



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – Ministério da Cidadania

Exercício 2020

10 de março de 2021

Controladoria-Geral da União
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Ministério da Cidadania**

Unidade Examinada: **Secretaria Nacional de Renda e Cidadania**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **844474**

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?

Avaliou-se os procedimentos adotados pelo Ministério da Cidadania para efetuar a suspensão do pagamento do benefício do Programa Bolsa Família (PBF) às famílias cujos membros são beneficiários do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA).

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho teve por objetivo avaliar a implementação da metodologia definida pelo Ministério da Cidadania para dar cumprimento à norma que veda o pagamento do benefício do Programa Bolsa Família em concomitância com o Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal, em especial considerando a existência de recomendação anterior expedida pela CGU, em que foram sugeridos ajustes na metodologia utilizada pelo Ministério da Cidadania.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Verificou-se que a rotina adotada pelo Ministério da Cidadania para suspensão dos pagamentos do Programa Bolsa Família, durante o período do recebimento do SDPA, ainda apresenta falhas em sua execução, uma vez que foram identificados pagamentos concomitantes que, segundo a metodologia informada pelo Ministério, ensejariam suspensão, mas que não estão refletidas nas folhas de pagamento do Programa.

Inconsistências em processos internos do Ministério da Cidadania caracterizam-se como principal causa para a situação relatada.

Diante do exposto, recomendou-se a revisão dos procedimentos de aplicação da metodologia no âmbito do Ministério.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CadÚnico: Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

MDS: Ministério do Desenvolvimento Social

PBF: Programa Bolsa Família

SDPA: Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal

Senarc: Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
SUMÁRIO	6
INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Contextualização	8
2. Falha na aplicação da metodologia de suspensão de pagamentos do Programa Bolsa Família em razão do recebimento do SDPA	10
RECOMENDAÇÕES	14
CONCLUSÃO	15
ANEXOS	16

INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) é uma ação de transferência de renda do Governo Federal, instituído pela Lei nº 10.836, de 09.01.2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17.09.2004, que estabelece o pagamento mensal de benefícios financeiros a famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais) e de até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais), respectivamente.

Por sua vez, o Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), instituído pela Lei nº 10.779, de 25.11.2003, é um benefício concedido durante o período de defeso ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal.

O Decreto nº 8.424, de 31.05.2015, regulamentou o SDPA e alterou o art. 25 do Decreto que regulamenta o PBF, estabelecendo que os benefícios do Bolsa Família deverão ser suspensos caso algum membro da família venha a receber o benefício do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal.

Neste contexto, a CGU elaborou o Relatório nº 201801137, que consignou os resultados de avaliação realizada sobre os procedimentos adotados pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc) do Ministério da Cidadania – antigo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) - em observância às normas supracitadas. Como resultado, foram identificadas fragilidades nos procedimentos de suspensão de benefícios, com possibilidade de pagamentos indevidos na ordem de R\$ 25 milhões em parcelas do PBF.

Posteriormente à publicação do mencionado Relatório, e após tratativas entre a CGU o Ministério da Cidadania, a Senarc apresentou providências¹ relacionadas ao tema, informando sobre ajustes na metodologia e nos procedimentos de suspensão de benefícios do Bolsa Família em virtude do recebimento do SDPA.

Assim, a presente ação de controle buscou avaliar a efetividade das providências informadas. Para tal, foram realizados cruzamentos de informações entre as folhas de pagamento do PBF e do SDPA e a base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

O período analisado compreendeu as parcelas de SDPA emitidas a partir de 01/2018 até 01/2020. A verificação das devidas suspensões se deu nas informações sobre pagamentos do PBF ocorridos entre 02/2018 a 03/2020. O CadÚnico foi utilizado para verificar se o membro contemplado se encontrava em situação ativa junto à família à época do pagamento.

¹ Nota Técnica nº 22/2019 (SEI/MC – 4312405)

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Contextualização

A questão em avaliação no presente Relatório já foi tratada pela CGU em trabalho anterior, com resultados consignados no Relatório de Avaliação nº 201801137². O referido trabalho, que considerou o período compreendido entre os anos de 2016 e 2017, avaliou a diretriz definida pelo então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para suspensão do pagamento dos benefícios do PBF, quando recebidos de forma concomitante com o SDPA.

À época, o MDS trouxe detalhes da diretriz definida, sobre a qual destacam-se os seguintes aspectos:

- a) Após a disponibilização mensal da base de dados – físico e financeiro – dos benefícios do SDPA, eram realizados os tratamentos necessários para identificação das famílias beneficiárias do PBF que possuíam em sua composição membro beneficiário do Seguro Defeso.
- b) A Senarc identificava as pessoas que receberam o SDPA – tendo como público as pessoas com parcelas pagas e cujo defeso tenha se iniciado a partir de 01.04.2015 – e verificava se faziam parte de famílias beneficiárias do PBF no mês da competência do requerimento do Seguro.
- c) Com relação à repercussão, a Senarc verificava o número de competências em que houve recebimento do SDPA pela família, definindo, a partir dessa informação, a quantidade de meses de suspensão dos benefícios do PBF. O MDS argumentou que a metodologia foi elaborada de forma a não comprometer os princípios básicos do PBF, qual seja, o combate à fome e o incentivo à segurança alimentar e nutricional, buscando evitar o retrocesso das famílias a uma situação de vulnerabilidade social.
- d) A suspensão não era realizada no mesmo mês de recebimento do Seguro Defeso, dado os tempos entre o recebimento da base e o calendário de operação para execução das rotinas de tratamento, cruzamento, verificação e definição da repercussão.

