

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA NACIONAL DE RENDA E CIDADANIA

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201701359

UCI Executora: SFC/DS II/CGDES - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social

Análise Gerencial

Coordenador - Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201701359, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA – SENARC.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 07/06/2017 a 21/06/2017, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas, quando necessário, consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.



2. Resultados dos trabalhos

O escopo do trabalho incluiu os conteúdos pactuados, por meio da Ata de Reunião realizada em 17/02/2017, entre Secretaria de Controle Externo da Previdência, Trabalho e Assistência Social do Tribunal de Contas da União (TCU) e a Diretoria de Auditoria da Área de Políticas Sociais II da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

No que tange à Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da gestão, o conteúdo definido refere-se à avaliação quanto à eficácia e eficiência dos resultados das fiscalizações do Programa Bolsa Família, por seleção de fluxo, sobre a apuração e a cobrança do ressarcimento dos prejuízos identificados na execução do Programa.

Também foi definido como foco dos trabalhos, a realização de avaliação da gestão do contrato com a Caixa Econômica Federal (CAIXA), enquanto agente operador do Programa Bolsa Família, especialmente em consideração as recomendações efetuadas em exercícios anteriores pela CGU, em relação ao ateste de serviços e transferências efetuadas. Ainda com relação à CAIXA, foi realizada análise da tempestividade de pagamento à Caixa Econômica Federal, tanto em relação aos desembolsos das transferências do Programa Bolsa Família, quanto em relação às tarifas relacionadas à operacionalização do Programa.

Quando aos controles internos da Unidade, foi realizada análise dos controles da qualidade dos serviços e dos recursos de tecnologia de informação usufruídos pela SENARC, frente as demandas para aprimoramento e execução do Programa Bolsa Família, além dos demais controles internos administrativos instituídos pela Unidade com vistas a garantir que seus objetivos sejam atingidos.

Além desses tópicos, também foram realizadas as seguintes avaliações: conformidade das peças do processo de contas e identificação do rol dos responsáveis pela Unidade; atendimento às recomendações expedidas pela CGU e cumprimento das determinações do TCU. No que concerne à avaliação da utilização do Sistema CGU-PAD, registra-se que o assunto é de competência da Secretaria Executiva do MDS.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças



Verificou-se que o Relatório de Gestão elaborado pela SENARC está estruturado de acordo com as normas estabelecidas nas Decisões Normativas nº 154/2016 e 156/2016, do Tribunal de Contas da União, bem como na Portaria TCU nº 59, de 17/01/2017.

No que concerne ao Rol de Responsáveis, verificou-se que o arquivo enviado pela SENARC ao TCU, complementado pela CGU com informações relativas a períodos de substituição, atende às disposições dos artigos 10 e 11 da IN TCU 63/2010 e do art. 10º da DN TCU 156/2016.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

a) O cruzamento de bases de dados apresenta resultados satisfatórios na identificação de recebimentos indevidos de benefícios do Programa Bolsa Família, com possibilidade de aprimoramentos com a inclusão de novas bases de dados.

O Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), instituído pela Portaria GM/MDS nº 68, de 22/06/2016, como desdobramento do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), possuía por finalidade a construção de nova metodologia de cruzamento de dados do Programa Bolsa Família (PBF), incorporando a utilização de novas bases e definindo novos critérios para tratamento das inconsistências identificadas. O grupo contou com representantes da Administração Direta e Indireta, bem como do Ministério Público Federal e do Tribunal de Contas da União.

O GTI definiu que abordaria três aspectos da gestão do Cadastro Único e Programa Bolsa Família – “(1) aperfeiçoamento do processo de inclusão e atualização cadastral (consultas on-line e consulta ao cidadão); (2) aperfeiçoamento dos processos de monitoramento e ações de combate a fraudes cometidas pelos cadastrados (aperfeiçoamento do processo de averiguação cadastral, incluindo medidas pós-cancelamento, quando for o caso); e (3) elaboração de sistemática de identificação, de apuração e de ações de combate a fraudes em nível municipal” –, entretanto, no curto prazo, foi dada maior atenção ao segundo item.

Sob esse contexto, a fim de aperfeiçoar o processo de averiguação cadastral por meio da qualificação de dados e aprimoramento de rotinas, o GTI identificou 16 bases de dados oficiais passíveis de utilização. Não foram contemplados três importantes grupos de fontes de renda – (1) militares, os quais demandam disponibilização de base de dados específica; (2) trabalhadores formais sem vínculo de emprego, que podem ser identificados no CNIS como contribuintes individuais; e (3) trabalhadores informais, para



os quais a utilização de bases do Imposto de Renda (IR), da Agencia Nacional de Saúde (ANS), da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e do Banco Central do Brasil (BACEN) poderia indicar um perfil de consumo incompatível com os benefícios do PBF.

Como resultado, foram encontradas 2.558.325 de famílias (dentre 13,8 milhões de famílias inscritas no PBF) com indícios de inconsistência cadastral, cujos enquadramentos se encontram explicitados na tabela a seguir.

Quadro 01 – Resultados do Cruzamento de Dados GTI

RFPC até R\$170,00 ¹	RFPC entre R\$170,01 e 1/2 S.M.	RFPC acima de 1/2 S.M.	Total
620.032	1.468.681	469.612	2.558.325

Fonte: Papeis de Trabalho CGU.

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), participante do GTI, realizou cruzamentos de forma independente ao Grupo, a fim de avaliar a consistência e a completude dos cruzamentos de informações do cadastro dos beneficiários do Programa Bolsa Família com bancos de dados oficiais. Também teve como objetivo analisar os encaminhamentos propostos pela SENARC para tratar as fragilidades identificadas nos cruzamentos tanto para aprimoramento dos controles quanto para aplicação de penalidades nos casos em que foram realizadas concessões de benefícios a pessoas que não se adequam às regras do Programa. As conclusões da CGU, constantes do Relatório de Avaliação do Programa Bolsa Família nº 75/2017, versam no sentido de que os resultados são satisfatórios no que tange à suficiência de informações – ainda que se reconheça a possibilidade de aprimoramento pela inserção de novas bases de dados nos cruzamentos, especialmente as vinculadas à renda – e consistentes, não obstante o registro de divergências metodológicas, as quais são insignificantes perante o resultado total.

¹ Cabe acrescentar que 127.753 famílias com inconsistências decorrentes apenas de registros das bases de óbito e/ou de pessoas jurídicas, as quais não apresentam valores de renda, foram enquadradas na faixa em que a RFPC calculada é inferior a R\$170,00.

- b) O aprimoramento dos controles do Cadastro Único e Programa Bolsa Família, ainda em implementação, e o tratamento dos resultados do cruzamento, o qual possui limitações de ordem operacional, são insuficientes para a prevenção e/ou solução de inconsistências identificadas.**



Considerando o volume de 2,5 milhões de famílias encontradas no cruzamento realizado, a SENARC propôs ações imediatas de atualização cadastral, bloqueio e cancelamento de benefícios. Tal gradação se dá em função da permanência nas regras do Programa, ou seja, para aqueles com Renda Familiar Per Capita (RFPC) de até meio salário mínimo, aplica-se no máximo o bloqueio, enquanto que, para aqueles com RFPC superior a meio salário mínimo, a medida mais drástica – cancelamento – é a cabível.

Como medidas estruturantes, o gestor federal informou que já existe o projeto “Averiguação Cadastral on-line” e que estão em andamento os seguintes desdobramentos (dentro do escopo do GTI): (1) Impedimento da habilitação das famílias beneficiárias do PBF que tem pessoas identificadas na RAIS/CAGED com renda individual não declarada no Cadastro Único ou a base de óbitos (SISOBI); (2) Integração dos dados de cruzamento do Cadastro Único com a base de óbitos (SISOBI); (3) Ações de interoperabilidade no âmbito do Governo Federal, em pauta no Ministério do Planejamento, para integração de diferentes bases de dados, cuja proposta gerou minuta de decreto que tramita na Casa Civil da Presidência da República; (4) Inclusão de marcação específica (pendência) no Sistema do Cadastro Único para os casos identificados com indícios de informação incorreta; (5) Redução do tempo de lançamento de novas listas de Averiguação Cadastral.

Entretanto, as ações imediatas propostas possuem fragilidades por não atuarem sobre a real causa da questão. Primeiramente, cabe destacar que as ações tomadas sob âmbito do PBF, embora necessárias, não são as mais eficazes, haja vista o processo de atualização cadastral e o bloqueio (temporário) exigirem apenas a presença da família no CRAS para confirmação das informações e o cancelamento não implicar penalidade nem na impossibilidade de retorno ao Programa. Além disso, os Municípios, quando da execução dos procedimentos determinados na Averiguação, não possuem informações detalhadas das inconsistências, o que prejudica a atuação tempestiva, pontual e eficaz.

Ademais, é notória a opção do MDS pelo controle a posteriori, materializado sob a figura da Averiguação Cadastral. Essa ação, ainda que essencial, deveria servir de suporte para validação das regras do programa e apontamento de casos residuais derivados de problemas cadastrais e/ou alterações de situação das famílias enquanto beneficiárias da política. Porém, a solução é tratada como principal recurso de saneamento das inconsistências do Programa, gerando grande volume de (re)trabalho aos já deficitários Municípios, dificultando, inclusive, processos de fiscalização, que intentam a apuração de dolo no falseamento de informações, os quais serão tratados em apontamento específico.



A eficácia das ações de controle passa, obrigatoriamente, pela precisão das informações inseridas no Cadastro Único – ponto de controle essencial para mais de 30 políticas públicas. Nesse sentido, o processo de validação das informações no processo de cadastramento, o qual depende de acesso e disponibilidade de informações (bases de dados) e de infraestrutura para cruzamentos, assim como a desburocratização do processo de cadastro, com menor esforço de atualização e maior integração com outros programas, deve compor o escopo de soluções aventadas pelo MDS. Cabe destacar, entretanto, que a proposta de qualificação do Cadastro Único não implica restrição de entrada do público-alvo das políticas dele decorrentes, sendo importante para a assistência a beneficiários de baixa renda em situação de vulnerabilidade, foco do programa.

Para sanar as impropriedades acima descritas, associadas à identificação de 345 mil famílias com alta probabilidade de terem declarado incorretamente suas rendas familiares (e prejuízo potencial de até R\$ 1,3 bilhão), recomendou-se à SENARC, no Relatório de Avaliação do Programa Bolsa Família nº 75/2017, a adoção de processo prévio de verificação das informações declaradas no Cadastro Único como requisito de validação do cadastro; a disponibilização das informações detalhadas dos registros administrativos aos Municípios, relativas às inconsistências identificadas em processos de Averiguação Cadastral; a regulamentação de critérios de geração de pendências e de invalidação do cadastro das famílias identificadas no processo de Averiguação Cadastral; e, a elaboração e execução de plano para adoção de providências para o tratamento dos casos de subdeclaração apontados no Relatório, considerando prioritários os casos mais graves e materialmente mais relevantes, para resarcimento e aplicação de penalidades.

Verifica-se que as recomendações acordadas no âmbito do RAV caminham no sentido da qualificação do Cadastro Único. Entretanto, a SENARC argumenta que não é responsável pela garantia de veracidade das informações declaradas pelo cidadão ao entrevistador, mas tão somente pela sua fidedignidade. Porém, quando avaliado o Decreto nº 6.135/2007, nos seus artigos 9º e 10º, para a CGU, fica evidente a relação/associação conceitual entre consistência, fidedignidade e veracidade.

Muito embora a SENARC expresse seu entendimento pelo cumprimento das normas e diretrizes governamentais, não tendo a atribuição institucional de garantir a veracidade das informações declaradas, também informa que tem como objetivo buscar a integração de bases de dados e a disponibilização das informações dos demais registros administrativos aos municípios para melhorar o atendimento das famílias, citando inclusive, a necessidade de uma estratégia maior, do Governo Federal, de garantir a interoperabilidade das bases de dados governamentais de forma efetiva e do



enfrentamento da questão do sigilo das informações dos registros utilizados para cruzamento.

Cabe destacar, contudo, em relação ao entendimento da SENARC, que a disponibilização de informações aos Municípios é de fundamental importância para a consistência dos dados apurados a partir do processo de Averiguação Cadastral, não se tratando de uma evolução, mas de parte indispensável para seu bom funcionamento. Assim, a Averiguação não pode ser encarada como um processo de atualização cadastral, mas sim de verificação de veracidade, considerando o acesso e a disponibilidade às informações necessárias. A sua indisponibilidade aos entes compromete a eficácia da Averiguação, o que não pode ser suprido pela inserção de novas fontes de dados e de sua interoperabilidade, ainda que se reconheça o caráter qualificador dessas ações.

c) Avaliação sobre os resultados dos processos de fiscalização do Programa Bolsa Família.

O processo de fiscalização é o instrumento disponibilizado à SENARC para apuração de dolo na prestação de informações falsas ou na utilização de qualquer outro meio ilícito para indevidamente ingressar ou se manter como beneficiário do Programa Bolsa Família. Sua abertura decorre de denúncias relacionadas ao recebimento indevido dos benefícios assistenciais. As penalizações previstas, sem prejuízo da sanção penal aplicável, são o ressarcimento dos recursos recebidos indevidamente e a impossibilidade de reingresso no programa pelo período de um ano contado da quitação do ressarcimento, no caso de dolo comprovado.

Os pedidos de abertura de processo provêm das mais diversas fontes, entre elas órgãos de controle (CGU, TCU, Polícia Federal, Ministério Público, Poder Legislativo e Poder Judiciário), Prefeituras (em regra, decorrentes de procedimentos de Averiguação Cadastral), Ouvidoria do MDS, entre outras. De 2014 a 2016, a SENARC fez levantamento indicando os processos instaurados, aqueles que foram concluídos e os que derivaram em pedidos de ressarcimento, com apuração dos valores restituídos, conforme se observa a seguir.



Origem	Situação	Quantidade Total 2014/2015/2016	Valor (R\$) Total 2014/2015/2016	% Participação sobre Total de Processos Instaurados por Origem (A)	% Participação sobre Total (B)
Órgãos de Controle (CGU, TCU, Polícia Federal, Ministério Público, Poder Legislativo e Poder Judiciário)	Instaurados	588	-	100,00%	19,75%
	Concluídos ⁽¹⁾	289	-	49,15%	64,51%
	Concluídos sem Ressarcimento	190	-	32,31%	72,52%
	Pedidos de Ressarcimento	99	52.044,90	16,84%	53,23%
	Ressarcimentos Recebidos	5	7.488,88	0,85%	12,82%
Prefeitura Municipal	Instaurados	646	-	100,00%	21,70%
	Concluídos ⁽¹⁾	84	-	13,00%	18,75%
	Concluídos sem Ressarcimento	51	-	7,89%	19,47%
	Pedidos de Ressarcimento	33	30.701,91	5,11%	17,74%
	Ressarcimentos Recebidos	5	9.769,46	0,77%	12,82%
Ouvidoria do MDS	Instaurados	1.364	-	100,00%	45,82%
	Concluídos ⁽¹⁾	12	-	0,88%	2,68%
	Concluídos sem Ressarcimento	4	-	0,29%	1,53%
	Pedidos de Ressarcimento	8	205,00	0,59%	4,30%
	Ressarcimentos Recebidos	3	5.701,82	0,22%	7,69%
Outros	Instaurados	379	-	100,00%	12,73%
	Concluídos ⁽¹⁾	63	-	16,62%	14,06%
	Concluídos sem Ressarcimento	17	-	4,49%	6,49%
	Pedidos de Ressarcimento	46	22.770,13	12,14%	24,73%
	Ressarcimentos Recebidos	26	26.324,55	6,86%	66,67%
TOTAL	Instaurados	2.977	-	100,00%	100,00%
	Concluídos ⁽¹⁾	448	-	15,05%	100,00%
	Concluídos sem Ressarcimento	262	-	8,80%	100,00%
	Pedidos de Ressarcimento	186	105.721,94	6,25%	100,00%
	Ressarcimentos Recebidos	39	49.284,71	1,31%	100,00%

Fonte: SENARC/MDS, tratada pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

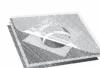
(1) - A linha "Concluídos" foi calculada somando-se os valores das linhas "Concluídos sem Ressarcimento" e "Pedidos sem Ressarcimento".

(A) - Linha "Instaurados" é utilizada como denominador (fixa) e as demais variáveis são utilizadas como numerador.

(B) - Para o cálculo dos percentuais, foram utilizados como numeradores os respectivos valores individuais e como denominador a sua respectiva denominação no Total - Ex.: "Instaurados" do grupo "Órgãos de Controle" como numerador e "Instaurados" do grupo "Total" como denominador.

