Distrito Federal, o qual demonstra o crescimento do cadastro dessas famílias nos últimos dois anos, conforme demonstrado no Relatório, e ratificou o posicionamento apresentado pela gestão distrital durante as entrevistas realizadas de que, no que se refere à vedação de inclusão de novas famílias unipessoais no Programa Bolsa Família em municípios cujo percentual dessas famílias for igual ou superior a 16% do total de famílias beneficiárias, a média nacional de famílias unipessoais como parâmetro para todos os municípios do país não seria a melhor estratégia.