Durante o referido trabalho, CGU e Senarc divergiram sobre o tratamento conferido aos casos em que havia emissão de mais de uma parcela do SDPA, para o mesmo requerimento, dentro de uma mesma competência, principalmente quando o pedido ocorria tardiamente, com o período de defeso já em curso, ou até mesmo encerrado, ocasionando pagamento acumulado de parcelas dentro de um mesmo mês. Ainda, as verificações à época efetuadas indicaram que estava ocorrendo o bloqueio de pagamento de apenas uma parcela do PBF, independente da quantidade de parcelas recebidas de Seguro Defeso por beneficiário do núcleo familiar. Nas situações mencionadas, a CGU argumentou pela suspensão dos pagamentos do PBF em quantidade de competências equivalente ao número de parcelas do SDPA emitidas, mesmo que o pagamento das parcelas tenha ocorrido de uma única vez.

A partir do entendimento apresentado, a CGU concluiu que a diretriz implementada não

²Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/856609>; consulta realizada em 30.11.2020.

dava pleno cumprimento às disposições do Decreto nº 8.424/2015, indicando a existência de cerca de R\$ 25 milhões em pagamentos indevidos de benefícios do Programa Bolsa Família no exercício de 2016.

Nesse contexto, após a conclusão do trabalho, no âmbito do acompanhamento das providências adotadas em decorrência dos apontamentos efetuados no Relatório de Auditoria, a Senarc apresentou, por meio da Nota Técnica nº 22/2019 (SEI/MC – 4312405), de 09.08.2019, proposta de aperfeiçoamento da metodologia de suspensão de benefícios do PBF em decorrência do recebimento do SDPA. A alteração do processo de suspensão ocorreu em duas etapas, conforme informado pelos gestores:

17. Em uma primeira etapa, foram reavaliadas as suspensões de famílias beneficiárias do PBF que tenham recebido o Seguro Defeso entre abril de 2015 e março de 2019 e que tenham sido beneficiárias do PBF naquele período. Para as famílias identificadas com menos de duas suspensões aplicadas ao benefício do PBF, um novo comando de suspensão foi aplicado, entre abril e julho do corrente ano. As famílias foram comunicadas por mensagem no extrato de pagamentos do PBF, com a informação sobre o impedimento do saque e o motivo da suspensão. Eventualmente, famílias que ainda apresentem esta pendência serão tratadas nos meses subsequentes, a fim de aplicar tratamento uniforme às famílias beneficiadas pelas duas políticas ora apresentadas.

18. Finalmente, em uma segunda etapa, a partir de agosto de 2019, a Senarc iniciou a suspensão dos benefícios das famílias que receberam o Seguro Defeso a partir de abril de 2019, aplicando a suspensão do benefício do PBF de acordo com a quantidade de parcelas do Seguro Defeso recebidas por cada família, passando, assim, a contemplar o entendimento da CGU, no que se refere à quantidade uniforme de parcelas recebidas e suspensas.

Detalhamento sobre os procedimentos adotados pela Senarc foram apresentados via Ofício nº 921/2020/AECI/CGCDE/MC, de 24.08.2020, que encaminhou a Nota Informativa nº 2/2020/SEDS/SENARC/DEBEN (SEI nº 8609227) e anexos, dentre eles “Documento Negocial” (SEI 8613712) contendo regras de negócio a serem aplicadas para realização das suspensões. O item 8.3 do referido documento dispõe que:

RN012 – Agrupamento das Famílias que serão suspensas [...]

Se a família recebeu Seguro Defeso no mês de competência, independentemente da quantidade de parcelas pagas e requerentes será suspenso somente dois pagamentos do programa “Bolsa Família” referente ao mês de competência.

[...] Esta regra deverá ser aplicada apenas para os casos que não tiveram nenhuma suspensão por competência e ou os que tiveram apenas uma suspensão por competência.

RN013 – Agrupamento das Famílias que serão suspensas [...]

Se a família recebeu Seguro Defeso no mês de competência, a quantidade de parcelas pagas e requerentes será suspenso a mesma quantidade de pagamentos do programa “Bolsa Família” referente ao mês de competência.

Exemplo1: o requerente teve direito a 5 parcelas no mês de março/2019, a suspensão do PBF para a família deverá ser igual a 5 folhas.

Exemplo2: família com mais de um requerente: requerente 1 teve direito a cinco parcelas no mês de março/2019 e requerente 2 teve direito a 5 parcelas no mês de maio/2019, a suspensão do PBF para a família deverá ser igual a 7, ou seja, as parcelas coincidentes devem ser contadas apenas como uma. (grifos do autor)

Adicionalmente, ainda conforme a Nota Informativa nº 2/2020/SEDS/SENARC/DEBEN, a Senarc informa que *“na hipótese de mais de um membro da mesma família receber o Seguro Defeso simultaneamente, ou seja, em uma mesma competência, será computada uma única parcela para efeito de suspensão do benefício do PBF”*.