É possível depreender da tabela que a “Ouvidoria do MDS” é a responsável pelo maior volume de instaurações, com 45,82% do total. No que tange à quantidade de processos concluídos e pedidos de ressarcimento, os “Órgãos de Controle” acumulam juntos 64,51% e 53,23% respectivamente. Entretanto, o grupo “Outros” ficou responsável pela maior parcela quanto ao recebimento dos ressarcimentos, com 66,67% do total, cuja maior quantia fica a cargo de “Demanda Interna MDS”.

Comparando os processos instaurados entre 2014 e 2016, do total de 2.977 processos instaurados no período, 448 foram concluídos, resultando em 186 pedidos de ressarcimento, dos quais em apenas 39 deles (1,31% do total) foi identificado recebimento de valores, no montante de R\$ 49.284,71 e média de R\$ 1.263,71. Cabe ressaltar que não estão contemplados na tabela os 1.760 processos administrativos instaurados referentes a famílias com membros empossados em cargo eletivo remunerado. Desses, 1.741 geraram procedimento de cobrança de ressarcimento, sendo 1.251 efetivamente pagos, cujo montante foi de R\$ 943.634,21.



Além disso, não há correlação numérica entre os casos apontados nas Averiguações Cadastrais e seus reflexos no volume de processos de fiscalização instaurados com origem nas Prefeituras Municipais. Entre 2014 e 2016, foram levantados 9,6 milhões de casos na Averiguação para procedimento de verificação por parte Municípios. O volume de processos de fiscalização instaurados por pedido Municipal, conforme disposto no artigo 5º, § 3º, da Portaria MDS nº 94/2013, foi de 646 casos para o mesmo período. Caso os municípios contassem com informações detalhadas acerca das inconsistências apontadas, sua atuação seria potencialmente mais tempestiva, precisa e eficaz, e mais casos de dolo poderiam ser identificados.

Ademais, é notório o alto custo operacional do processo de fiscalização formalmente instituído, considerando a individualidade e especificidade de cada caso. Essas características, associadas à garantia do direito à ampla defesa e ao contraditório, impactam no prazo necessário à conclusão. Quando possível, a SENARC atua de forma padronizada em casos similares, de forma a ganhar em eficiência, sem prejuízo dos direitos legais e constitucionais dos administrados.

Considerando a implementação da recomendação do Relatório de Avaliação do Programa Bolsa Família nº 75/2017, para que a SENARC melhore a atuação dos municípios, haveria tendência de aumento do número de fiscalizações instauradas, semelhante à identificação das cerca de 345 mil famílias com alta probabilidade de terem declarado incorretamente suas rendas familiares, detectadas em cruzamento de dados realizado pela CGU, inviabilizando a capacidade operacional e o processo instituído atuais.

A fim de garantir maiores resultados em termos de fiscalização, além da própria diminuição de ocorrências pela adoção de aperfeiçoamentos no processo de cadastro, entende-se necessário que o MDS estude soluções no sentido de proporcionar maior eficiência ao processo fiscalizatório, o qual, por definição, deve ser residual. Cabe destacar que a SENARC elenca como aprimoramentos: (1) a busca de alterações legislativas, no sentido de estabelecer uma linha de corte para valores apurados que não superem os custos administrativos; (2) a conclusão do desenvolvimento do SIGAF; e (3) a possibilidade de abertura automática de processo no SEI.

2.3 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Relação contratual entre MDS e Caixa para operacionalização do PBF.



A Lei nº 10.836/04, que criou o Programa Bolsa Família - PBF, atribuiu à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do programa. Tal atribuição foi regulamentada pelo artigo 16 do Decreto nº 5.209/04, o qual permitiu ao MDS a contratação da Caixa para prestação de outros serviços afetos à operacionalização do PBF.

De maneira bastante sucinta, as transferências de renda do PBF dependem de 4 processos: 1) identificação do público alvo do programa, realizada por meio do Cadastro Único; 2) seleção dos beneficiários; 3) cálculo dos benefícios; e 4) pagamento dos benefícios. Em cumprimento à Lei nº 10.836/04, a Caixa foi contratada para efetuar os pagamentos dos benefícios do PBF, e, por decisão do MDS, também foi contratada para operacionalizar o Cadastro Único e para gerir a folha de pagamentos de benefícios do programa. O processo de seleção das famílias para concessão de benefícios foi mantido no âmbito do MDS.

Na prática, a operacionalização do Cadastro Único pela Caixa exige que ela mantenha um sistema de informação para coleta de dados cadastrais acessível para a Assistência Social de todos os municípios, além de oferecer treinamento para os cadastradores e distribuir formulários impressos para coleta de dados das famílias. Representa cerca de 10% do valor da fatura mensal do contrato, e é cobrada pela quantidade de famílias registradas no Cadastro Único, de formulários distribuídos e de treinamentos realizados.

A gestão da folha de pagamentos pela Caixa implica em calcular, com base nas informações do Cadastro Único, o valor devido a cada família selecionada pelo MDS, conforme se enquadrem nas regras dos 5 tipos de benefícios previstos no artigo 19 do Decreto nº 5.209/04. Tendo em vista que as informações cadastrais das famílias podem ser alteradas a qualquer momento, os cálculos de benefícios devem ser refeitos mensalmente pelo Sistema de Benefícios ao Cidadão – SIBEC. A gestão da folha representa cerca de 10% da fatura mensal do contrato, e é cobrada pela quantidade de famílias com benefícios a receber.

Quanto aos pagamentos dos benefícios mensalmente calculados, eles podem ser depositados em conta do beneficiário ou podem permanecer na denominada conta gráfica (ou conta suprimento) para saques dos benefícios, que ainda podem ocorrer nos 3 meses seguintes. Os pagamentos são controlados pelo Sistema de Pagamentos Sociais – SIPAS, representam cerca de 80% do valor da fatura de mensal do contrato e são cobrados pela quantidade de operações de pagamentos efetivadas e por cartões emitidos.



Pelos serviços de operação do Cadastro Único - CadÚnico, de geração das folhas mensais de pagamentos dos benefícios e de efetivação dos pagamentos aos beneficiários, a Caixa cobra, atualmente, cerca de R\$ 34.000.000,00/mês.

Quanto ao contrato anterior, com vigência de 01/2013 a 04/2016, os atestes definitivos começaram a ser realizados em 06/2014, tendo sido identificada a necessidade de restituição de cerca de R\$ 200.000.000,00.

Após o MDS indeferir os recursos da Caixa contra os valores de restituição referentes ao contrato 2013-2016, a Caixa, em maio de 2017, apresentou recurso à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal da Advocacia Geral da União. Ressalta-se, como principal argumento da Caixa contra a cobrança do MDS, a intempestividade dos atestes definitivos, valendo-se, uma vez que não há previsão no contrato, do limite de 90 dias estabelecido pelo artigo 73 da Lei 8.666/90, ainda que o MDS alegue a necessidade de no mínimo 120 dias para conclusão dos atestes.

O contrato vigente foi omisso no estabelecimento de data limite para apresentação de ateste definitivo pela contratante, muito embora tenha previsto a possibilidade de ateste provisório, e limitou-se a reconhecer a possibilidade de ocorrência de prejuízos causados pela contratada com pagamentos de benefícios indevidos, sem estabelecer, contudo, encaminhamentos e prazos para as restituições.

Acerca do contrato atual (2016-2018), verificou-se a prática do MDS de atestar provisoriamente suas faturas, uma vez que foi decidido aguardar a conclusão, prevista para julho de 2017, de sistema informatizado para realização dos atestes dos itens “Família Beneficiária – PBF” e “Operação de Pagamento do PBF”, que respondem por cerca de 90% dos valores das faturas e pela totalidade de eventuais casos de restituição.

Uma vez que prevaleça a tese da Caixa sobre a intempestividade dos atestes, poderá ficar comprometida também a cobrança de eventuais benefícios pagos indevidamente no âmbito do novo contrato. O mesmo vale para erros de faturamento dos itens “Família Beneficiária – PBF” e “Operação de Pagamento do PBF”, que, ultrapassados os prazos, eventualmente também não poderão ser objeto de glossa pelo MDS.

2.4 Obediência à Ordem Cronológica dos Pagamentos

Pagamentos e transferências referentes aos contratos entre o MDS e a Caixa para operacionalização do Programa Bolsa Família.



Por força de contrato firmado para operacionalização do Programa Bolsa família, a Caixa Econômica Federal se compromete a prestar serviços relacionados à operacionalização do Cadastro Único, à geração das folhas mensais de pagamentos dos benefícios e aos pagamentos aos beneficiários, enquanto o Ministério do Desenvolvimento Social, em contrapartida, deve pagar faturas mensais dos serviços prestados e transferir recursos suficientes para a efetivação dos pagamentos dos benefícios. Em 2016, o MDS pagou regularmente as faturas com datas de vencimento dentro do exercício, que somaram 327 milhões, e, em outubro, realizou o pagamento das faturas em atraso do período de setembro de 2013 a dezembro de 2015, no valor de 504 milhões. Quanto aos 27,5 bilhões necessários para pagamentos dos benefícios, eles foram regularmente disponibilizados para a Caixa durante o exercício.

2.5 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

a) Insuficiência de recursos de TI disponibilizados para gestão da SENARC.

A SENARC tem mapeado as necessidades de recursos de TI da área finalística, estabelecendo acordos de priorização no âmbito do Comitê de Gestão da Tecnologia da Informação (CGTI), com participação do processo de elaboração do Plano de Diretrizes da Tecnologia da Informação (PDTI), com vistas ao planejamento das ações que norteiam a abertura das demandas e a alocação dos recursos disponibilizados pela Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI).

Em 2016, não houve levantamento de novas necessidades, tendo prorrogado as que estavam em curso no PDTI 2013-2015, e, ao final do exercício, o MDS iniciou a elaboração do novo PDTI 2017-2018, abarcando as ações que estavam em curso, as novas necessidades previstas e as priorizações.

Parte do esforço da gestão de TI é compartilhada com a DTI, área responsável por dimensionar o custo das demandas e por gerir e fiscalizar os contratos de TI. Em 2016 o contrato com a fábrica foi descontinuado, não podendo ser abertas novas demandas de desenvolvimento até o momento. A partir de junho de 2016, mesmo as demandas de manutenção foram suspensas, pois o corpo técnico da fábrica foi desmobilizado. O novo contrato com uma fábrica de software está em vias de ser finalizado com previsão de início das atividades no segundo semestre de 2017.

A SENARC tem apontado a necessidade de profissionais de TI para compor seu quadro, com o objetivo de apoiar o gestor de negócios na execução das atividades previstas no



processo de desenvolvimento de software. A falta desses profissionais resulta em deslocamento de outros profissionais de suas áreas de atuação e sem necessária especialização para atuarem como interlocutores entre os gestores de negócio e os prestadores de serviço de TI (DTI e fábrica de Software). Por outro lado, a SENARC também aponta a alta rotatividade dos profissionais das fábricas de software e os perfis inadequados dos analistas disponíveis. Como resultado, os produtos entregues pela fábrica para a validação e homologação são considerados pela Unidade de baixa qualidade, com geração de muito retrabalho, postergações na entrega dos produtos, com a possibilidade de comprometer a qualidade ou tornar o produto final obsoleto.

Afim de suprir a necessidade acima, a SENARC entende que a DTI poderia criar em sua estrutura interna uma equipe de analistas de requisitos designados para atenderem de forma segmentada e continuada as áreas de negócio da Secretaria, com conhecimento das regras de negócios, dando suporte aos gestores na execução das atividades do processo de desenvolvimento de software.

Atualmente, o fluxo de demandas inicia com uma avaliação e estudo da necessidade negocial para definição da demanda, após a DTI é oficializada e iniciado o levantamento de requisitos com a empresa designada para a função. O acompanhamento das demandas é realizado pela SENARC por meio do Sistema Demandas DTI MDS, onde é possível verificar a abertura de demandas e seu fechamento, não sendo possível, no entanto, acompanhar as fases de execução. A SENARC cita, como dificuldade de acompanhamento de demandas, a falta de um planejamento prévio de atendimento para que as demandas sejam acompanhadas. Para dirimir essa dificuldade, a Secretaria agenda reuniões periódicas de pontos de controle para avaliar o andamento das demandas. Por exemplo, para as demandas da Maxtera, é feito ponto de controle semanal, com apresentação de um relatório de status semanal de cada demanda. Além disso, a Unidade também cita as demandas da Maxtera, que foram quebradas com escopos menores, estabelecendo entregas parciais do produto final para homologação, antecipando entregas menores para os usuários finais, antes que toda a solução seja concluída.

O levantamento de requisitos é realizado pelo gestor do negócio de cada área da SENARC com um analista da prestadora de serviço e raramente com a participação da DTI, com a confecção de documentos denominados Casos de Uso para cada fase de desenvolvimento ou cada módulo do sistema. A SENARC informa que tem exigido que os requisitos sejam validados antes do seu desenvolvimento e cobrado mais qualidade desses artefatos, apesar das dificuldades relatadas.



Na etapa da homologação pela área de negócio, a Secretaria alega serem relevantes o número de erros/inconsistência que surgem e, na maioria das vezes, erros já corrigidos em versões anteriores. Essas idas e vindas entre homologação pela área de negócio, correção pela fábrica e nova homologação pela área de negócio, segundo a SENARC, impactam o processo. Como solução, a Unidade entende ser necessário que a DTI acompanhe mais de perto os levantamentos de requisitos e homologações, para que seja possível identificar pontos técnicos que acabam passando despercebidos pela área de negócio.

A SENARC considera importante que a DTI estabeleça uma política adequada de gerenciamento de configuração, onde os repositórios de documentação sejam organizados por sistema e não por contrato ou contratada, suportada por uma ferramenta de versionamento, capaz de diferenciar versões validadas ou homologadas de versões em elaboração pela contratada, a exemplo do SVN, e também suportada por serviços de backup.

A área de negócios realiza os testes dos pacotes entregues em ambiente de homologação, utilizando as regras especificadas nos Casos de Uso. Após a homologação, os gestores da SENARC assinam o Termo de Homologação Negocial (THN). Em seguida, a Fábrica de Software sobe os pacotes para o ambiente de produção. Nas demandas da Maxtera o planejamento de teste não era validado pelo gestor de negócio em 2016, entretanto, para melhorar a qualidade dos produtos entregues pela Maxtera, a SENARC tem exigido que o plano de teste e os cenários de testes sejam validados e, quando o produto é disponibilizado para homologação, são exigidas as evidências de testes de todos os cenários previstos.

A SENARC tem se manifestado quanto a necessidade de a infraestrutura fornecida pela área de TI operar dentro de parâmetros de nível de serviço adequados em termos de capacidade, desempenho, segurança, disponibilidade e redundância. Ganhos de eficiência tem sido obtido com a contratação do ambiente de alta performance TERADATA pela DTI, permitindo o tratamento de grande volume de dados. Diversos sistemas de TI estão migrando ou sendo desenvolvidos nesse ambiente, como o projeto de automatização do ateste e as rotinas de averiguação cadastral.

b) Investimento em infraestrutura de TI contribuiu no aperfeiçoamento das rotinas da Averiguação Cadastral.

A Averiguação Cadastral é uma das ações realizadas pela SENARC para a manutenção da qualidade das informações registradas no Cadastro Único e consiste na comparação de



suas informações com as de outros registros administrativos. Sempre que identificadas inconsistências, as famílias são convocadas para realizarem a atualização cadastral, independentemente de receberem benefícios de programas sociais ou não. A listagem das famílias que fazem parte do público alvo é atualizada mensalmente com a indicação da situação no cadastro e disponibilizada à gestão municipal por meio do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF). Por meio de instrução operacional, a SENARC define os prazos de atualização das famílias e as ações de repercussão nos programas sociais, caso as famílias não atualizem seus dados ou se, após a nova entrevista, apresentem informações incompatíveis com sua permanência nos programas sociais.

De forma ideal, para a execução dessas ações, a SENARC necessita ter à sua disposição pessoal com perfil de análise e processamento de dados e com capacidade de dialogar com os gestores e propor soluções de Tecnologia da Informação - TI que tragam melhorias ao processo de Averiguação Cadastral. Os procedimentos precisam ser realizados em ambientes seguros e de alto desempenho, com interfaces amigáveis para serem operados pelos gestores da SENARC. As bases administrativas com potencial de uso nas averiguações precisam estar disponíveis em um ambiente de interoperabilidade. As gestões municipais precisam ser munidas com o uso autorizado dessas informações para que possam ser apresentadas às famílias em processo de atualização cadastral, de modo a dar transparência sobre as inconsistências encontradas e, assim, qualificar as informações atualizadas.