Diante do exposto, verifica-se que foram estabelecidos novos procedimentos com vistas a (i) mitigar eventual prejuízo ocasionado pela adoção da metodologia de suspensão utilizada até 03/2019 e (ii) aperfeiçoar a metodologia de suspensão utilizada a partir de 04/2019.

Percebe-se que, para os pagamentos concomitantes ocorridos entre 04/2015 e 03/2019, adotou-se como solução mitigadora a suspensão de uma ou duas parcelas adicionais do PBF, a depender da quantidade de suspensões já realizadas junto à família (se uma ou nenhuma). Para este período, as suspensões ficaram limitadas ao total de duas parcelas do PBF, não importando o total de parcelas do SDPA recebidas em determinada competência.

Por sua vez, a partir de 04/2019, a informação é de que as suspensões estariam vinculadas ao quantitativo de parcelas do SDPA recebidas pela família, observando-se que o recebimento do Seguro Defeso por mais de um membro da mesma família e em uma mesma competência deve ser contabilizado, para fins de suspensão do benefício do PBF, como uma única parcela.

Assim, foram realizados testes de forma a verificar a efetividade da nova metodologia informada pelos gestores, conforme consignado no item 2 a seguir.

2. Falha na aplicação da metodologia de suspensão de pagamentos do Programa Bolsa Família em razão do recebimento do SDPA.

A partir dos procedimentos e da metodologia informados pela Senarc por meio da Nota Técnica nº 22/2019 (SEI/MC – 4312405), de 09.08.2019, e da Nota Informativa nº 2/2020/SEDS/SENARC/DEBEN (SEI nº 8609227), de 21.08.2020, realizou-se verificação, via cruzamento de informações em bases de dados, sobre a efetividade da aplicação da metodologia proposta para identificação e suspensão de benefícios do PBF em virtude do recebimento concomitante do Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal, conforme previsto no Art.25 do Decreto nº 5.209/2014.

Para isso, foram consultadas a base de pagamentos do SDPA, compreendendo as parcelas emitidas entre 01/2018 a 01/2020; a base de pagamentos do PBF, compreendendo os benefícios pagos entre 02/2018 a 03/2020; e a base do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Em relação às suspensões, a Senarc destaca a existência de um descompasso entre o processamento do requerimento do SDPA pelo INSS, a emissão da parcela pela Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia, e o encaminhamento das informações à Senarc, que a partir do recebimento das mesmas inicia o processo de reconhecimento das famílias contempladas pelo SDPA e a consequente suspensão dos benefícios do PBF. Por esse motivo, considerou-se nos testes realizados, que uma parcela do Seguro Defeso paga em determinada competência só poderia ter a suspensão no PBF ocasionada na competência

seguinte. Assim, uma parcela do SDPA emitida na competência de 01/2018 só poderia ser reconhecida e ocasionar a suspensão dos benefícios do PBF a partir da competência de 02/2018, motivo pelo qual foram consideradas as bases de pagamento do PBF até 03/2020, duas competências à frente da última base de pagamentos do SDPA utilizada (01/2020).

Posto isso, a proposta inicial de análise consistiu na verificação da quantidade de parcelas do SDPA emitidas para membros de famílias incluídas no Bolsa Família, em comparação à quantidade de pagamentos suspensos no âmbito do PBF, considerando critérios apresentados pela Nota Técnica nº 22/2019 (SEI/MC – 4312405), de 09.08.2019:

- a) Critério 1: Para recebimentos do SDPA entre 01/2018 a 03/2019, o número de pagamentos suspensos no âmbito do PBF deve variar entre um ou dois, a depender da quantidade de parcelas do PBF anteriormente suspensas, se uma, ou nenhuma, respectivamente. De acordo com a Nota Técnica nº 22/2019, as suspensões pendentes deveriam ser realizadas até 07/2019;
- b) Critério 2: Para recebimentos do SDPA entre 04/2019 a 01/2020, o número de parcelas suspensas no âmbito do PBF deve ser equivalente ao número de parcelas do SDPA recebidas pela família. De acordo com a Nota Técnica nº 22/2019, as suspensões deveriam ser realizadas a partir de 08/2019;
- c) Critérios 1 e 2: Na hipótese de dois ou mais membros da mesma família receberem o SDPA referente a uma mesma competência, deve-se considerar apenas uma parcela para fins de suspensão do benefício do Bolsa Família referente àquela competência.

Nesses termos, foram identificadas, em relação ao recebimento do SDPA entre 01/2018 e 03/2019, 167.414 famílias com indicativo de que ao menos um pagamento do benefício do PBF deixou de ser suspenso³, totalizando 378.041 pagamentos em desacordo com a metodologia proposta pela Senarc. Por sua vez, quanto ao recebimento do SDPA entre 04/2019 e 01/2020, foram identificadas 272.141 famílias para as quais ao menos um pagamento do benefício do PBF teria deixado de ser suspenso⁴, totalizando 1.066.593 pagamentos possivelmente em desacordo com a metodologia definida pela Senarc.

Considerando o valor médio⁵ dos benefícios do PBF em 02/2021, os resultados indicaram um total de R\$ 269.900.970,22 em pagamentos com indicativo de irregularidade entre 01/2018 e 01/2020.

Não obstante o exposto, constatou-se, a partir de informações apresentadas pelo Ministério da Cidadania em 03.12.2020⁶, que não foi possível efetuar todas as suspensões pendentes, previstas no “Critério 1” acima, até 07/2019. Assim, as suspensões referentes ao recebimento do SDPA entre 04/2015 a 03/2019 se estenderam até 03/2020, momento em que foram interrompidas as suspensões no PBF em virtude da pandemia⁷. Frise-se que em momento anterior, indagado se permanecia “o entendimento trazido pela Nota Técnica nº 22/2019/MC/SEDS/SENARC/DEBEN, no que se refere à metodologia para

³ Foram consideradas as suspensões realizadas até 07/2019, conforme metodologia informada pelo Ministério da Cidadania

⁴ Foram consideradas as suspensões realizadas entre 08/2019 e 03/2020.

⁵ R\$ 186,83, em 02/2021.

⁶ Ofício nº 125/2020/SEDS/SENARC/GAB/ASGAB/MC, de 26.11.2020.

⁷ Portarias nº 335, de 20.03.2020 e nº 443, de 17.07.2020, expedidas pelo Ministério da Cidadania.

suspensão de pagamento do PBF em caso de recebimento de Seguro Defeso”, o Ministério da Cidadania ratificou⁸ a metodologia ora informada, sem informar eventuais alterações em sua aplicação.

Registre-se, ainda, que dentre as informações encaminhadas pelo Ministério da Cidadania em dezembro de 2020, constam anexos informando o total de pagamentos do PBF suspensos até 03/2020 (1.045.918 pagamentos) e pendentes de suspensão (181.723 pagamentos) em virtude do recebimento do SDPA até 03/2019.

Não foram encaminhadas informações sobre eventual impacto decorrente da mudança de metodologia em relação à suspensão de pagamentos do PBF pelo recebimento de parcelas do SDPA a partir de 04/2019.

Adicionalmente, após análise da versão preliminar deste relatório, a Senarc apresentou ponderações relacionadas aos critérios adotados pela CGU nos cruzamentos de informações efetuados, indicando pontos que poderiam ser aprimorados de forma a tornar mais precisos os resultados do acompanhamento, conforme reproduzido no Anexo I. Essas manifestações, no entanto, não descaracterizam a situação relatada, que indica a necessidade de aprimoramentos nos procedimentos aplicados para evitar o pagamento concomitante dos benefícios do Bolsa Família e do Seguro Desemprego do Pescador Artesanal.

Ainda em sua manifestação, a Senarc indica que foram identificadas falhas internas nos processamentos realizados para a suspensão do Bolsa Família, relacionadas (i) ao processo de recepção e carga dos dados para controle das suspensões, que não vinha considerando famílias que tiveram concessão retroativa do SDPA, e (ii) às bases de dados encaminhadas pelo Ministério da Economia, no período de 10/2019 a 02/2020, que tiveram seu processo de carregamento prejudicado devido a alterações no layout. Segundo destacado pelos gestores, as inconsistências podem ter impactado a identificação de pouco mais de 283 mil requerimentos do SDPA.

Diante do exposto, e considerando a alteração nos critérios inicialmente definidos pela Senarc, a possível necessidade de reavaliação da metodologia utilizada pela CGU, bem como a identificação de inconsistências em bases de dados e em procedimentos internos da Senarc, os números totais apresentadas neste relatório devem ser avaliados sob esse prisma. De todo modo, constata-se que os gestores já deram início à reavaliação do processo de suspensão dos benefícios do PBF em virtude do recebimento do SDPA, com vistas ao seu aprimoramento. Nesse sentido, registra-se que as informações apresentadas pela Senarc serão consideradas pela CGU em monitoramentos futuros sobre o referido processo.

⁸ Nota Informativa nº 2/2020/SEDS/SENARC/DEBEN (SEI 8609227), de 21.08.2020

RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1: Informar sobre os resultados das providências registradas na Nota Técnica nº 30/2021 (SEI/MC – 9613530), bem como sobre o total de suspensões realizadas a partir das referidas providências.

Recomendação 2: Considerando os achados do presente relatório, avaliar a necessidade de ajustes na metodologia de suspensão dos benefícios do Bolsa Família em virtude do recebimento do benefício do Seguro Desemprego do Pescador Artesanal.

CONCLUSÃO

Avaliou-se, no presente trabalho, a adequação da implementação da metodologia informada pelo Ministério da Cidadania para dar cumprimento à norma que veda o pagamento do benefício do Programa Bolsa Família (PBF) em concomitância com o Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA).

Assim, a partir da metodologia apresentada pelo Ministério e de bases de dados relacionados ao Bolsa Família e ao SDPA, foram realizados cruzamentos de informações de forma a aferir a aplicação das devidas suspensões no âmbito do PBF.

Como resultado, verificou-se a possibilidade de falha na implementação da metodologia de suspensão para o período avaliado, 01/2018 a 01/2020, haja vista a identificação de 1.475.945 pagamentos do benefício do PBF, em concomitância com o SDPA, sem a devida suspensão do Bolsa Família.

Registre-se, entretanto, que a partir de informações e esclarecimentos apresentados pelo Ministério da Cidadania, que tratam de alterações nos critérios inicialmente definidos pela Senarc para as suspensões, de aspectos a serem reavaliados na metodologia utilizada pela CGU para realização dos testes, bem como da identificação de inconsistências em bases de dados e em procedimentos internos utilizados pela Senarc, os números totais apresentadas neste relatório devem ser avaliados com cautela.