A SENARC tem apontado deficiências quanto a disponibilidade de pessoas com o perfil de TI, tendo, em 2016, encaminhado à CGRH, para posterior envio ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP, levantamento das necessidades de incremento de força de trabalho, no qual consta demanda por analistas com formação em TI.

O ambiente operacional para realização dos procedimentos tem evoluído para se tornar mais seguro, melhor documentado e com maior capacidade de processamento e armazenamento. Em 2016, a Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI do MDS mantinha um servidor Postgres no qual carregava mensalmente a base do Cadastro Único. A DTI mantém um ambiente de alta performance TERADATA para a carga mensal da base do Cadastro Único, bem como dos demais dados administrativos utilizados para a geração dos públicos alvo da Averiguação. Todos os cruzamentos e tratamentos necessários para a consolidação das informações dos públicos iniciais e monitoramento da atualização cadastral do processo de Averiguação Cadastral estão sendo realizados em ambiente TERADATA, documentados em SQL e com permissão de consulta restrita aos



técnicos da DECAU e DEBEN. No momento, para a melhoria deste processo, faltam sistemas analíticos amigáveis, de relatórios mensais.

A Averiguação Cadastral 2016 realizou batimentos das famílias do Cadastro Único com a base CNIS 2015 (celetistas e beneficiários do INSS ou BPC), com a base RAIS 2014 (estatutários) e incorporou achados de órgãos de controle. O MDS mantinha contrato com a DATAPREV para realizar o cruzamento do Cadastro Único com a base CNIS.

Em junho de 2016, com a instituição do Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), outras bases administrativas foram avaliadas quanto a sua posterior incorporação ao processo de Averiguação Cadastral. Limitação de capacidade de processamento e de autorização de acesso às bases administrativas fizeram com que a SENARC buscasse o apoio da CAIXA e da CGU, que realizaram os cruzamentos primários, disponibilizando, em separado, as informações das famílias contidas nas bases da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS de 2014 e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) de janeiro 2015 a junho de 2016, Folha de Pagamentos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de junho de 2016, base de sócios de empresas do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI), Cadastro de Pessoa Física (CPF) e base de servidores públicos federais do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE). A SENARC fez a carga dos resultados dos cruzamentos primários e, por fim, a unificação desses dados, com o estabelecimento de criticidades e repercussões.

A Averiguação Cadastral de 2017, diferentemente do processo de 2016 que teve inclusão de famílias em averiguação apenas no lançamento inicial da ação, principalmente a partir das melhorias do ambiente computacional, pode incluir grupos de famílias em três diferentes momentos do ano de 2017. Estão em curso ou previstas, a inclusão das famílias remanescente do GTI, famílias com indícios de inconsistência de renda provenientes de registro de recolhimento de FGTS, famílias identificadas pelos achados dos órgãos de controle com indícios de inconsistência cadastral e famílias provenientes de batimentos realizados entre o Cadastro Único e o CNIS pela DATAPREV.

A necessidade de realização de cruzamentos mais tempestivos com interoperabilidade com as demais bases administrativas resultou em análise de viabilidade de realização dos cruzamentos a partir da Plataforma de Análise de Dados do Governo Federal (GovData) no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

c) Inexecução tempestiva da rotina de Ateste do Contrato MDS/Caixa, decorrente de sua vinculação a desenvolvimento de solução de TI.



O MDS celebrou com a CAIXA um novo contrato para execução das ações de transferência de renda do Programa Bolsa Família, assinado em abril de 2016, com vigência para o período de maio de 2016 a outubro de 2018. O novo contrato aprimorou as rotinas do Ateste com o estabelecimento de novos procedimentos.

O MDS buscou, desde então, uma solução que permitisse a automatização das rotinas de ateste, com o objetivo de obter maior segurança, confiabilidade e eficiência em sua execução. No contrato anterior, o procedimento do Ateste era conduzido em etapas, com a execução manual de scripts de banco de dados, gerando como produto final as irregularidades necessárias para a glosa e a restituição de valores.

Cabe à gestão da SENARC, mapear as necessidades da área, estabelecer acordos de priorização no âmbito do CGTI e planejar suas ações para, no momento oportuno, encaminhar as suas demandas, envolvendo a área técnica da DTI para o emprego dos recursos de TI disponíveis.

Segundo a SENARC, as ações de automatização da gestão de benefícios do PBF englobam a automatização das rotinas de ateste do Contrato do MDS/CAIXA e fazem parte do escopo da Ação A05 Desenvolvimento incremental e manutenção de aplicativos do módulo de Administrar Benefícios do Sistema de Informações do Programa Bolsa Família – SIGPBF, da Necessidade: N1 – Desenvolvimento e manutenção de software para operacionalização das políticas sociais e suportar as atividades administrativas do MDS, do PDTI 2017-2018, que trata do Módulo de Administrar Benefícios do SIGPBF.

O Ateste tempestivo e definitivo, sem adiamentos e pendências, da forma como definido pela SENARC, demanda um ciclo de 120 dias, não previsto em contrato, com o argumento de que, para se verificar a restituição definitiva de valores pagos indevidamente, devem ser considerados os benefícios efetivamente sacados, de acordo com as informações das Operações de Pagamento do mês de referência da Folha atestada e das Operações de Pagamento dos três meses subsequentes, que é o prazo que a família possui para sacar o benefício.

Contudo, a gestão da SENARC, afim de possibilitar que o Ateste automatizado ocorresse de forma tempestiva, após a assinatura do contrato, em abril de 2016, deveria considerar em seu planejamento, ações preparatórias, entre as quais envolver a DTI, com antecedência, para fins de análise da disponibilidade da Fábrica de Software e elaboração de proposta de desenvolvimento, com os prazos factíveis de implementação.

Ademais, a indisponibilidade de Fábrica de Software já era conhecida no momento da assinatura do contrato com a CAIXA, pois a DTI comunicou, às unidades finalísticas do



MDS, em 02 de março de 2016, o encerramento das atividades da Fábrica de Software, não sendo mais permitida, desde então, a abertura de demandas por novos desenvolvimentos, fato que se prolongou até a conclusão desta auditoria.

Alternativamente, em 2017, a SENARC encaminhou o desenvolvimento de execução do Ateste de forma automatizada no ambiente TERADATA, fornecido ao MDS pela empresa MAXTERA, que embora não tenha sido contratada para desenvolvimento de softwares, foi demandada para apresentação de proposta de solução, tendo o projeto sido iniciado em 28/03/2017, com previsão de entrega para julho de 2017.

2.6 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A fim de avaliar o impacto dos controles internos administrativos da SENARC no atingimento dos objetivos do Programa Bolsa Família - PBF, foram selecionados a qualificação das informações do Cadastro Único das famílias beneficiárias do PBF e o monitoramento da geração da Folha de Pagamento do PBF por meio da execução do ateste do contrato MDS/Caixa como aspectos da gestão a serem enquadrados nos seguintes componentes de controle da Unidade: a) Ambiente de controle; b) Avaliação de risco; c) Atividades de controle; d) Informação e Comunicação; e) Monitoramento.

A qualificação das informações do Cadastro Único das famílias beneficiárias do PBF, que acontece rotineiramente com as Averiguações Cadastrais, relaciona-se diretamente com a consecução do objetivo do PBF de transferir renda para as famílias do público alvo do Programa. O ambiente de controle se caracteriza pela percepção da SENARC sobre a vulnerabilidade do público alvo do PBF, que impõe controles mínimos de acesso ao programa. Nesse sentido, a averiguação é uma atividade importante ao funcionamento do programa, por identificar inconsistências de informações do cadastro, uma vez avaliados os riscos da autodeclaração no Cadastro Único. Como melhoria da atividade de controle, identificou-se a necessidade de aprimoramento nos controles relativos ao processo de cadastramento das famílias, devido à ocorrência de pagamentos indevidos de benefícios do Programa.

Como parte do processo de Averiguação Cadastral, são realizados cruzamentos do Cadastro Único com outras bases de dados oficiais, entretanto, as inconsistências que resultam dessa atividade de controle não são comunicadas aos municípios para tratamento, conforme detalhado em registro próprio deste Relatório. A omissão desses dados dificulta que os municípios identifiquem casos próprios de abertura de fiscalização,



comprometendo a qualidade do monitoramento dos encaminhamentos gerados pela averiguação.

Quanto à execução do ateste do contrato MDS/Caixa, relaciona-se ao objetivo do PBF de forma indireta, na medida em que contribui para a operacionalização correta do programa. A atividade é centralizada na Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato Caixa nº 01/2016 - CFACC, que estabeleceu ambiente de controle formal em suas rotinas. Os procedimentos de ateste foram firmados em contrato e são realizados pelos departamentos afins, à exceção dos testes sobre as folhas de pagamento, conforme registro específico deste relatório, sobrestados em razão da necessidade de automação do procedimento, como resultado de avaliação de risco entre realizar a rotina manualmente com possibilidade de erro ou aguardar a automatização e comprometer o ateste definitivo. As atividades de controle ficam a cargo da CFACC, que consolida as informações apresentadas pelos departamentos. As informações são comunicadas formalmente entre os setores, sem indicação de comprometimento do trabalho. A Unidade monitorou os resultados decorrentes do contrato anterior e identificou redução, a partir do início dos procedimentos de ateste, de erros da Caixa no faturamento e na geração das folhas de pagamento de benefícios.

Portanto, os cinco componentes de controle mencionados foram identificados nos aspectos da gestão selecionados. Quanto ao processo de qualificação das informações do Cadastro Único, há necessidade de aprimoramentos nas atividades de controle relativas ao processo de cadastramento das famílias e na comunicação das informações aos municípios. Acerca da execução do ateste do contrato MDS/Caixa, a ausência, no contrato, de data limite para apresentação de ateste definitivo fragilizou o ambiente de controle e influenciou a avaliação de risco da Unidade.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O Relatório de Gestão da Unidade abordou todas as recomendações emitidas pela Controladoria constantes no Plano de Providências Permanente (PPP), com atualização de dezembro/2016. O PPP analisado nesta auditoria foi composto de recomendações expedidas em ações de controle realizadas junto à SENARC, até dezembro/2016, mas com a situação da implementação de junho/2017.

Das 23 recomendações que se encontravam pendentes de implementação de medidas visando à melhoria da gestão, 12 foram atendidas e 2 canceladas no exercício em análise.



Das recomendações atendidas relativas à Auditoria Anual de Contas nº 201406991, exercício de 2013, ressalta-se o pagamento de benefícios às famílias beneficiárias que tiveram seus benefícios cancelados indevidamente pela rotina ALTCAD9 da CAIXA (agente operador do PBF). A reversão de cancelamentos foi realizada na Folha de Pagamento do PBF de dezembro/2015 a 90.183 famílias beneficiárias e destas 87.323 famílias sacaram os benefícios no prazo de validade (até março/2016), totalizando R\$ 58.170.697,00.

Também, cabe destacar, o atendimento das recomendações da Auditoria Anual de Contas nº 201503505, exercício de 2014, relativas aos ajustes dos valores de IGD-M repassados aos municípios, formuladas a partir da conferência, pela CGU, do cálculo realizado pela SENARC, que identificou desconformidades com o normativo legal vigente. Como resultado, a Unidade promoveu ajuste nos valores repassados com compensação de R\$ 26.895.816,63 repassados incorretamente aos municípios e, até abril de 2017, aproximadamente 98% desse valor, havia sido compensado.

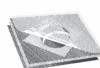
Restam ainda pendentes de atendimento no PPP 9 recomendações, conforme quadro a seguir:

Quadro 03 – Posição do Plano de Providências Permanente

Relatório de Auditoria dos Exercícios	Recomendações Pendentes
2013	6
2014	2
Nota Técnica	
1182/2009	1
TOTAL	9

Fonte: CGU. A partir da posição do PPP das recomendações decorrentes das Auditorias Anuais de Contas e Notas Técnicas

Como recomendação pendente de implementação, destaca-se a avaliação dos novos controles internos implementados pela metodologia de ateste da Folha de Pagamento do PBF para verificação de sua efetividade na redução das inconsistências da referida Folha. O Ateste foi implementado em 2014, aplicado retroativamente a partir de janeiro/2013, até maio/2016, com a identificação de R\$ 198.647.334,00 a ser restituído relativo a geração de benefícios indevidos nas folhas de pagamento dos meses referenciados e, R\$ 540.197,96 a serem glosados nas faturas relativas a prestação de serviços pela CAIXA. Os valores referentes à restituição de benefícios são objeto de questionamento entre as



partes (MDS e CAIXA), motivo pelo qual não ainda não ocorreu a devida restituição, já os valores relativos as tarifas bancárias já foram glosados. O assunto foi encaminhado, à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, da Advocacia-Geral da União, para busca da resolução do conflito. A partir da vigência do atual do contrato de prestação de serviços entre o MDS e a CAIXA (2016-2018), a realização do Ateste, a partir de junho/2016, não foi ainda realizada, no aguardo da implementação da automatização da execução do processo, com previsão para entrega do sistema em julho/2017.

Como pendência, destaca-se também a solicitação de ressarcimento à CAIXA dos valores pagos indevidamente durante o período de março de 2008 até o ano de 2014, de Benefícios Variáveis Jovens; dos valores pagos indevidamente devido a reversões indevidas de benefícios do Programa por meio da rotina de sistema ALTCAD. Devido à divergência de entendimento entre a SENARC/MDS e a CAIXA, o ressarcimento das inconsistências apontadas pela CGU e as decorrentes do processo de Ateste da Folha de Pagamento do PBF não ocorreu. O assunto foi encaminhado à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, da Advocacia-Geral da União, em maio/2017, para busca da resolução do conflito.

Outra recomendação pendente da Auditoria de Contas de 2013, refere-se à automatização da rotina de cálculo do IGD e do Apoio Financeiro à Gestão Descentralizada do PBF pela SENARC/MDS. Verificou-se que o aplicativo do cálculo automático do IGD-M, foi concluído e homologado, porém, até junho/2017, o cálculo do Índice ainda estava sendo realizado em forma de teste.

Quanto as recomendações do exercício de 2014, destaca-se a morosidade na conclusão dos processos de ressarcimento com o devido registro dos inadimplentes e cobrança de benefícios do PBF pagos indevidamente com a confirmação de ocorrência de dolo. Existem cerca de 200 famílias com pedido de ressarcimento e sem a efetiva devolução dos recursos recebidos indevidamente, com prazo previsto para a adoção de providências pelo gestor federal para 30/06/2017.

Já a recomendação originada da Nota Técnica nº 1.182/DSDES/DS/SFC/CGU-PR, de 10.07.2009, possui caráter estruturante e refere-se à criação de interfaces específicas para que os órgãos de controle possam consultar e extrair informações sintéticas e analíticas relativas ao PBF, sendo que sua implementação está condicionada a contratação de nova fábrica de software.

Além das recomendações das auditorias anuais de contas, ainda existem as oriundas do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, por meio do qual o Programa Bolsa



Família foi fiscalizado nos municípios da 8º edição até a 40º Etapa. Os resultados dessas fiscalizações foram encaminhados à SENARC para adoção de medidas saneadoras das falhas pontuais identificadas nos municípios. Como consequência, ocorreu a geração de grande passivo de recomendações, que resultou em uma mudança de metodologia para o tratamento das recomendações. Atualmente, as pendências referem-se à apuração de renda per capita das famílias incompatível com as regras do Programa, que dependem da resposta do gestor municipal e da capacidade operacional da SENARC para a realização das análises.

A partir de 2015 a CGU instituiu o Programa de Fiscalização em Entes Federativos (FEF), com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos públicos federais executados de forma direta ou descentralizada aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às Organizações da Sociedade Civil. No 1º e 2º Ciclos do Programa de Fiscalização em Entes Federativos o Município de Goiânia (GO) e o Governo do Distrito Federal (GDF), respectivamente, tiveram o PBF no escopo das fiscalizações, resultando em constatações que demandam o acompanhamento da SENARC.

Por fim, existem ainda as recomendações formuladas à SENARC decorrentes de trabalhos originados por solicitações de outros Órgãos ou por demanda interna da CGU (cruzamento de bases de dados qualificado). As situações evidenciadas nesses trabalhos foram registradas nos Relatórios de Demandas Especiais (RDE), sendo que o tratamento e monitoramento das recomendações são semelhantes à metodologia dos Sorteios de Municípios.

As recomendações formuladas pela CGU que foram objeto dos Acórdãos do Tribunal de Contas da União 3800/2015 e 6776/2016, relativos à prestação de contas da SENARC dos exercícios de 2013 e 2014, respectivamente, estão registradas em item específico, deste Relatório.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Foram identificados os Acórdãos TCU 3800/2015-1ª Câmara e 6776/2016-1ª Câmara, relativos à apreciação da prestação de contas da SENARC /MDS dos exercícios de 2013 e 2014, respectivamente, com determinação à Secretaria Federal de Controle – SFC para que acompanhe e informe por ocasião da próxima auditoria anual de contas daquela Secretaria, as seguintes questões:

- a) Acórdão TCU nº 3800/2015:



- ✓ Efetiva restituição ao erário dos valores do Benefício Variável Jovem – BVJ, pagos indevidamente no período de março de 2008 até o ano de 2014, e possíveis punições à CAIXA, agente operador do PBF, bem como se a irregularidade detectada (pagamento do BVJ) foi saneada de forma definitiva:

Verificou-se que a restituição ao erário dos valores do BVJ pagos indevidamente ainda não ocorreu bem como definição sobre aplicação de punições à CAIXA. Existem divergências de entendimento de responsabilidades entre os atores envolvidos.

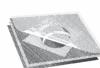
A CAIXA alega que não são atos de responsabilidade exclusivos dela, devido a ocorrência de intervenções no sistema em comum acordo com o MDS; que somente em 2012 a correção necessária foi priorizada pelo MDS; que ocorreu intempestividade entre a prestação do serviço pela CAIXA e o ateste definitivo pelo MDS, tirando a oportunidade de identificar as eventuais inconsistências e corrigindo-as a tempo de evitar sua recorrência; e, que não reconhece o ateste provisório por estar em desconformidade com o contrato de prestação de serviço. Já o MDS argumenta que é responsabilidade da CAIXA o ressarcimento de benefícios gerados e pagos indevidamente por estarem em desconformidade com as regras de negócio do Programa Bolsa Família; bem como ser insuficiente o prazo de 90 dias para o MDS realizar o ateste definitivo.

Devido a ausência de consenso entre a SENARC e a CAIXA, o assunto foi encaminhado à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, da Advocacia-Geral da União, em maio/2017, para busca da resolução do conflito.

No que se refere ao saneamento definitivo da irregularidade apontada, o processo de ateste da Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família é capaz de identificar essa ocorrência. Complementarmente, a CGU realizou um cruzamento dos dados da Folha de Pagamento do PBF de junho/2017 e não identificou casos com essa impropriedade.

- ✓ Efetiva restituição dos valores decorrentes dos benefícios cancelados indevidamente pela rotina ALTCAD9 e eventual aplicação de sanções contratuais à CEF, bem como quanto à solução definitiva para a irregularidade constatada.

Verificou-se que a ação de reversão de cancelamentos irregulares ocorreu em novembro de 2015, juntamente com a geração de parcelas retroativas, na folha do mês de dezembro de 2015, com impacto financeiro de R\$ 58.170.697,00. Com relação à aplicação de sanções, as mesmas não foram efetivadas tendo em vista que a SENARC considerou que não houve prejuízo ao erário e não havia previsão contratual para aplicação de penalidades para este tipo de situação no contrato em vigor no período de ocorrência da irregularidade.



A solução definitiva foi implementada em maio/2014, com a descontinuidade da rotina ALTCAD9 do Sibec, substituída pela rotina de qualificação de dados, que ao invés de receber dados de alteração cadastral do Cadastro Único, passou a buscar as informações desse sistema quando da sua execução, previamente aos processamentos da folha mensal.

- ✓ Efetiva restituição ao erário dos valores pagos às famílias que tiveram os benefícios revertidos indevidamente pela rotina ALTCAD e possíveis punições à CAIXA, bem como quanto à solução definitiva para a irregularidade identificada.

Em verificação ao cumprimento do Acórdão, observou-se que a restituição dos valores pagos indevidamente ainda não ocorreu e a aplicação de sanções está em avaliação pela SENARC. Devido à ausência de consenso entre a SENARC e a CAIXA, o assunto foi encaminhado à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, da Advocacia-Geral da União, em maio/2017, para busca da resolução do conflito.

A solução definitiva foi implementada em maio/2014, com a descontinuidade da rotina ALTCAD do Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC) substituída pela rotina de qualificação de dados, que ao invés de receber dados de alteração cadastral do Cadastro Único, passou a buscar as informações desse sistema quando da sua execução, previamente aos processamentos da folha mensal.

- ✓ Eficácia dos novos controles instituídos pela SENARC, no tocante ao saneamento de falhas na folha de pagamento do PBF.

O Ateste da Folha foi implementado em 2014, aplicado retroativamente a partir de janeiro/2013, fato este que justifica os altos valores de restituição identificados de janeiro/2013 a maio/2014, comparados aos valores identificados a partir de junho/2014. Por outro lado, a diminuição dos valores de restituição e glosas a partir de junho/2014 indica o aprimoramento do processo, uma vez que os problemas identificados foram sendo corrigidos.

Como resultado da aplicação da rotina de ateste da folha de pagamento para o período de janeiro/2013 a maio/2016, a SENARC apurou aproximadamente R\$ 200.000.000,00 de restituições ao erário de valores gerados e pagos indevidamente pela CAIXA. Porém, esse valor é objeto de questionamentos entre as partes (MDS e CAIXA), motivo pelo qual não ocorreu a devida restituição.

A CAIXA alega intempestividade entre a prestação do serviço pela CAIXA e o ateste definitivo pelo MDS, tirando a oportunidade de identificar as eventuais inconsistências e corrigindo-as a tempo de evitar sua recorrência. Também não reconhece o ateste provisório, alegando estar em desconformidade com o contrato de prestação de serviço. Já o MDS, argumenta ser de responsabilidade da CAIXA o resarcimento de benefícios



gerados e pagos indevidamente por estarem em desconformidade com as regras de negócio do Programa Bolsa Família; bem como ser insuficiente o prazo de 90 dias para o MDS realizar o ateste definitivo, em virtude da complexidade do processo operacional do ateste. Devido à ausência de consenso entre a SENARC e a CAIXA, o assunto foi encaminhado, à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, da Advocacia-Geral da União, em maio/2017, para busca da resolução do conflito.

A partir da vigência do atual contrato de prestação de serviços entre o MDS e a CAIXA (2016-2018), a realização do ateste (sem prazo de realização previsto em contrato) foi suspenso, com a justificativa de que com a assinatura do novo contrato de prestação de serviços (MDS-CAIXA), seria necessário investimento em automatização da execução do processo, com previsão de implementação para agosto/2017.

- ✓ Automatização da rotina de cálculo do IGD e do Apoio financeiro à Gestão descentralizada do PBF.

Quando da verificação do cumprimento da determinação, observou-se que o aplicativo do cálculo automático do IGD-M, foi concluído e homologado, porém, até junho/2017, o cálculo do Índice foi realizado em forma de teste.

b) Acórdão TCU nº 6776/2016:

A determinação à SFC para que acompanhe e informe ao TCU acerca da efetiva restituição ao erário dos valores do BVJ pagos indevidamente no período de março de 2008 até o ano de 2014 e possíveis punições à CAIXA, bem como se a irregularidade detectada foi saneada de forma definitiva, refere-se ao mesmo assunto tratado no item 1, deste procedimento.

2. 9 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as constatações identificadas pela equipe, aquelas nas quais foi estimada ocorrência de dano ao erário são as seguintes:

1.2.1.2

O aprimoramento dos controles do Cadastro Único e Programa Bolsa Família, ainda em implementação, e o tratamento dos resultados do cruzamento, o qual possui limitações de ordem operacional, são insuficientes para a prevenção e/ou solução de inconsistências identificadas.



3. Conclusão

A partir de escopo de trabalho pactuado entre o TCU e a CGU, a auditoria de avaliação da gestão da SENARC/MDS abordou, para o exercício de 2016, os seguintes conteúdos: resultados das fiscalizações do Programa Bolsa Família; gestão do contrato com a Caixa Econômica Federal (CAIXA), especialmente em consideração às recomendações efetuadas em exercícios anteriores pela CGU, em relação ao ateste de serviços e transferências efetuadas; e os controles da qualidade dos serviços e dos recursos de tecnologia de informação usufruídos pela SENARC, frente as demandas para aprimoramento e execução do Programa Bolsa Família.

No exercício de 2016, o cruzamento de bases de dados realizados no âmbito do Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), instituído pela Portaria GM/MDS nº 68, de 22/06/2016, resultou na identificação 2.558.325 de famílias do PBF com indícios de inconsistência cadastral. Ressalta-se o esforço da SENARC em buscar apoio dos diversos órgãos participantes do GTI para superar sua limitação de capacidade de processamento de dados e de autorização de acesso às bases administrativas para a realização do cruzamento.

A SENARC adotou ações imediatas a fim de atacar o problema, entretanto elas possuem fragilidades por não atuarem sobre a real causa da questão. Primeiramente, cabe destacar que as ações tomadas sob âmbito do PBF, embora necessárias, não são as mais eficazes, haja vista o processo de atualização cadastral e o bloqueio (temporário) exigirem apenas a presença da família no CRAS para confirmação das informações e o cancelamento não implicar penalidade nem impossibilidade de retorno ao Programa. Além disso, os Municípios, quando da execução dos procedimentos determinados na Averiguação, não possuem informações detalhadas das inconsistências, o que prejudica a atuação tempestiva, pontual e eficaz.

A SENARC argumenta que não é responsável pela garantia de veracidade das informações declaradas pelo cidadão ao entrevistador, mas tão somente pela sua fidedignidade. Porém, quando avaliado o Decreto nº 6.135/2007, nos seus artigos 9º e 10º, para a CGU, fica evidente a relação/associação conceitual entre consistência, fidedignidade e veracidade.

A SENARC expressa, inclusive, seu entendimento pelo cumprimento das normas e diretrizes governamentais e informa que tem como objetivo buscar a integração de bases de dados e a disponibilização das informações dos demais registros administrativos aos municípios para melhorar o atendimento das famílias, citando inclusive, a necessidade de



uma estratégia maior, do Governo Federal, de garantir a interoperabilidade das bases de dados governamentais de forma efetiva e do enfrentamento da questão do sigilo das informações dos registros utilizados para cruzamento.

Contudo, apesar do entendimento da SENARC, nessa auditoria conclui-se que a disponibilização de informações aos Municípios é, na verdade, de essencial importância para a consistência dos dados apurados a partir do processo de Averiguação Cadastral, não se tratando de uma evolução, mas de parte indispensável para seu bom funcionamento. Assim, é fundamental que a averiguação não seja encarada como um processo de atualização cadastral, mas sim de verificação de veracidade, considerando o acesso e a disponibilidade às informações necessárias.

Tal avaliação é reforçada pela identificação de cerca de 345 mil famílias com fortes indícios de terem falseado a declaração da informação de renda no momento do cadastro. Essas famílias foram detectadas com rendas formais maiores que meio salário mínimo per capita. O prejuízo potencial pelo recebimento indevido por essas 345 mil famílias foi estimado em até R\$ 1,3 bilhão.

Além do aspecto tratado acima, foram também analisados os números apresentados pela SENARC, relacionados aos processos de fiscalização do PBF instaurados pela Unidade, restando a percepção de que são insuficientes para os desvios do programa, com o agravante de que a Averiguação Cadastral, da forma como foi estruturada, tende a não propiciar a instauração de novos processos de fiscalização. Portanto, apesar das deficiências nas fiscalizações, elas apenas refletem a necessidade de aprimorar o Cadastro Único.

Quanto ao procedimento de ateste de serviços e transferências referentes à operacionalização do PBF pela Caixa, não foram identificadas, no contrato, a data limite para apresentação de ateste definitivo pela SENARC e a data limite para decisão administrativa acerca de pedidos de restituições por pagamentos indevidos de benefícios pela Caixa. A ausência dessas duas referências contratuais está em um contexto de dificuldades operacionais da SENARC para apresentação dos atestes definitivos e de contestações da Caixa alegando intempestividade do ateste definitivo pelo MDS. Desde maio/2016, a realização dos atestes dos itens “Família Beneficiária – PBF” e “Operação de Pagamento do PBF”, que respondem por cerca de 90% dos valores das faturas e pela totalidade de eventuais casos de restituição, está suspensa, aguardando conclusão, prevista para 07/2017, de sistema informatizado.



No que se refere aos controles da qualidade dos serviços e dos recursos de tecnologia de informação usufruídos pela SENARC, ganhos de eficiência tem sido obtido pela Unidade com a contratação do ambiente de alta performance TERADATA pela DTI, permitindo o tratamento de grande volume de dados. Por outro lado, a gestão da SENARC foi impactada pela insuficiência de recursos de TI disponibilizados, com a descontinuação do contrato com a Fábrica de Software em 2016 e carência de pessoal de TI para apoiar a execução das atividades inerentes ao processo de desenvolvimento de software, trazendo ineficiências ao processo e perda de qualidade aos produtos gerados. No caso específico do planejamento da solução tecnológica da automação do ateste, o envolvimento da DTI se deu em momento posterior a assinatura do contrato, não possibilitando a realização tempestiva dos atestes definitivos.

Dentre as recomendações atendidas formuladas pela CGU que agregam valor à gestão do PBF destaca-se: o pagamento de benefícios às famílias beneficiárias que tiveram seus benefícios cancelados indevidamente pela rotina ALTCAD9 da CAIXA (agente operador do PBF); a compensação de 98% do valor a ser ajustado de IGD-M repassados aos municípios, devido ao cálculo realizado pela SENARC em desconformidades com o normativo legal vigente.

Por outro lado, verificou-se pendente o ressarcimento, pela CAIXA, dos valores pagos indevidamente relativos ao Benefícios Variáveis Jovens, a reversões indevidas de benefícios por meio da rotina de sistema ALTCAD e, resultantes da implementação de ateste da Folha de Pagamento do PBF. O assunto foi encaminhado à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, da Advocacia-Geral da União, em maio/2017, para busca da resolução do conflito.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF.

Nome: HUGO LEONARDO TOSTO CUOCO
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: LUIS FELIPE PARCA LOPES



Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: ODETE RIBOLI

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: SANDRO COIMBRA ASSIS

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: THAIS SANTANA MEIRELES ROCCO

Cargo: TÉCNICO FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador - Geral

Achados da Auditoria - nº 201701359

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 Programação dos Objetivos e Metas

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação Básica do Programa

Fato



A Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) tem por competência auxiliar na formulação e implementação da política nacional de renda de cidadania do Governo Federal, que tem como seu principal instrumento o Programa Bolsa Família - PBF. A Secretaria atua como gestor nacional desse programa e do Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal, o qual articula ações específicas dos programas de transferência de renda federal, estaduais e municipais.

O Programa Bolsa Família é norteado por três eixos: a) transferência direta de renda, a fim de promover melhorias imediatas nas condições de vida das famílias; b) reforço do acesso das famílias beneficiárias aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social, contribuindo para romper a reprodução do ciclo de pobreza entre as gerações; e c) integração com outras ações e programas de governo e da sociedade civil, viabilizando o desenvolvimento das famílias mais vulneráveis.

As atividades da SENARC estão estruturadas basicamente em três macroprocessos finalísticos: i) monitoramento e qualificação dos dados do Cadastro Único; ii) pagamento de benefícios às famílias do PBF; e iii) acompanhamento do cumprimento das condicionalidades do PBF.

O valor orçado para o Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, segundo a Lei Orçamentária nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016, destinado à execução do Programa Bolsa Família, foi de R\$28.986.441.368,00. Posteriormente, por meio de alterações legislativas, foram reduzidos 700.448.876,00 da dotação inicial, totalizando, dessa forma, 28.285.992.492,00.

Quadro 01 – Execução das ações relativas ao Programa 2019

Ações que compõem o Programa 2019 – Bolsa Família	Dotação Atualizada	Despesas liquidadas
20IT - Aperfeiçoamento da disseminação de informações do PBF e do Cadastro Único.	14.651.390	12.430.813,28
216K - Aquisição de Insumos Estratégicos para Prevenção e Proteção Individual de Gestantes Integrantes de Famílias Beneficiárias do Bolsa Família	300.000.000	*Ação executada pelo Ministério da Saúde
6414 - Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único	24.751.102	10.301.519,77
8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)	27.491.590.000	27.491.590.000



8446 - Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família	455.000.000	375.691.098,08
TOTAL	28.285.992.492	27.890.013.431,13

Fonte - SIOP

Com base nesse contexto, visando opinar sobre os resultados da gestão de 2016 da SENARC, foram selecionados aspectos da ação 8442 – Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza, cujo objetivo é melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e, sobretudo, extremamente pobres, por meio de transferência direta de renda e da articulação com outras políticas promotoras de emancipação.