Por outro lado, constata-se que os gestores já deram início à reavaliação do processo de suspensão dos benefícios do PBF em virtude do recebimento do SDPA, com vistas ao seu aprimoramento, tendo indicado providências programadas e outras já em andamento.

ANEXOS

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

Manifestação da Unidade Examinada

Os resultados preliminares deste trabalho foram encaminhados ao Ministério da Cidadania em 10.12.2020 e, posteriormente, discutidos em reunião realizada em 13.01.2021. A manifestação formal da pasta se deu por meio da Nota Técnica nº 30/2021 (SEI/MC – 9613530), de 05.02.2021, elaborada pelo Departamento de Benefícios da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. As considerações apresentadas sobre os resultados preliminares estão reproduzidas a seguir:

“1. ASSUNTO

1.1 Manifestação do Departamento de Benefícios (Deben) acerca dos achados do Relatório de Avaliação nº 844474 (versão preliminar), da Controladoria-Geral da União, que apresenta os resultados de avaliação “...dos procedimentos adotados pelo Ministério da Cidadania para efetuar a suspensão do pagamento do benefício do Programa Bolsa Família (PBF) às famílias cujos membros são beneficiários do Seguro- Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA).

2. REFERÊNCIAS

- 2.1 Nota Técnica nº 22/2019 (SEI nº 4312405);
- 2.2 Nota Informativa nº 2/2020/Sedes/Senarc/Deben (SEI nº 8609227);
- 2.3 Relatório de Avaliação nº 844474 (preliminar) (SEI nº 9472448).

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1 A Coordenação-Geral de Gerenciamento e Produção de Dados (CGGPD/Deben/Senarc), analisou os achados apresentados pela CGU no Relatório de Avaliação nº 844474 (SEI nº 9472448), em sua versão preliminar, acerca da regularidade da suspensão de pagamentos de benefícios do Programa Bolsa Família (PBF), quando do recebimento do Seguro-Defeso Pescador Artesanal pelo beneficiário. A partir das análises verificou-se que:

3.2 O trabalho da CGU considerou a mesma base do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (referência: agosto/2018) para análise das suspensões no denominado Critério 1: Para recebimentos do SDPA entre 01/2018 a 03/2019, o número de pagamentos suspensos no âmbito do PBF deve variar entre um ou dois, a depender da quantidade de parcelas do Seguro Defeso recebidas em cada competência. as suspensões pendentes deveriam ser realizadas até 07/2019.

3.3 Ademais, esta mesma base do cadastro (08/2018) foi utilizada para analisar a regularidade das suspensões do chamado Critério 2: Para recebimentos do SDPA entre 04/2019 a 01/2020, o número de parcelas suspensas no âmbito do PBF deve ser equivalente ao número de parcelas do SDPA recebidas pela família. As suspensões deveriam ser realizadas a partir de 08/2019.

3.4 Por sua vez, o Departamento de Benefícios constatou que o processo de recepção e carga dos dados para controle das suspensões, tal como foi desenvolvido pela Subsecretaria de Tecnologia da Informação do Ministério da Cidadania (STI/MC), apresentou erro ao não considerar as famílias que tiveram concessão retroativa do SDPA. Assim, as famílias que se encontravam nesta situação não tiveram as suspensões adequadamente feitas.

3.5 Além disso, a base de dados do Seguro Defeso, enviada pelo Ministério da Economia, no período de outubro de 2019 a fevereiro de 2020, passou por uma alteração na data, mais especificamente no campo "ano": o

correto seriam quatro posições para identificar a variável, mas a base passou a ser formatada com apenas duas posições, o que inviabilizou que o processo de carga dos dados fosse feito corretamente. Sendo assim, é necessário que a base de dados relativa ao período mencionado seja enviada novamente ao MC no leiaute acordado.

4. ANÁLISE

4.1 A análise de dados da Controladoria divide-se dois critérios, a saber:

a) Critério 1. Para recebimentos do SDPA entre 01/2018 a 03/2019, o número de pagamentos suspensos no âmbito do PBF deve variar entre um ou dois, a depender da quantidade de parcelas do Seguro Defeso recebidas em cada competência. as suspensões pendentes deveriam ser realizadas até 07/2019.

b) Critério 2. Para recebimentos do SDPA entre 04/2019 a 01/2020, o número de parcelas suspensas no âmbito do PBF deve ser equivalente ao número de parcelas do SDPA recebidas pela família. As suspensões deveriam ser realizadas a partir de 08/2019.

4.2 As bases de dados utilizadas pela CGU em suas análises foram as seguintes:

Quadro 01: Bases utilizadas pela CGU

Descrição	Fonte	Data Referência
Folha de pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF)*	Ministério da Cidadania	01/2018 a 03/2020
Folha de pagamentos do Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal (SDPA)	Base de Gestão do Seguro Desemprego (BGSD)	01/2018 a 01/2020
Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)	Ministério da Cidadania	08/2020

4.3 Deve ser destacado, com relação às bases de dados utilizadas pela Controladoria em ambos os critérios e para todas as competências avaliadas (01/2018 a 03/2020), foi utilizada a mesma base do Cadastro Único, cuja data de referência era agosto/2020). Desta forma, deixou-se de considerar que o cadastro possui uma dinâmica mensal que se reflete na geração da folha de pagamento de benefícios do PBF e, sendo assim, as conclusões do trabalho de auditoria precisam ser revistas, de modo a considerar a base do cadastro de referência para cada mês analisado pela CGU.