Relativamente ao macroprocesso “pagamento de benefícios às famílias do Programa Bolsa Família”, verificou-se que, para a ação 8442, foram atingidas as metas físico-financeiras, conforme quadro abaixo.

Quadro 2: Execução física-financeira da ação 8442

550007 – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do MDSA			
Programa 2019 – Programa Bolsa Família			
Ação 8442 – Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza			
Meta	Previsão Atualizada	Liquidação	Liquidação/previsão (%)
Física (famílias)	13.738.415	13.832.720	107
Financeira (R\$)	27.491.590.000,00	27.491.590.000,00	100

1.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de definição dos prazos de apresentação de ateste definitivo à Caixa e de restituição de valores de benefícios pagos indevidamente, no âmbito do contrato MDS/Caixa, para operacionalização do Cadastro Único e do Bolsa Família.

Fato

Por força de contrato firmado com o MDS para operacionalizar o Programa Bolsa Família, a Caixa presta serviços de operação do Cadastro Único - Cadastro Único, de geração das folhas mensais de pagamentos dos benefícios e de efetivação dos pagamentos aos beneficiários. Os serviços são faturados por unidades de medida, tais como número de famílias registradas no Cadastro Único ou número de benefícios pagos, e custam,



atualmente, cerca de R\$ 34.000.000,00/mês. O MDS deve, então, atestar as cobranças realizadas pela Caixa e pagar as faturas.

Especificamente sobre o ateste, o MDS estabeleceu procedimentos para confirmar os quantitativos informados pela Caixa nas faturas, que podem estar relacionados ao Cadastro Único, à folha de pagamentos ou às operações de pagamentos. Acerca desses três serviços, a ocorrência de quantitativos diferentes aos faturados enseja glosa na fatura vincenda.

Quanto ao contrato anterior, com vigência de 01/2013 a 04/2016, os atestes definitivos começaram a ser realizados em 06/2014, tendo sido identificada a necessidade de restituição de cerca de R\$ 200.000.000,00.

Após o MDS indeferir os recursos da Caixa contra os valores de restituição referentes ao contrato 2013-2016, a Caixa, em maio de 2017, apresentou recurso à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal da Advocacia Geral da União. Ressalta-se, como principal argumento da Caixa contra a cobrança do MDS, a intempestividade dos atestes definitivos, valendo-se, uma vez que não há previsão no contrato, do limite de 90 dias estabelecido pelo artigo 73 da Lei 8.666/90, ainda que o MDS alegue a necessidade de no mínimo 120 dias para conclusão dos atestes.

O contrato mais recente, com vigência de 05/2016 a 11/2018, estabeleceu os seguintes prazos para funcionamento:

Quadro 3: Prazos Contratuais

Mês 1	Caixa presta os serviços contratados.
Mês 2	Dia 15 – Caixa apresenta a fatura.
Mês 3	Dia 15 – MDS apresenta ateste da fatura, que pode ser provisório. Dia 25 – MDS realiza o pagamento e informa a Caixa do pagamento e de eventuais glosas em até 7 dias úteis.
Mês 7	Dia 15 – Caixa apresenta manifestações sobre eventuais glosas, até esta data.
Mês 11	Dia 15 – MDS responde manifestações da Caixa, até esta data. Dia 25 – MDS paga os valores glosados que tiverem manifestações da Caixa acatadas e informa sobre manifestações insatisfatórias em até 7 dias úteis.

Fonte: Contrato MDS/CAIXA

Conforme consta do quadro 1, o contrato previu prazos para aplicação de glosas e para apresentação e análise de seus recursos. Quanto às restituições, limitou-se a reconhecer a possibilidade de ocorrência de prejuízos causados pela contratada, sem estabelecer encaminhamentos e prazos para a questão. O contrato também foi omisso no estabelecimento de data limite para apresentação de ateste definitivo pela contratante, muito embora tenha previsto a possibilidade de ateste provisório.



Acerca do contrato atual (2016-2018), verificou-se a prática do MDS de atestar provisoriamente suas faturas, uma vez que foi decidido aguardar a conclusão, prevista para 07/2107, de sistema informatizado para realização dos atestes dos itens “Família Beneficiária – PBF” e “Operação de Pagamento do PBF”, que respondem por cerca de 90% dos valores das faturas e pela totalidade de eventuais casos de restituição.

Uma vez que prevaleça a tese da Caixa sobre a intempestividade dos atestes, poderá ficar comprometida também a cobrança de eventuais benefícios pagos indevidamente no âmbito do novo contrato. O mesmo vale para erros de faturamento dos itens “Família Beneficiária – PBF” e “Operação de Pagamento do PBF”, que, ultrapassados os prazos, eventualmente também não poderão ser objeto de glosa pelo MDS.

Causa

A ausência de previsão contratual de datas limites para a apresentação de atestes definitivos e para decisões definitivas de processos de restituições acarretaram em situação de insegurança jurídica acerca dos resultados dos atestes da Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201701359-04 e ao Relatório Preliminar de Auditoria, a SENARC informou o que segue:

“Cabe ressaltar que no contrato que vigorou entre 2013 a 2016, não havia previsão de rito processual para ressarcimento de valores pago indevidamente por erro da contratada, embora o MDS já sinalizava para a CAIXA a sua necessidade.

Em complementação, no tocante à omissão no contrato 2016-2018 de rito processual para ressarcimento de valores pagos indevidamente por erro da contratada, cabe afirmar que quando da negociação desse contrato, que ocorreu entre segundo semestre de 2015 e o primeiro trimestre de 2016, o MDS já possuía um legado do ateste definitivo 2013 a 2015 e o histórico processual que envolvia esses atestes. Diante disso, quando da rodada de negociações do novo contrato foi levado à mesa a necessidade de se estabelecer o rito processual para casos dessa mesma natureza uma vez que isso daria a ambas as partes as garantias e prerrogativas processuais e legais. Contudo houve uma rejeição e negativa por parte da Caixa para incluir tal rito no contrato.

Assim, considerando que o contrato é acordo de duas ou mais vontades, na conformidade da ordem jurídica, destinado a estabelecer uma regulamentação entre as partes que se



manifesta pela oferta ou proposta de um lado e de outro pela aceitação, o MDS não poderia impor sua proposta.

Mesmo tendo a omissão no contrato o MDS utilizou analogamente outros prazos existentes no contrato para conduzir o processo de restituição de forma a garantir o contraditório e a ampla defesa para a CAIXA o que não trouxe nenhum prejuízo para o Ministério.

Ressalta-se que por se tratar de processo novo tanto para a SENARC quanto para o Agente Operador, e dada a complexidade inerente ao Programa, a metodologia de Ateste tem sido submetida a um processo contínuo de aperfeiçoamento, o que por si só tem demandado um tempo maior para o alinhamento tanto prático quanto contratual entre os dois parceiros.

A despeito dos prazos estipulados na Lei nº 8.666/93 e dos lapsos temporais até a realização do primeiro ateste definitivo, é importante ressaltar o que dispõe artigo 73 em seu § 2º “O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato”. O ateste definitivo possui a função de garantir não só execução das regras estipuladas em contrato, mas também a correta execução do Programa Bolsa Família, conforme determina a Lei 10.836/2014.

Note-se que com a configuração adotada para o ateste no contrato ora vigente, o MDS se viu na obrigação de buscar uma solução que permitisse a automatização desse processo com o objetivo de obter maior segurança, confiabilidade e eficiência em sua execução, cumprindo a contento exigência contratual de Ateste Definitivo. Contudo, a implementação desta nova solução desde o início da vigência do atual contrato (maio/2016) foi impossibilitada pelas condições de prestação de serviços de Tecnologia da Informação no MDS, as quais relatamos a seguir.

Em março de 2016, por intermédio do Memorando-Circular nº 001/2016/DTI/SE/MDS, de 02 de março de 2016, foi comunicado às Unidades do MDS o término da vigência do Contrato nº 46/2014, celebrado entre o MDS e a SPREAD SISTEMAS E AUTOMAÇÃO para a prestação de serviços presenciais e não presenciais de desenvolvimento e manutenção de software. O encerramento desse contrato ocorreu em 10/06/2016, contudo desde a expedição do citado memorando não foi mais permitida abertura de demandas por novos desenvolvimentos. O mesmo expediente comunicou que já estava em



tramitação o processo de licitação para selecionar empresa e celebrar novo contrato. Todavia, até o momento, não existe novo prestador de serviço.

Diante da extensão do lapso temporal na prestação de serviços de fábrica de software, foi avaliada a alternativa de executar o processo automatizado no ambiente TERADATA. Neste sentido, um novo projeto foi desenvolvido para apresentação de proposta pela Empresa MAXTERA, que tem contrato com o MDS.

Ocorre que, apesar das agendas de discussão terem sido iniciadas em meados de 2016, a apresentação de uma primeira proposta ocorreu apenas em outubro do mesmo ano, momento em que o contrato do MDS com a MAXTERA estava em vias de ter sua vigência encerrada. Mesmo com a possibilidade legal de prorrogação do instrumento, avaliou-se que havia um risco de descontinuidade capaz de afetar a execução do projeto de automatização do Ateste Definitivo no ambiente TERADATA. Aguardou-se, portanto, a renovação do contrato para minimizar os riscos de início do projeto sem a sua devida conclusão. O contrato foi, enfim, renovado em janeiro de 2017.

Após tramitação do processo de avaliação da proposta técnica e orçamentária de automatização do Ateste Definitivo, teve início a execução do projeto de automatização do ateste no ambiente TERADATA, em 28/03/2017, com previsão de conclusão do desenvolvimento para julho de 2017.

Após o processo de homologação e caso não existam ajustes impactantes, o Deben processará todas as pendências em aproximadamente 30 dias úteis.”

Por meio da Nota Técnica nº 8/2017, em anexo, a SENARC detalha sua relação contratual com a Caixa para operacionalização do Programa Bolsa Família, com destaque para a negociação dos procedimentos de ateste com a Caixa e para a responsabilidade da Caixa, a qualquer tempo, por prejuízos advindos de pagamentos indevidos de benefícios.

Análise do Controle Interno

A partir da avaliação das rotinas de ateste dos contratos MDS/Caixa para operacionalização do PBF, identificou-se um impasse entre contratante e contratada acerca de restituições de valores por pagamentos de benefícios indevidos. A ausência de previsão contratual de datas limites para a apresentação de atestes definitivos e para decisões definitivas de processos de restituições acarretaram em situação de divergência jurídica acerca das providências em relação aos resultados dos atestes.

A Unidade informou que sugeriu a inclusão de rito processual para resarcimento de valores pagos indevidamente por erro da contratada, e que, por falta de consenso, tal



questão não foi acordada. Essa questão, associada à ausência de data limite para apresentação de ateste definitivo, contribuiu para a decisão da SENARC de postergar os atestes definitivos e dificultou o relacionamento com a Caixa para solução dos pedidos de restituição. Como consequências, foi gerado impasse acerca dos pedidos de restituição referentes ao contrato MDS/Caixa 2013-2016 e dúvidas sobre as glosas e as restituições a serem demandadas pela SENARC referentes ao contrato 2016-2018 quando da adoção do ateste definitivo.

Embora não tenha sido possível acordo no momento da assinatura do contrato atualmente vigente, entende-se que o impasse gerado pela ausência de um rito processual para resarcimento de valores justifica reconsideração das partes.

Sobre a ausência da data limite para o ateste definitivo, não há registro de que haja discordância sobre a necessidade de firmá-la em contrato, restando acordar apenas o prazo suficiente.

Recomendações:

Recomendação 1: Fazer constar do contrato MDS/Caixa para operacionalização do PBF as datas limites de ateste definitivo e de conclusão dos pedidos de restituição por pagamentos de benefícios indevidos.

Recomendação 2: Adotar as providências suficientes para realizar os atestes definitivos do contrato MDS/Caixa, considerando os riscos de os valores que eventualmente sejam pagos indevidamente pela Caixa não serem restituídos.

1.2.1.2 CONSTATAÇÃO

O aprimoramento dos controles do Cadastro Único e Programa Bolsa Família, ainda em implementação, e o tratamento dos resultados do cruzamento, o qual possui limitações de ordem operacional, são insuficientes para a prevenção e/ou solução de inconsistências identificadas.

Fato

O Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), instituído pela Portaria GM/MDS nº 68, de 22/06/2016, como desdobramento do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), possuía por finalidade a construção de nova metodologia de cruzamento de dados do Programa Bolsa Família (PBF), incorporando a utilização de novas bases e definindo novos critérios para tratamento das inconsistências identificadas. O grupo contou com representantes da Administração Direta e Indireta, bem como do Ministério Público Federal e do Tribunal de Contas da União.



O GTI definiu que abordaria três aspectos da gestão do Cadastro Único e Programa Bolsa Família – “(1) aperfeiçoamento do processo de inclusão e atualização cadastral (consultas on-line e consulta ao cidadão); (2) aperfeiçoamento dos processos de monitoramento e ações de combate a fraudes cometidas pelos cadastrados (aperfeiçoamento do processo de averiguação cadastral, incluindo medidas pós-cancelamento, quando for o caso); e (3) elaboração de sistemática de identificação, de apuração e de ações de combate a fraudes em nível municipal” –, entretanto, no curto prazo, foi dada maior atenção ao segundo item.

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), participante do GTI, realizou cruzamentos de forma independente ao Grupo, a fim de avaliar a consistência e a completude dos cruzamentos de informações do cadastro dos beneficiários do Programa Bolsa Família com bancos de dados oficiais. Também teve como objetivo analisar os encaminhamentos propostos pela SENARC para tratar as fragilidades identificadas nos cruzamentos tanto para aprimoramento dos controles quanto para aplicação de penalidades nos casos em que foram realizadas concessões de benefícios a pessoas que não se adequam às regras do Programa. O resultado do cruzamento realizado originou o Relatório de Avaliação do Programa Bolsa Família nº 75/2017, anexo a este Relatório.

Considerando o volume de 2,5 milhões de famílias encontradas no cruzamento realizado pelo GTI com inconsistências nos dados registrados no Cadastro Único a SENARC propôs ações imediatas de atualização cadastral e repercussão dos benefícios no âmbito do Programa Bolsa Família (bloqueio e cancelamento de benefícios). Tal graduação se dá em função da permanência nas regras do PBF, ou seja, para aqueles com Renda Familiar Per Capita (RFPC) de até meio salário mínimo, aplica-se no máximo o bloqueio dos benefícios, enquanto que, para aqueles com RFPC superior a meio salário mínimo, a medida mais drástica – cancelamento – é cabível.

Como medidas estruturantes, o gestor federal informou que já existe o projeto “Averiguação Cadastral on-line” e que estão em andamento os seguintes desdobramentos (dentro do escopo do GTI): (1) Impedimento da habilitação das famílias beneficiárias do PBF que tem pessoas identificadas na RAIS/CAGED com renda individual não declarada no Cadastro Único ou a base de óbitos (SISOBI); (2) Integração dos dados de cruzamento do Cadastro Único com a base de óbitos (SISOBI); (3) Ações de interoperabilidade no âmbito do Governo Federal, em pauta no Ministério do Planejamento, para integração de diferentes bases de dados, cuja proposta gerou minuta de decreto que tramita na Casa Civil da Presidência da República; (4) Inclusão de marcação específica (pendência) no



Sistema do Cadastro Único para os casos identificados com indícios de informação incorreta; (5) Redução do tempo de lançamento de novas listas de Averiguação Cadastral.

Entretanto, as ações imediatas propostas possuem fragilidades por não atuarem sobre a real causa da questão. Primeiramente, cabe destacar que as ações tomadas sob âmbito do PBF, embora necessárias, não são as mais eficazes, haja vista o processo de atualização cadastral e o bloqueio (temporário) exigirem apenas a presença da família no CRAS para nova atualização das informações no Cadastro Único e o cancelamento dos benefícios do PBF não implicar penalidade nem na impossibilidade de retorno ao Programa. Além disso, os Municípios, quando da execução dos procedimentos determinados na Averiguação, não possuem informações detalhadas das inconsistências, o que prejudica a atuação tempestiva, pontual e eficaz.

Ademais, é notória a opção do MDS pelo controle a posteriori, materializado sob a figura da Averiguação Cadastral. Essa ação, ainda que essencial, deveria servir de suporte para validação das regras do programa e apontamento de casos residuais derivados de problemas cadastrais e/ou alterações de situação das famílias enquanto beneficiárias da política. Porém, a solução é tratada como principal recurso de saneamento das inconsistências do Programa, gerando grande volume de (re)trabalho aos já deficitários Municípios, dificultando, inclusive, processos de fiscalização, que intentam a apuração de dolo no falseamento de informações, os quais foram tratados em apontamento específico.

A eficácia das ações de controle passa, obrigatoriamente, pela precisão das informações inseridas no Cadastro Único – ponto de controle essencial para mais de 30 políticas públicas. Nesse sentido, o processo de validação das informações no processo de cadastramento, o qual depende de acesso e disponibilidade de informações (bases de dados) e de infraestrutura para cruzamentos, assim como a desburocratização do processo de cadastro, com menor esforço de atualização e maior integração com outros programas, deve compor o escopo de soluções aventadas pelo MDS. Cabe destacar, entretanto, que a proposta de qualificação do Cadastro Único não implica restrição de entrada do público-alvo das políticas dele decorrentes, sendo importante para a assistência a beneficiários de baixa renda em situação de vulnerabilidade, foco do programa.

Para sanar as impropriedades acima descritas, associadas à identificação de 345 mil famílias com alta probabilidade de terem declarado incorretamente suas rendas familiares (e prejuízo potencial de até R\$ 1,3 bilhão), acordou-se com a SENARC, no Relatório de Avaliação do Programa Bolsa Família nº 75/2017, a adoção de processo prévio de verificação das informações declaradas no Cadastro Único como requisito de validação



do cadastro; a disponibilização das informações detalhadas dos registros administrativos aos Municípios, relativas às inconsistências identificadas em processos de Averiguação Cadastral; a regulamentação de critérios de geração de pendências e de invalidação do cadastro das famílias identificadas no processo de Averiguação Cadastral; e, a elaboração e execução de plano para adoção de providências para o tratamento dos casos de subdeclaração apontados no Relatório, considerando prioritários os casos mais graves e materialmente mais relevantes, para resarcimento e aplicação de penalidades.

Causa

Entendimento da Unidade, expresso no Ofício nº 218/2017/MDS/SENARC/GAB/ASGAB, de 25/07/2017, de que sua atribuição institucional, “por meio de sua unidade voltada a gerir o Cadastro Único, não (é) a de garantir a veracidade das informações declaradas, responsabilidade direta do cidadão, conforme entendimento corroborado pela própria CGU, mas as de zelar pela fidedignidade das informações declaradas pelo cidadão”. No entendimento do gestor, “zelar pela fidedignidade dos registros, é importante que se esclareça, significa verificar periodicamente se o que o que consta dos dados cadastrais é o que foi efetivamente declarado pelo cidadão ao entrevistador.”

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 218/2017/MDS/SENARC/GAB/ASGAB, de 25/07/2017, a SENARC encaminhou Notas Técnicas (em anexo) emitidas pelos Departamentos do Cadastro Único, de Operações e de Benefícios e apresentou a seguinte manifestação acerca das impropriedades identificadas nos procedimentos de qualificação das informações do Cadastro Único:

“... a Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais II afirma que "... verificou-se cerca de 340 mil famílias apresentam *alta probabilidade* de terem declarado incorretamente as suas rendas familiares..."² e ressalta que "para um programa do porte do Bolsa Família não é possível garantir que todas as famílias que recebem o pagamento estejam de acordo com as regras do Programa, ainda mais considerando a parcela de informalidade da economia brasileira"³. Com estas constatações, recomenda, entre outras medidas, que se adote "... *processo prévio* de verificação das informações declaradas no Cadastro Único como requisito de



validação do cadastro, (...) presumindo-se a veracidade das informações ratificadas pelo cidadão". Os destaques são meus.

Em outras palavras, a ressalva sobre a qual pende decisão está fundamentada na compreensão da equipe de auditoria de que os processos de averiguação cadastral implementados pela SENARC, com base na Portaria GM/MDS nº 94, de 04 de setembro de 2013, são insuficientes para evitar pagamentos indevidos de benefícios no âmbito do Programa Bolsa Família; de que por conta desta insuficiência foram gerados no exercício de 2016 cerca de 340 mil recebimentos indevidos; e que por decorrência a SENARC deverá estabelecer procedimentos de verificação dos dados informados pelos cidadãos simultâneos às declarações.

Não há que se falar em falhas nos processos de averiguação realizadas até o momento, pela não execução de inovações não disponíveis, ou até mesmo em vias de implementação. Tampouco se pode concluir que houve omissões, já que todas as recomendações e determinações dos órgãos de controle, tanto interno quanto externo, são incorporadas aos processos e rotinas da Secretaria, inclusive com colaboração mútua para a realização dos cruzamentos entre bases de dados. A legalidade e a legitimidade do processo de averiguação cadastral não podem ser atacadas, tendo em vista que se baseiam em normas infra-legais perfeitamente regulares. Tanto é assim que não se aponta, no Relatório de Avaliação de Execução de Programas de Governo nº 75/2017, qualquer falha nesse sentido.

Cabe ressaltar, aliás, que de acordo com o inciso I do art. 37 do Anexo V do Regimento Interno do Ministério do Desenvolvimento Social, aprovado pela Portaria MDSA nº 115, de 20 de março de 2017, que trata da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, cabe ao Departamento do Cadastro Único "gerir, em nível nacional, os sistemas e bases de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, zelando pela preservação dos aspectos éticos e de privacidade das famílias nele inscritas, assim como pela fidedignidade, qualidade e atualidade de seus registros;" (destaque meu). Ou seja, é atribuição institucional dessa Secretaria, por meio de sua unidade voltada a gerir o Cadastro Único, não a de garantir a veracidade das informações declaradas, responsabilidade direta do cidadão, conforme entendimento corroborado pela própria CGU, mas as de zelar pela fidedignidade das informações declaradas pelo cidadão. Zelar pela fidedignidade dos registros, é importante que se esclareça, significa verificar periodicamente se o que o que consta dos dados cadastrais é o que foi efetivamente declarado pelo cidadão ao entrevistador.



Se o problema não reside em falhas, omissões ou improriedades de natureza formal no cumprimento das normas e diretrizes governamentais, quanto à legalidade ou legitimidade dos processos, a ressalva teria que estar baseada em problemas referentes à sua economicidade. Haveria, portanto, anti-economicidade na "alta probabilidade" de que aproximadamente 340 mil famílias estariam recebendo benefícios indevidos, decorrentes de uma suposta inelegibilidade frente à linha de pobreza do Programa Bolsa Família. Contudo, conforme ressaltado pela própria CGU, os cerca de 340 mil casos de alta probabilidade de subdeclaração de renda que precisam de apuração para comprovação de dolo ou má fé correspondem a menos de 1,25% das famílias do Cadastro Único ou 2,7% das famílias beneficiárias do PBF. Ademais, 96% dos casos apontados já estão sendo tratados em algum dos processos de atualização cadastral.

O próprio Tribunal de Contas da União (TCU), ao realizar cruzamentos com as mesmas bases utilizadas pela CGU, identificou que a solução para tal problema se encontra no fortalecimento do controle realizado pela SENARC dos benefícios financeiros do Bolsa Família, os quais devem ser tempestivos, de forma ideal por meio do cruzamento de informações e adotando o bloqueio de benefícios indevidos antes da realização do primeiro pagamento. Reconhece ainda a dificuldade operacional de ter acesso às bases de dados que serão contrastadas com as do MDS:

354. No entanto, alguns dos procedimentos apresentados dependem de bases de dados as quais a SENARC não tem acesso, dificultando o seu exercício do controle dos benefícios. Em virtude da publicação do Decreto 8.789, de 29 de junho de 2016, que dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal, se vislumbra a possibilidade da SENARC conseguir o acesso às bases de dados que necessita, razão pela qual se propõe determinar a elaboração de um plano de ação com vistas a obter essas bases juntas aos órgãos responsáveis.

No Acórdão nº 1.344/2017, de 28 de junho de 2017, que encerra a TC 012.474/2016-9, acerca dos pontos acima indicados, o TCU determina à SENARC que:

9.1.2. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da ciência desta deliberação, apresente plano de ação com o objetivo de obter acesso às



bases de dados dó Governo Federal necessárias à internalização dos testes realizados neste acompanhamento, em especial:

9.1.2.1. ao Registro Nacional de Veículos Automotores; e

9.1.2.2. às Folhas de pagamentos dos servidores Militares, do Judiciário e do Legislativo Federal;

Ou seja, diante das mesmas circunstâncias identificadas pela CGU, a Corte de Contas aponta o caminho do aperfeiçoamento dos procedimentos de controle. Ao indicar que há uma forma ideal para esse processo, admite a fixação de uma meta futura, e não trata o tema como uma necessidade a ser imediatamente atendida. Por fim, o gradualismo em sua realização se impõe frente às dificuldades de sua operacionalização, a partir da obtenção das bases. Há um descompasso irreconciliável entre o que observa e determina o TCU e a ressalva a que ora a SENARC se opõe. Quanto ao mérito da ressalva, é preciso inicialmente apontar as fragilidades dos argumentos apresentados pela Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social para fundamentar a medida. Ao demandar a verificação on-line no ato do cadastramento, o órgão não considerou os seguintes pontos: 1) trata-se de uma inovação ao processo de atualização cadastral que requer uma infraestrutura tecnológica até o momento inexistente no MDS; 2) bases de dados de determinados órgãos, como as bases de renda formal atualizadas (GFIP/SEFIP), dentre outros, que são insumos necessários ao processo, não estão acessíveis à Senarc, nem estão sob sua governabilidade; 3) a verificação on-line não garante que as informações constantes nos outros registros administrativos sejam verdadeiras; 4) a própria CGU assume que a presunção da veracidade continua sendo do cidadão, no preenchimento autodeclarado do Cadastro Único; e 5) as demais recomendações tampouco garantem a veracidade das informações, ou previnem as subdeclarações ou omissões de renda.

Em segundo lugar, a medida, caso venha a ser realmente adotada, representa um claro desestímulo aos processos de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle que a SENARC adota, incessantemente, desde ao menos o ano de 2005. Cada um desses mecanismos, ou resultou da criatividade e do esforço operacional e de gestão da própria SENARC, como é o caso dos procedimentos de revisão e de averiguação cadastral; ou foi fruto de recomendação ou determinação dos órgãos de controle, sobre as quais a Secretaria teve que se debruçar para encontrar soluções, como ocorreu com o índice de Gestão Descentralizada. Trazer à realidade a ressalva significa sinalizar às equipes técnicas do órgão que sua



criatividade e seu esforço não apenas não são suficientes, como podem resultar em punição administrativa.

Terceiro, seria medida desproporcional, como indica a diferença entre as providências adotadas pela CGU e pelo TCU, conforme acima se argumentou, dado que a recomendação pela inovação se trata de uma novidade aos processos da SENARC, não tendo sido recomendado nada semelhante em auditorias anteriores. Não seria proporcional ressalvar uma gestão que não tenha implementado uma inovação em momento anterior a própria recomendação.

Quarto, seria inoportuno, frente ao processo ainda incipiente de concretização dos objetivos do Decreto nº 8.789, de 2016, que demanda tempo para a construção das articulações institucionais necessárias à plena interoperabilidade entre as bases de dados e registros administrativos geridos por inúmeros órgãos da Administração Pública Federal, em especial se considerarmos que a SENARC ainda deverá encontrar meios para garantir que as soluções de interoperabilidade adotadas atendam a requisitos de **performance**, confiabilidade dos registros administrativos e rastreabilidade.

Quinto, o motivo da ressalva - a implementação da verificação prévia on-line – se tornará inequivocamente, e por dever de ofício dos gestores da Secretaria, a escolha na priorização das ações da SENARC. O risco, diante da escassez de estrutura e de recursos humanos, tecnológicos, orçamentários e financeiros, é o de que outras importantes atividades poderão deixar de ser executadas, já que estruturas e recursos, ainda que não excludentes, concorrem na limitada capacidade institucional; dentre elas, destaco as ações de pesquisa estratégica e os procedimentos de gerenciamento de risco voltados à identificação de fraudes e crimes praticados por organizações mediante meios cibernéticos contra o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família, ora em desenvolvimento no âmbito da Secretaria. Informo que os últimos casos de invasão de redes e de sequestros de dados, bem como as atividades criminosas contra a Fazenda Pública, identificados pela gestão do Programa Seguro Desemprego e pela área de inteligência da Previdência Social motivam tal necessidade.

Por fim, trata-se de uma providência disfuncional, ao buscar corrigir processos em constante aperfeiçoamento por meio de uma medida que aponta para uma punição futura.

Análise do Controle Interno



Ao iniciar a análise, é necessário que se esclareça que o seu objetivo principal é a credibilidade do Cadastro Único. Para que se maximize essa qualidade, é necessário se discutir o conceito sobre o qual está ancorada a política pública e as atribuições relacionadas.

No entendimento da SENARC, ela não é responsável pela garantia de veracidade das informações declaradas pelo cidadão ao entrevistador, mas tão somente pela sua fidedignidade, conforme disposto na manifestação encaminhada. Entretanto, quando avaliado o Decreto nº 6.135/2007, nos seus artigos 9º e 10º, fica clara a relação/associação conceitual entre consistência, fidedignidade e veracidade.

A SENARC aponta a boa-fé do cidadão-beneficiário como princípio garantidor de credibilidade integral e irrestrita às informações declaradas. Entretanto, o princípio da boa-fé não implica a impossibilidade de verificação e comprovação dos dados declarados pelo cidadão pela Administração.

A SENARC expressa, inclusive, seu entendimento pelo cumprimento das normas e diretrizes governamentais e informa que tem como objetivo buscar a integração de bases de dados e a disponibilização das informações dos demais registros administrativos aos municípios para melhorar o atendimento das famílias, citando inclusive, a necessidade de uma estratégia maior, do Governo Federal, de garantir a interoperabilidade das bases de dados governamentais de forma efetiva e do enfrentamento da questão do sigilo das informações dos registros utilizados para cruzamento.

Entretanto, a Averiguação Cadastral possui fragilidades processuais. A indisponibilidade de informações aos Municípios compromete a eficácia da Averiguação, o que não pode ser suprido pela inserção de novas fontes de dados e pela interoperabilidade de bases, ainda que se reconheça o caráter qualificador dessas ações.

A disponibilização de informações aos Municípios é de fundamental importância para a consistência dos dados apurados a partir do processo de Averiguação Cadastral, não se tratando de uma evolução, mas de parte indispensável para seu bom funcionamento. A Averiguação não pode ser encarada como um processo de atualização cadastral, mas sim de verificação de veracidade, considerando o acesso e a disponibilidade às informações necessárias.

Nesse sentido, a divergência refere-se ao papel da SENARC na construção do processo de qualificação do Cadastro Único. O que a CGU entende como adequado e como



atribuição da SENARC é que as informações cadastradas sejam verificadas, e que o resultado do processo apure, em última instância, a veracidade das informações declaradas.

Além disso, da forma como foi estruturada, a Averiguação Cadastral trabalha com grande volume de dados (em regra, cruzamento de bases de dados oficiais), exige disponibilidade de recursos de tecnologia da informação e gera resultados massivos (a última aplicação gerou 2,5 milhões de famílias com indícios de inconsistência cadastral). Esses resultados numerosos, encaminhados aos Municípios para atuação junto às famílias, cabe destacar, oneram a operação dos entes, ainda mais considerando a dificuldade em se resolverem as pendências dada a falta de informação.

Assim, é importante considerar o dispêndio de recursos financeiros, tecnológicos e de pessoal, associado à falta de repercussão sobre o Cadastro Único (em regra, a afetação se dá junto aos programas que se utilizam do Cadastro), e os reflexos à eficiência e economicidade do processo de Averiguação Cadastral.

Em adição, a necessidade de aprimoramento dos controles internos fica evidenciada pela falha identificada, materializada pelos 345 mil casos apontados pela CGU com alta probabilidade de subdeclaração de renda, com prejuízo potencial de R\$ 1,3 bilhão de reais.

As recomendações da CGU, a partir dos casos de subdeclaração identificados, explicitam o entendimento pela necessidade de ampliação da figura da Averiguação Cadastral para o momento do cadastramento e/ou atualização das informações do beneficiário, ainda que mantenha sua outra forma a posteriori.

Assim, o controle prévio contribuiria para maior assertividade do público (focalização), para a clareza da situação socioeconômica das famílias, para a mitigação de pagamentos indevidos e para a atualização e compatibilização dos registros oficiais. Garantiria, portanto, uma correlação mínima entre a realidade alegada pelas famílias e aquela registrada em bases de dados oficiais. Porém, implica, por certo, a atuação da SENARC no sentido de avaliar a veracidade das informações declaradas.

Merece destaque também o fato de que os casos de subdeclaração identificados significam não só o possível pagamento irregular a beneficiários fora da regra, mas também a não inclusão daqueles que, de fato, precisam do benefício, o que, em se tratando de benefício sócio assistencial, demonstra um prejuízo além do montante financeiro.