4.4 Por sua vez, ao analisar os achados da CGU, a CGGPD/Deben considerou as seguintes bases, referências e chaves de cruzamento:

Quadro 02: Bases utilizadas pela CGGPD/Deben

Descrição	Fonte	Data Referência	Chave
Folha de pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF)	Ministério Da Cidadania	01/2018 a 03/2020	Código Familiar; Data de início do SDPA; Número Sequencial da Parcela; Número do Requerimento; Data de Pagamento da Parcela
Base Histórica de Acompanhamento e Controle do Seguro Defeso no Bolsa Família	Ministério da Cidadania	01/2018 a 03/2020	
Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal	Ministério da Cidadania	01/2018 a 03/2020	
Base de Achados – Critério 01	CGU	01/2018 a 03/2019	
Base de Achados – Critério 02	CGU	04/2019 a 01/2020	

4.5 A análise dos achados da Controladoria para o 01/2018 a 03/2019 (famílias beneficiárias do PBF que tiveram concessão de Seguro Defeso neste período), tem os seguintes resultados:

Quadro 03: Análise Critério 01

Situação Critério 1 - GCU Filtro 01/2018 a 03/2019	Quantidade
Código familiar diverge ou pessoa excluída do Cadun	0
Família não está na folha	5.250
Família não recebeu nenhuma suspensão	59
Família recebeu 1 suspensão	769
Família recebeu 2 suspensões	98.146
Os requerimentos do período (04/15 a 03/19) recebidos após 201903, não estão sendo acompanhados - Falha no processo (1)	133.403
Requerimentos não localizados no período (01/2018 a 03/2019) (2)	179.696
Total	417.323

(1) O processo desenvolvido pela STI/MC não previu a possibilidade de concessão de Seguro Defeso retroativa ao período descrito neste quadro. Quando isso ocorreu, não foram considerados para suspensão e isso será corrigido tão logo a STI adeque o processo de controle.

(2) As bases remetidas pelo Ministério da Economia, período de outubro de 2019 a fevereiro de 2020, possuem leiaute diferente do que foi combinado. O previsto era que o campo competência estivesse assim formatado: DD/MM/AAAA, contudo, as bases remetidas apresentaram o seguinte formato: DD/MM/AA, desta forma houve expurgos no carregamento da base e, para que seja corrigido, será necessário que a base seja remetida no formato originalmente definido.

4.6 Por sua vez, a análise restringindo o período de 04/2019 a 01/2020, apresenta os seguintes resultados:

Quadro 04: Análise Critério 02

Situação Critério 2 - GCU – Filtro 04/2019 a 01/2020	Quantidade
Código familiar diverge ou pessoa excluída do Cadun	0
Família não está na folha	70
Família não recebeu nenhuma suspensão	62
Família recebeu 1 suspensão	85
Família recebeu 2 suspensões	1.728
Família recebeu 3 suspensões	298
Família recebeu 4 ou mais suspensões	418
Os requerimentos do período (04/15 a 03/19) recebidos após 201903, não estão sendo acompanhados - Falha no processo (1)	1
Requerimentos não localizados no período (04/2019 a 01/2020) (2)	442.839
TOTAL	445.501

(1) O processo desenvolvido pela STI/MC não previu a possibilidade de concessão de Seguro Defeso retroativa ao período descrito neste quadro. Quando isso ocorreu, não foram considerados para suspensão e isso será corrigido tão logo a STI adeque o processo de controle.

(2) As bases remetidas pelo Ministério da Economia, período de outubro de 2019 a fevereiro de 2020, possuem leiaute diferente do que foi combinado. O previsto era que o campo competência estivesse assim formatado: DD/MM/AAAA, contudo, as bases remetidas apresentaram o seguinte formato: DD/MM/AA, desta forma houve expurgos no carregamento da base e, para que seja corrigido, será necessário que a base seja remetida no formato originalmente definido.

4.7 Como fator que prejudica a regularidade das suspensões registre-se que a última base do Seguro Defeso, foi recebida pelo Deben no mês de fevereiro de 2020. Tal base, como se disse, contém um erro no campo ano, uma vez que o leiaute definido para este campo previa o formato AAAA, mas a base recebida estava no formato AA. Desta forma, tem-se um quantitativo de requerimentos não localizados no processo de suspensões. Esta situação está retratada nos quadros a seguir dispostos, conforme o critério de análise:

Quadro 05: Requerimentos não localizados - Critério 01*

Requerimentos não localizados no processo em razão do erro no layout da base – Requerimentos do período de 04/2015 a 03/2019	
Competência do Requerimento	Quantidade de Parcelas
201509	8
201510	4
201511	21
201512	504
201601	1.150
201602	176
201603	25
201604	54
201605	40
201606	2
201608	6
201609	20
201610	15
201611	60
201612	121
201701	30
201702	33
201703	65
201704	82
201705	214
201707	7
201708	43
201709	81
201710	238
201711	546
201712	1.904
201801	1.434
201802	860
201803	1.707
201804	1.242
201805	1.114
201806	81
201807	115
201808	1.067
201809	2.099
201810	972
201811	4.211
201812	10.408