Além disso, na hipótese de todos os casos serem caracterizados como subdeclaração de renda dolosa, além da abertura de processo de fiscalização individuais – os quais já



tiveram suas fragilidades e baixa eficácia demonstradas –, em 2015, a Consultoria Jurídica do MDS reforçou que a prestação de informações falsas no momento do cadastro leva à caracterização inequívoca de conduta dolosa.

Portanto, a utilização do argumento da comparação numérica, ainda que reflita um dado, não corresponde à gravidade dos apontamentos. Ademais, são informações das quais a Administração detém conhecimento e que, com adoção de mecanismos prévios, no âmbito do Cadastro Único, poderá evitar pagamentos de benefícios indevidos.

Por fim, na opinião da CGU, as soluções propostas estão sim em linha com o que propõe o Tribunal de Contas da União (TCU), quando “identificou que a solução para tal problema se encontra no fortalecimento do controle realizado pela SENARC dos benefícios financeiros do Bolsa Família, os quais devem ser tempestivos, de forma ideal por meio do cruzamento de informações e adotando o bloqueio de benefícios indevidos antes da realização do primeiro pagamento”, o qual passa pela qualificação do Cadastro Único – recomendação realizada pela CGU.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar processo prévio de verificação das informações declaradas no Cadastro Único como requisito de validação do cadastro, proporcionando transparência em caso de divergência com dados registrados em bases oficiais, presumindo-se a veracidade das informações ratificadas pelo cidadão.

Recomendação 2: Disponibilizar as informações detalhadas dos registros administrativos aos Municípios, relativas às inconsistências identificadas em processos de Averiguação Cadastral, para fins de atuação qualificada do gestor municipal.

Recomendação 3: Regulamentar critérios de geração de pendências e de invalidação do cadastro das famílias identificadas no processo de Averiguação Cadastral, incluindo o caso das famílias convocadas que não comparecem para atualização dos dados.

Recomendação 4: Elaborar e executar plano para adoção de providências para o tratamento dos casos de subdeclaração apontados no Relatório, considerando prioritários os casos mais graves e materialmente mais relevantes, para resarcimento e aplicação de penalidades.





Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo Nº 75/2017

Unidade: Ministério do Desenvolvimento Social

Programa: Bolsa Família



Assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparéncia da gestão no âmbito da administração pública federal.

Avaliação da Execução de Programas de Governo

Em atendimento ao disposto no art. 74 da Constituição Federal de 1988, a CGU realiza ações de controle com o objetivo de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

A escolha do programa de governo para avaliação de sua execução se dá por um processo de hierarquização de todos os programas constantes da Lei Orçamentária Anual, utilizando-se para esse fim critérios de relevância, materialidade e criticidade.

A partir de então, são geradas ações de controle com o fito de avaliar a efetiva aplicação dos recursos destinados ao cumprimento da finalidade constante da ação governamental.

As constatações identificadas nas ações de controle são consignadas em relatórios específicos que são encaminhados ao gestor do programa para conhecimento e implementação das medidas nele recomendadas.

Cada uma das medidas é acompanhada e monitorada pela CGU até a certificação de sua efetiva implementação.



Objetivo do Programa

Reducir a pobreza, reforçar o acesso equitativo das famílias beneficiárias aos direitos sociais básicos, como saúde, educação e assistência social, bem como aperfeiçoar o modelo federativo de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais, fortalecendo o cadastro como instrumento de articulação de políticas sociais para famílias de baixa renda.

Finalidade da Ação

Melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e, sobretudo, extremamente pobres, por meio de transferência direta de renda e da articulação com outras políticas promotoras de emancipação.

Como acontece

O Programa visa à melhoria das condições socioeconômicas de famílias pobres e extremamente pobres, condicionada ao cumprimento de agenda de compromissos nas áreas de saúde e educação, bem como de atividades de desenvolvimento, inclusive de ações socioeducativas e de acompanhamento familiar nos casos de incidência de trabalho infantil e de não cumprimento de condicionalidades.

O município inscreve as famílias no Cadastro Único da União. A seleção dos beneficiários é realizada de forma automatizada, utilizando-se como principal critério a renda per capita da família. Os benefícios são concedidos de acordo com o perfil da família. O pagamento é mensal e diretamente às famílias por meio de saque com o cartão magnético ou por depósito em conta do beneficiário.

Volume de recursos envolvidos

O volume de recursos destinados ao Programa Bolsa Família por ano consiste no montante de cerca de R\$ 28 bilhões.

Questões Estratégicas

As questões estratégicas que foram objeto de verificação neste trabalho estão relacionadas abaixo:

Cruzamento de bases de dados (bases e metodologia utilizadas)



- Os resultados do cruzamento de bases de dados realizado pelo Grupo de Trabalho Interministerial - GTI do Programa Bolsa Família - PBF são suficientes e consistentes para identificar o recebimento indevido do benefício?

Tratamento das inconsistências identificadas (repercussão no Cadastro Único e no PBF)

- Os encaminhamentos propostos pelo MDS para aprimoramento de controles e para tratamento dos resultados do cruzamento foram adequados, de forma a equilibrar processos de verificação aos riscos de concessão indevida?

Conclusões e Recomendações

De forma geral, verifica-se que os resultados do cálculo da renda aplicada no cruzamento de bases de dados realizado pelo GTI estavam corretos - as divergências identificadas pela CGU são proporcionalmente insignificantes perante o resultado total e detalhadas em anexo para tratamento - e os dados utilizados foram relativamente suficientes – utilizou-se a base de dados que contém a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, do Ministério do Trabalho, além da folha de pagamento do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Essas bases refletiram as principais fontes de rendas formais dos trabalhadores no Brasil. Verificou-se, por outro lado, a oportunidade de inclusão, futuramente, de outras bases de dados que englobem os rendimentos dos militares das Forças Armadas, os contribuintes individuais e os trabalhadores informais.

No que se refere aos encaminhamentos para aprimoramento do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único e de adoção de providências para as irregularidades identificadas, o trabalho realizado apontou a necessidade de aprimoramento nos controles relativos ao processo de cadastramento das famílias. Espera-se que a realização sistematizada de cruzamentos de dados para confirmar as informações prestadas pelas famílias diminua o número de declarações inverídicas.

De forma geral, os apontamentos efetuados tem como objetivo que os processos de controle, como um todo, sejam ajustados de forma a fornecerem maior segurança de que os cadastros refletem de fato a realidade das famílias; e que esses processos de controle, principalmente quando do cadastro, sejam céleres e eficazes o suficiente para



que os casos de divergência de renda sejam minimizados de forma a não resultarem em quantitativos de processos de cobrança de ressarcimento que superem a capacidade operacional do órgão.

Para aprimorar os controles relativos ao Cadastro Único e como consequência do Programa Bolsa Família, foram acordadas as seguintes recomendações:

Recomendação (1): Adotar processo prévio de verificação das informações declaradas no Cadastro Único como requisito de validação do cadastro, proporcionando transparência em caso de divergência com dados registrados em bases oficiais, presumindo-se a veracidade das informações ratificadas pelo cidadão.

Recomendação (2): Disponibilizar as informações detalhadas dos registros administrativos aos Municípios, relativas às inconsistências identificadas em processos de Averiguação Cadastral, para fins de atuação qualificada do gestor municipal.

Recomendação (3): Regulamentar critérios de geração de pendências e de invalidação do cadastro das famílias identificadas no processo de Averiguação Cadastral, incluindo o caso das famílias convocadas que não comparecem para atualização dos dados.

Em relação a aplicação de penalidades, foi acordada a seguinte recomendação:

Recomendação (4): Elaborar e executar plano para adoção de providências para o tratamento dos casos de subdeclaração apontados no Relatório, considerando prioritários os casos mais graves e materialmente mais relevantes, para ressarcimento e aplicação de penalidades.



Sumário

1. Introdução	53
2. Objetivos e abordagem	55
3. Escopo da avaliação	56
4. Resultados	57
5. Conclusão	65
Anexo I – Descrição da metodologia utilizada pelo GTI e procedimento de validação pela CGU	67



1. Introdução

O Programa Bolsa Família² tem como objetivo combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias, além de promover a segurança alimentar e nutricional, o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local dos territórios. O gerenciamento do Programa é feito por meio do modelo de gestão compartilhada, com competências específicas para cada um dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Para atingir sua finalidade, o Programa atua por meio de três eixos: (i) transferência direta de renda, a fim de promover melhorias imediatas nas condições de vida das famílias; (ii) reforço do acesso das famílias aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social, contribuindo para romper a reprodução do ciclo de pobreza entre as gerações; e (iii) integração com outras ações e programas de governo e da sociedade civil, viabilizando o desenvolvimento das famílias mais vulneráveis.

O primeiro passo para que a família possa ingressar no Programa Bolsa Família é o registro dos dados cadastrais no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único³. Esse Cadastro é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras.

O Ministério de Desenvolvimento Social é o responsável pela gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único do Governo Federal (Cadastro Único), em parceria com os Ministérios da Educação e Saúde para a gestão das condicionalidades e com a Caixa Econômica Federal, encarregada de processar as informações cadastrais enviadas pelos municípios e pelo Distrito Federal no Cadastro Único e de organizar e efetuar o pagamento dos benefícios às famílias contempladas.

O Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a

² Instituído pela Lei nº 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004, com suas alterações.

³ Regulamentado pelo Decreto 6.135/2007.



ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público⁴. Atualmente mais de 30 programas, inclusive estaduais e municipais, se utilizam do Cadastro Único.

O público-alvo do Programa Bolsa Família refere-se às famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza, considerando o limite de renda em dois patamares como critério de entrada: até R\$ 85,00 mensais por pessoa para as famílias conceituadas como extremamente pobres e, entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 mensais por pessoa, para famílias conceituadas como pobres, desde que tenham em sua composição crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.

A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos. A renda familiar mensal poderá sofrer variações de até meio salário mínimo, sem que o fato implique o imediato desligamento da família beneficiária do Programa (regra de permanência).

Os benefícios do PBF pagos são calculados de acordo com o perfil da família selecionada, sendo o pagamento mensal realizado diretamente às famílias, por meio de saque com cartão magnético do Programa ou de contas especiais de depósito à vista.

Cabe esclarecer que a inscrição da família no Cadastro Único não garante a entrada imediata no Bolsa Família. A seleção é feita por um sistema informatizado, a partir dos dados informados no Cadastro Único, das regras do Programa, da estimativa de famílias pobres feita para cada município e do limite orçamentário para o Programa.

No mês de dezembro de 2016, 13,5 milhões de famílias estavam recebendo os benefícios do Programa Bolsa Família, com o valor médio mensal de R\$ 181,15.

Ao ingressar no Programa, a família beneficiária assume o compromisso de cumprir as condicionalidades nas áreas de saúde, educação e assistência social. Assim, a família permanece recebendo os benefícios do Programa Bolsa Família somente enquanto estiver atendendo aos critérios de elegibilidade e mantendo em dia os compromissos por ela assumidos.

O registro dessas condicionalidades é de competência dos municípios, que preenchem as informações relativas às famílias beneficiárias nos sistemas informatizados próprios disponibilizados pelo Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS. Tais informações são posteriormente consolidadas pela SENARC/MDS, responsável por supervisionar todo o processo e

⁴ Decreto 6.135/2007, art. 2º



aplicar as regras estabelecidas para aquelas famílias que não cumprirem as condicionalidades, de acordo com a Portaria nº 251/2012.

No ato de adesão ao Bolsa Família, o gestor municipal constitui uma Instância de Controle Social, com integrantes de diferentes áreas do município (saúde, educação, assistência social, segurança alimentar, dentre outros) e com a mesma quantidade de vagas representando o governo e a sociedade civil.

2. Objetivos e abordagem

Como desdobramento de iniciativas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP)⁵, foi instituído Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI)⁶, de caráter consultivo, com finalidade de construção de nova metodologia de cruzamento de dados do Programa Bolsa Família, incorporando a utilização de novas de bases e definindo novos critérios para tratamento de inconsistências identificadas.

Nesse GTI participaram representantes da Casa Civil, do MDS, do Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Transparência, Fiscalização e Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU, do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, da Caixa Econômica Federal, entre outros. Ocorreram também debates envolvendo a Polícia Federal, o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União.

A definição de aprimorar os cruzamentos de bases de dados pelo MDS ocorreu num contexto de questionamentos de órgãos de controle acerca de indícios de concessão de benefícios irregulares do Programa Bolsa Família - PBF, identificados a partir de cruzamentos de dados do programa com diversas bases de dados oficiais. Tendo em vista o apelo que o PBF possui com a opinião pública, as divulgações desses trabalhos ganham destaque e, por essa razão, redirecionam os esforços do MDS para apurar os casos identificados, que, por vezes, se sobrepõem aos resultados dos cruzamentos empreendidos rotineiramente pelo próprio Ministério.

⁵ O Comitê foi instituído pela Portaria Interministerial nº 102, em 07 de abril de 2016, e é composto por representantes dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), da Fazenda (MF); da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU); e podendo contar com a participação de membros de instituições convidadas, públicas ou privadas.

⁶ Conforme Portaria GM/MDS nº 68, de 22/06/2016.



Em suas primeiras reuniões, o GTI definiu três aspectos da gestão do Cadastro Único e Programa Bolsa Família a serem abordados: “(1) aperfeiçoamento do processo de inclusão e atualização cadastral (consultas on-line e consulta ao cidadão); (2) aperfeiçoamento dos processos de monitoramento e ações de combate a fraudes cometidas pelos cadastrados (aperfeiçoamento do processo de averiguação cadastral, incluindo medidas pós-cancelamento, quando for o caso); e (3) elaboração de sistemática de identificação, de apuração e de ações de combate a fraudes em nível municipal”.

As soluções propostas para aprimorar esses três aspectos do programa visam melhorar a assistência ao público-alvo sob a ótica (1) da redução preventiva de concessões de benefícios a famílias com renda superior à permitida pelo programa e da oportunização ao atendimento dos elegíveis conforme critérios estabelecidos; (2) do aumento da capacidade do MDS em identificar e excluir benefícios indevidos, fundada em informações cadastrais mais fidedignas; e (3) da criação de controles contra o uso inadequado do PBF pelos agentes operadores municipais, respectivamente.

Caso implementadas, espera-se que essas medidas resultem em melhor focalização do Programa; maior qualificação e eficiência do processo de cadastramento, com ganhos sobre a disponibilidade e a confiança nas informações obtidas; e diminuição do esforço a ser dispendido para resarcimento de benefícios pagos incorretamente.

Dos aspectos estabelecidos, o monitoramento e ações de combate a fraudes cometidas pelos cadastrados foi o que recebeu, no curto prazo, maior atenção do GTI.

Esse trabalho tem como objetivo avaliar a consistência e a completude dos cruzamentos de informações do cadastro dos beneficiários do Programa Bolsa Família com bancos de dados oficiais, assim como analisar os encaminhamentos propostos pela SENARC para tratar as fragilidades identificadas nos cruzamentos tanto para aprimoramento dos controles quanto para aplicação de penalidades nos casos em que foram realizadas concessões de benefícios a pessoas que não se adequam às regras do Programa.

3. Escopo da avaliação

A avaliação ocorreu por meio de procedimentos realizados para responder às seguintes questões estratégicas:



- 1) Os resultados do cruzamento de bases de dados realizado pelo Grupo de Trabalho Interministerial - GTI do Programa Bolsa Família - PBF são suficientes e consistentes para identificar o recebimento indevido do benefício?

Para responder a esta questão avaliou-se se as bases utilizadas abarcaram todos os grupos de fonte de renda disponíveis em bases de dados do governo federal; se as bases utilizadas para o cruzamento apresentaram inconsistências; e, se a os resultados, considerando a metodologia de cálculo da renda aplicada no cruzamento, estão corretos.

- 2) Os encaminhamentos propostos pelo MDS para aprimoramento de controles e para tratamento dos resultados do cruzamento foram adequados, de forma a equilibrar processos de verificação aos riscos de concessão indevida?

Para responder este questionamento foi avaliado se estão sendo adotadas melhorias de controles para evitar a repetição de casos semelhantes aos identificados nos cruzamentos realizados pelo GTI, e cujo o custo de controle justificam sua implantação. Assim, os mecanismos de controle do Programa devem se pautar pela racionalidade administrativa e eficiência, atentando-se para os seus custos e benefícios, o que deve ser adequadamente analisado pelo MDS.