201901	18.282
201902	26.090
201903	31.393
Total	106.524

*Para recebimentos do SDPA entre 01/2018 a 03/2019, o número de pagamentos suspensos no âmbito do PBF deve variar entre um ou dois, a depender da quantidade de parcelas do Seguro Defeso recebidas em cada competência. De acordo com a Nota Técnica nº 22/2019, as suspensões pendentes deveriam ser realizadas até 07/2019

Quadro 06: Requerimentos não localizados - Critério 02*

Requerimentos não localizados no processo em razão do erro no layout da base - Requerimentos do período de 04/2019 a 01/2021	
Competência do Requerimento	Quantidade de Parcelas
201904	9.888
201905	8.799
201906	1.167
201907	963
201908	607
201909	2.381
201910	6.815
201911	12.280
201912	1.183
202001	485
Total	44.568

4.8 Para recebimentos do SDPA entre 04/2019 a 01/2020, o número de parcelas suspensas no âmbito do PBF deve ser equivalente ao número de parcelas do SDPA recebidas pela família. De acordo com a Nota Técnica nº 22/2019, as suspensões deveriam ser realizadas a partir de 08/2019;

4.9 Sobre o envio regular da base de dados do Seguro Defeso para o Ministério da Cidadania aplicar a suspensão do benefício PBF, cumpre destacar que, ao longo do tempo, ocorreram alguns momentos de descontinuidade da remessa pelo Ministério do Trabalho e, posteriormente, pelo Ministério da Economia, quando este órgão absorveu as funções do extinto Ministério do Trabalho.

4.10 Isso exigiu contatos via telefonemas, emails e mesmo envio de comunicações formais (ofícios) para tentar equacionar a situação. A título de exemplo, mencione-se os documentos: Ofício nº 25/2017/MDS/SENARC/DEBEN/CGGPD (SEI/MC nº 1126269); Ofício nº 4/2018/MDS/SENARC/DEBEN (SEI/MC nº 1576323); OFÍCIO Nº 11/2020/SEDS/SENARC/DEBEN/CGGPD/MC (SE/MC nº 9341322); email encaminhado em 08/12/2020 (SEI/MC nº 9341460); histórico de mensagens de email sobre tratativas de envio de bases e leiaute (SEI/MC nº 9422621). Também foram realizadas duas reuniões com representantes do Ministério da Economia (Secretaria de Trabalho) e do Instituto Nacional do Seguro Social nos dias 18/01 e 04/02 para adequação dos leiautes e das rotinas de envio das bases.

4.11 Considerando o trabalho de análise realizado, sugere-se à CGU os ajustes metodológicos abaixo, de modo a obter um resultado mais fidedigno das suspensões do PBF para famílias que estão recebendo o Seguro Defeso.

I - Usar CadÚnico de cada referência de folha para identificar a pessoa no mês de recebimento do Seguro Defeso;

II - Usar chave do Código Familiar para localizar a família de referência do pescador

III - Ajustar a regra de análise do público do período 01 - de 01/2018 a 03/2019, considerando a regra do Critério 01 (duas suspensões por pessoa).

IV - Ajustar a regra de análise do público do período 2 - de 04/2019 a 01/2020, considerando a regra do Critério 02 (suspensões de acordo com o nº de parcelas distintas recebidas).

V - Alinhar regra de geração do público de acompanhamento da CGU considerando as regras de negócio sinalizadas nas notas técnicas deben, de acompanhamento SDPA defeso (a CGU analisou data de início e fim do defeso, enquanto o ministério da Cidadania aplica a repercussão de acordo com o mês de competência do requerimento).

4.12 Por sua vez, existe uma série de providências a cargo do Departamento de Benefícios as quais são necessárias para corrigir e adequar o processo de suspensão de benefícios do PBF para famílias beneficiárias do Seguro Defeso, a saber:

PROVIDÊNCIA	PRAZO	QUANTITATIVO (requerimentos)	STATUS
Abertura de demanda para correção da falha no processo automatizado junto à Subsecretaria de Tecnologia da Informação/MC	Imediato	133.403 (critério 1) 2 (critério 2)	Demanda aberta em 20/01
Acompanhamento dos requerimentos identificados no erro operacional (casos do período de 04/15 a 03/19, recebidos após março de 2019)	90 dias (estimativa)	133.403 (critério 1) 2 (critério 2)	Aguardando correção pela STI
Formalização ao ME de necessidade de entrega das bases de out/2019 a fev/20 no formato acordado	Imediato	150.092	Em providências (Reuniões com ME em 18/01 e 04/02. Envio de ofício em 29/12 - SEI 9341322)
Suspensão dos requerimentos pendentes	Início em abril	283.497	Aguardando base corrigida pelo Ministério da Economia

5. CONCLUSÃO

Eram estas as considerações do Departamento de Benefícios acerca dos apontamentos da Controladoria no Relatório de Avaliação nº 844474 (preliminar), que apresenta os achados de eventual desconformidade na suspensão de benefícios do PBF para famílias que são beneficiárias do Seguro Defeso Pescador Artesanal.”

Análise da Equipe de Auditoria

Destaca-se, inicialmente, que de forma diversa daquilo que foi registrado no item 3.2 da manifestação anteriormente reproduzida, a base do CadÚnico utilizada pela CGU para os cruzamentos de informações refere-se a agosto/2020, e não agosto/2018

Ademais, a Senarc destaca a oportunidade de ajustes na metodologia utilizada pela CGU, resumidas a seguir:

“I - Usar CadÚnico de cada referência de folha para identificar a pessoa no mês de recebimento do Seguro Defeso;

II - Usar chave do Código Familiar para localizar a família de referência do pescador

III - Ajustar a regra de análise do público do período 01 - de 01/2018 a 03/2019, considerando a regra do Critério 01 (duas suspensões por pessoa).

IV - Ajustar a regra de análise do público do período 2 - de 04/2019 a 01/2020, considerando a regra do Critério 02 (suspensões de acordo com o nº de parcelas distintas recebidas).

V - Alinhar regra de geração do público de acompanhamento da CGU considerando as regras de negócio sinalizadas nas notas técnicas deben, de acompanhamento SDPA defeso (a CGU analisou data de início e fim do defeso, enquanto o ministério da Cidadania aplica a repercussão de acordo com o mês de competência do requerimento)."

Quanto ao registro de que as bases de dados utilizadas pela CGU para a realização das análises deixaram de considerar que o CadÚnico possui uma dinâmica mensal de movimentação entre famílias, fato que reflete na geração da folha de pagamento do PBF e que ensejaria a revisão das conclusões do trabalho de auditoria, destaca-se que essa dinâmica foi, sim, contemplada no trabalho realizado, utilizando-se, no entanto, uma metodologia diversa daquela definida pela Senarc para os processamentos pertinentes – a CGU verificou, junto à base de agosto/2020, registros de cadastramento e de exclusão das famílias e dos respectivos membros, de forma a aferir a situação na data de recebimento do benefício do SDPA. Verifica-se, entretanto, a partir da manifestação da Senarc, possibilidade de distorções relacionados à metodologia escolhida.

Em relação aos itens III e IV, que tratam de ajustes nas regras de análise dos públicos, destaque-se que os critérios mencionados já foram contemplados na metodologia executada pela CGU, sendo provável que tal apontamento seja decorrente das distorções relacionadas à metodologia de identificação da dinâmica mensal de movimentação entre famílias, tratadas acima.

Sobre o item V, a Senarc argumenta que a CGU teria identificado os beneficiários a serem monitorados a partir das datas de início e fim do defeso, enquanto o Ministério da Cidadania utiliza como critério o mês da competência do requerimento do SDPA. Destaque-se, entretanto, que o critério adotado pela CGU considerou, para identificação das parcelas de SDPA recebidas, a data de emissão da parcela, independentemente do período de defeso ao qual se refere – optou-se pela aplicação desse critério como forma de garantir que a suspensão do benefício do Bolsa Família ocorra em data próxima à competência de recebimento do SDPA (na hipótese da realização tempestiva da suspensão), reduzindo o impacto sobre a renda familiar.

Além do exposto, registre-se que a partir das apurações realizadas sobre os resultados da versão preliminar deste relatório, a Senarc identificou a necessidade de correções e adequações no processo de suspensão de benefícios do PBF em virtude do recebimento do SDPA. As correções dizem respeito (i) ao processo de recepção e carga dos dados para controle das suspensões, que não vinha considerando famílias que tiveram concessão retroativa do SDPA; e (ii) às bases de dados encaminhadas pelo Ministério da Economia, no período de 10/2019 a 02/2020, que tiveram seu processo de carregamento prejudicado, no âmbito do Ministério da Cidadania, em virtude de mudanças ocorridas no layout dos arquivos. Segundo destacado pelos gestores, as inconsistências podem ter impactado a identificação de pouco mais de 283 mil requerimentos do SDPA.

Por fim, a Senarc ressalta já estar adotando providências no seu âmbito de atuação, parte das quais em andamento e outras programadas, para corrigir e adequar o processo de suspensão de benefícios do PBF a famílias beneficiárias do Seguro Defeso, identificando, para cada caso, os prazos, os quantitativos de requerimentos relacionados e o status da providência.

Assim, considerando o anteriormente exposto, tanto em relação às possíveis distorções relacionadas aos critérios adotados pela CGU, quanto no que diz respeito à necessidade de correções nos processos internos da Senarc, entende-se como oportuna a reavaliação do processo como um todo, de forma a corrigir problemas identificados e avaliar a possibilidade de aprimoramento nos procedimentos de suspensão realizados pelo Ministério da Cidadania – conforme destacado pelos gestores, esse processo de reavaliação já foi iniciado.

Especificamente sobre as diferenças nos critérios utilizados pela CGU, o que repercutiu nos achados do presente relatório, optou-se pelo não reproprocessamento dos testes efetuados pela equipe auditoria, haja vista que a Senarc já deu início ao processo de revisão de seus procedimentos em virtude de fragilidades detectadas. Assim, considerados os esclarecimentos apresentados na presente análise, está na alçada da Secretaria avaliar quais critérios e bases de dados proporcionam o alcance dos melhores resultados no processo de monitoramento.

Finalmente, registra-se que as informações apresentadas pela Senarc serão consideradas pela CGU em monitoramentos futuros sobre o processo de suspensão dos benefícios do PBF em virtude do recebimento do SDPA.

Em virtude de todo o exposto, foram realizados ajustes no Achado 2, nas recomendações e na conclusão do relatório.