Foi avaliado também se as medidas propostas para a promoção do cancelamento/bloqueio de benefícios das famílias identificadas com possíveis irregularidades foram pertinentes; inclusive com a adequada promoção da devida apuração de dolo para os casos em que ocorreu identificação de subdeclaração da renda per capita.

4. Resultados

Os resultados estão apresentados a seguir em relação à cada uma das questões estratégica avaliadas.

4.1. Os resultados do cruzamento de bases de dados realizado pelo Grupo de Trabalho Interministerial - GTI do Programa Bolsa Família - PBF são suficientes e consistentes para identificar o recebimento indevido do benefício?



O cruzamento realizado pelo MDS identificou 2.558.325 famílias que recebem benefícios do Programa Bolsa Família com indícios de inconsistência cadastral, as quais foram enquadradas em três faixas de renda familiar per capita - RFPC, conforme tabela abaixo. Cabe destacar que, considerando a regra de permanência, famílias que recebem o benefício e estão com renda per capita acima de meio salário mínimo perdem o direito do benefício.

Quadro 01: Famílias PBF com inconsistências cadastrais

RFPC até R\$170,00 ⁷	RFPC entre R\$170,01 e 1/2 S.M.	RFPC acima de 1/2 S.M.	Total
620.032	1.468.681	469.612	2.558.325

Fonte: Resultados GTI

Foram utilizadas especialmente a base de dados que contém a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, do Ministério do Trabalho, além da folha de pagamento do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Essas bases refletiram as principais fontes de rendas formais dos trabalhadores no Brasil. Nesse sentido, representam, com adequada suficiência, as rendas formais provenientes do trabalho ou de aposentadorias e pensões.

Verificou-se, por outro lado, a necessidade de inclusão, futuramente, de outras bases de dados que englobem os rendimentos dos militares das Forças Armadas e indicativos de renda para os trabalhadores informais (declarantes de imposto de renda, propriedades de bens móveis e imóveis, etc). Não obstante, cabe registrar que algumas dessas bases foram utilizadas pelo Tribunal de Contas da União e estão no processo de Averiguação Cadastral 2017, conforme detalhes da Instrução Operacional nº 86, de 27 de março de 2017 (reditada em 11 de maio de 2017).

Foram identificadas algumas inconsistências de informações nas bases de dados utilizadas quais sejam: entre as RAIS/2014, RAIS/2015 e CAGED/2015, mas que não comprometeram os resultados dos trabalhos.

Quanto à metodologia de cálculo da renda para agrupamento dos achados realizado pelo GTI, sugere-se que o MDS reavalie, em próximos batimentos, a inclusão de informações da renda média da família, extraídas do Cadastro Único, para os 12 meses anteriores ao cadastramento, uma vez que podem não refletir a realidade da família no

⁷ Cabe acrescentar que 127.753 famílias com inconsistências decorrentes apenas de registros das bases de óbito e/ou de pessoas jurídicas, as quais não apresentam valores de renda, foram enquadradas na faixa em que a RFPC calculada é inferior a R\$170,00.



momento do cruzamento, com potencial de redução das rendas do cruzamento para parte dos beneficiários.

De forma geral, contudo, cabe destacar que os resultados do cálculo da renda aplicada no cruzamento de bases de dados realizado pelo GTI estão corretos e divergências identificadas pela CGU são proporcionalmente insignificantes perante o resultado total.

4.2 Os encaminhamentos propostos pelo MDS para aprimoramento de controles e para tratamento dos resultados do cruzamento foram adequados, de forma a equilibrar processos de verificação aos riscos de concessão indevida?

O MDS aplicou o bloqueio dos benefícios para os casos em que as famílias tiveram renda per capita identificadas entre R\$170,00 e meio salário mínimo (R\$ 440,00). Para as famílias identificadas com renda superior a meio salário mínimo, foi aplicado o cancelamento do benefício. O pressuposto para tanto é de que famílias que possuem renda acima de meio salário mínimo per capita deixaram, em algum momento, após o cadastro, de fazer jus ao benefício, e as que estão na faixa de renda entre R\$ 170,00 e meio salário mínimo per capita estão na regra de permanência, apesar de inconsistências atuais entre o que fora cadastrado no passado e sua renda presente.

Tal pressuposto é correto se as informações declaradas no Cadastro Único tiverem sido verdadeiras, se as famílias como consequência foram corretamente habilitadas no Programa Bolsa Família (renda até R\$ 85,00 mensais por pessoa para as famílias extremamente pobres e, entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 mensais por pessoa, desde que tenham em sua composição crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos), e se as alterações de renda detectadas no cruzamento ocorreram apenas após a declaração no Cadastro. No entanto, esse pressuposto pode não ser verdadeiro, como será apresentado, considerando que os processos de averiguação de renda do cadastro pelo MDS ocorrem posteriormente ao cadastramento, não havendo validação das informações declaradas no primeiro momento.

Cabe destacar que o cadastramento realizado pelas famílias é um ponto de controle de fundamental importância para as políticas sociais. Permite um primeiro contato das famílias em situação de vulnerabilidade com o Sistema Único da Assistência Social e possibilita ao governo dispor de fontes de informação importantes para o planejamento de políticas públicas, incluindo o Programa Bolsa Família. Nesse sentido, a acessibilidade de cadastro – sem exigências desnecessárias – deve ser compatibilizada com a necessária



segurança de que as informações registradas são fidedignas, até mesmo para que se evite responsabilizar legalmente as famílias por declararem informações incorretas que já são de conhecimento da Administração Pública.

A fim de identificar famílias que teriam fornecido informações inverídicas no cadastro, foi realizada comparação entre as informações presentes em outras bases de dados oficiais com aquelas declaradas no Cadastro Único.

O quadro a seguir resume, em faixas de valores a partir de meio salário mínimo, as quantidades de famílias que não informaram renda então existente no momento do cadastramento:

Quadro 08: Indícios de subdeclaração de renda

Famílias com renda subdeclarada entre ½ e 1 salário mínimo.	296.940
Famílias com renda subdeclarada entre 1 e 1½ salário mínimo.	34.876
Famílias com renda subdeclarada entre 1½ e 2 salários mínimos.	8.855
Famílias com renda subdeclarada maior que 2 salários mínimos.	5.235
Total	345.906

Fonte: Papéis de Trabalho CGU

Assim, verificou-se que cerca de 340 mil famílias apresentam alta probabilidade de terem declarado incorretamente as suas rendas familiares e de terem recebido o benefício do Programa Bolsa Família indevidamente.

Nesse sentido, as declarações inverídicas identificadas nesse cruzamento fornecem importantes subsídios ao MDS para que avalie as integrações necessárias com as demais bases de dados disponíveis e passe a realizar checagens no momento do cadastro.

Nesse contexto, o Grupo de Trabalho propôs realizar cruzamentos em maior frequência e disponibilizar ao gestor municipal as fontes de renda identificadas, os períodos de recebimento e, se possível, os valores de renda associados, tendo em vista que tais informações fortaleceriam as abordagens dos agentes municipais nas atualizações cadastrais e na transparência das informações, uma vez que as famílias poderiam ser, por exemplo, informadas dos motivos que levaram ao bloqueio/cancelamento dos benefícios.

No entanto, para o envio dessas informações aos gestores municipais, há necessidade, segundo a SENARC/MDS, de autorização dos órgãos responsáveis pelas bases de dados utilizadas no cruzamento. Tendo em vista que tal acordo não aconteceu



até os encaminhamentos do resultado do cruzamento, os gestores municipais foram informados apenas de que determinados membros familiares foram identificados com renda incompatível à declarada no Cadastro Único, sem qualquer outro detalhe.

A SENARC informou que encaminhou ofícios aos órgãos responsáveis pelas bases de dados, a seguir relacionados, questionando sobre a possibilidade de disponibilização das informações para os gestores municipais do Cadastro Único e PBF, contudo, aquela Secretaria, até o momento, não obteve resposta.

- a. Receita Federal: base de declarantes de imposto de renda e base do Cadastro Nacional de pessoas jurídicas (CNPJ);
- b. Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS): folha de pagamentos dos benefícios do INSS, tabela de elos do NIT/NIS e base de óbitos;
- c. Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) do Ministério das Cidades: Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAN);
- d. Ministério do Planejamento: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE); e,
- e. Ministério do Trabalho e Emprego: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)

A disponibilização das informações que resultam na inclusão das famílias beneficiárias para averiguação do cadastro é necessária para uma atuação mais qualificada na atualização dos dados cadastrais, permitindo, assim, averiguar efetivamente, junto à família, a situação identificada no cruzamento de bases de dados, e, possibilitando maior transparência e eficácia ao Processo.

Como medidas de aperfeiçoamento do processo de inclusão e atualização cadastral (consultas on-line e consulta ao cidadão) o gestor federal informou que já existe o projeto ‘Averiguação Cadastral online’ e que estão em andamento os seguintes desdobramentos, considerando as ações desenvolvidas no âmbito do GTI:

- a. Impedimento da habilitação das famílias beneficiárias do PBF que tem pessoas identificadas na Rais/Caged com renda individual não declarada no Cadastro Único ou na base de óbitos (SISOBI);
- b. Integração dos dados de cruzamento do Cadastro Único com a base de óbitos (SISOBI). Está em implementação a disponibilização da indicação de pessoas identificadas na base de óbitos (cruzamento realizado mensalmente pela Caixa) diretamente no Sistema do Cadastro Único. Desta forma, já no momento da atualização cadastral, caso haja alguma pessoa com indício de óbito será



mostrada uma mensagem para que o município trate a inconsistência (confirmando ou não a situação do óbito);

c. Ações de interoperabilidade no âmbito do Governo Federal: está em pauta no Ministério do Planejamento a ação de integração de diferentes bases de dados do Governo Federal com vistas a racionalizar e focalizar as políticas e programas sociais, prevendo inclusive alterações normativas nas regras do Cadastro Único e PBF relativas ao cruzamento de suas bases de dados com aquelas de outros sistemas e registros do Governo Federal. A discussão do tema gerou uma minuta de decreto que ora tramita na Casa Civil da Presidência da República. A Senarc tem acompanhado essas discussões.

d. Inclusão de marcação específica no Sistema do Cadastro Único para os casos identificados com indícios de informação incorreta: está em desenvolvimento a marcação de uma pendência específica no Sistema do Cadastro Único para os casos de famílias ou pessoas identificadas em processos de Averiguação Cadastral. Essa marcação facilitará a visualização, pelos municípios, dos casos com indícios de informação incorreta no momento da atualização cadastral. O cruzamento continuará sendo realizado externamente ao Sistema do Cadastro Único (cruzamento de dados) e posteriormente carregado (rotina batch mensal) no sistema online.

e. Redução do tempo de lançamento de novas listas de Averiguação Cadastral: até o processo de 2016, a ação era anual, com o lançamento de uma única lista de Averiguação e Revisão Cadastral com diferentes grupos (definidos a depender do tipo de achado e prazos de repercussão). A partir de 2017, o procedimento terá a previsão de lançamento de novas listas ao longo do ano. O lançamento da Instrução Operacional com orientações sobre o processo de atualização cadastral foi lançado aos municípios em março/2017.

Considerando que o cruzamento realizado pelo GTI foi concluído em novembro de 2016, e que as famílias poderão, conforme a legislação em vigor, se recadastrar após os bloqueios e cancelamentos, passa a ser necessário que as medidas para validação sistemática do processo de cadastramento sejam adotadas tempestivamente, de forma a prevenir que ocorram novos cadastros incorretos e pagamentos de benefícios indevidos.



Cabe destacar que, a partir de um processo de cadastro suficientemente preciso, e considerando que a regra de permanência tem como objetivo evitar variações desnecessárias na concessão do benefício – mitigando flutuações pontuais de renda que não alteram a condição estrutural de pobreza das famílias –, o número de ocorrências de apontamentos nos batimentos mensais sobre os atuais beneficiários deve, em tese, ser residual. Tal processo é de fundamental importância para que não ocorram pagamentos indevidos – àqueles que não estão dentro dos critérios de elegibilidade do programa.

Considerando o exposto nesse ponto, de modo geral, as providências estruturantes previstas e/ou em implantação que se referem ao aprimoramento de controle vão no sentido de aumentar a disponibilidade das informações provenientes de outras bases de dados oficiais, aumentando a acuracidade do cadastro. Por outro lado, o que de fato se deseja - alto grau de focalização com baixo custo relativo - não será alcançado aumentando-se indeterminadamente os mecanismos de controle. Se os cerca de 340 mil casos identificados de subdeclaração indicam fragilidade no cadastro, representando pagamentos indevidos potenciais de até R\$ 1,3 bilhão, o custo de controle que deveria complementar essa discussão (incluindo as despesas de competência de estados e municípios) precisa ser determinado. Além disso, cabe destacar que o Cadastro Único é utilizado por mais de 30 outros programas parceiros e fragilidades do Cadastro Único acarretam inconsistências também nos outros programas.

Para aprimorar os controles relativos ao Cadastro Único e como consequência do Programa Bolsa Família, foram acordadas as seguintes recomendações:

Recomendação (1): Adotar processo prévio de verificação das informações declaradas no Cadastro Único como requisito de validação do cadastro, proporcionando transparência em caso de divergência com dados registrados em bases oficiais, presumindo-se a veracidade das informações ratificadas pelo cidadão.

Recomendação (2): Disponibilizar as informações detalhadas dos registros administrativos aos Municípios, relativas às inconsistências identificadas em processos de Averiguação Cadastral, para fins de atuação qualificada do gestor municipal.

Recomendação (3): Regulamentar critérios de geração de pendências e de invalidação do cadastro das famílias identificadas no processo de Averiguação Cadastral, incluindo o caso das famílias convocadas que não comparecem para atualização dos dados.

Cabe apontar, de toda forma, para a possibilidade de que o maior rigor na verificação de rendas induza à exclusão de membros da família do cadastro familiar.



Desta forma, o registro incorreto da composição familiar pode prejudicar sobremaneira a atuação da assistência social e das políticas públicas que utilizam o Cadastro Único.

Outro ponto importante tratado no GTI foi sobre a obrigação de instruir processos específicos de fiscalização, conforme a legislação, para apurar casos de famílias com fortes indícios de dolo na prestação de informações cadastrais falsas, fortalecendo, assim, a cultura de controle do Programa. Quando há a ocorrência de declaração intencional de informações inverídicas no Cadastro Único, sendo a família beneficiária do Programa Bolsa Família, o art. 34 do Decreto 5.209/2004 estabelece que, sem prejuízo da sanção penal aplicável, o beneficiário será obrigado a ressarcir o valor recebido de forma indevida, mediante processo administrativo, conforme disposto no art. 14-A da Lei nº 10.836, de 2004. De acordo com art. 33 do mesmo Decreto, a apuração das denúncias relacionadas ao recebimento indevido de benefícios dos Programas Bolsa Família, nos termos dos artigos 14 e 14-A da Lei nº 10.836, de 2004, será realizada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social.

Considerando o previsto na legislação, deve ser avaliada a necessidade de aplicação de penalidades para os cerca de 340 mil casos identificados. Contudo, há que se considerar que os fluxos adotados pelo MDS para apuração de dolo e ressarcimento do valor pago se mostram inviáveis para tratamento desse volume.

Em relação a aplicação de penalidades, foi acordada a seguinte recomendação:

Recomendação (4): Elaborar e executar plano para adoção de providências para o tratamento dos casos de subdeclaração apontados no Relatório, considerando prioritários os casos mais graves e materialmente mais relevantes, para ressarcimento e aplicação de penalidades.

De toda forma, além das sanções administrativas e cíveis, podem ser devidas também aplicações de sanções penais, o que deve ser tratado com o Ministério Público Federal.

Para um programa do porte do Bolsa Família não é possível garantir que todas as famílias que recebem o pagamento estejam de acordo com as regras do Programa, ainda mais considerando a parcela de informalidade da economia brasileira. Contudo, há que se ter razoável segurança de que os cadastros refletem de fato a realidade das famílias; e que os processos de controle, principalmente quando do cadastro, sejam céleres e eficazes o suficiente para que os casos de divergência de renda sejam minimizados de forma a não resultarem em quantitativos de processos de cobrança de ressarcimento que superem a capacidade operacional do órgão.



5. Conclusão

O Programa Bolsa Família foi criado com o objetivo de atender às famílias que vivem em situação de pobreza (desde que tenham em sua composição crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos e de extrema pobreza), definidas como aquelas que vivem com renda per capita inferior a R\$ 170,00 per capita no primeiro caso, e R\$ 85,00 per capita no segundo, com possibilidade de flutuações de até meio salário mínimo temporariamente.

O aprimoramento das bases de dados do MDS é questionado constantemente por diversos órgãos de controle, tendo em vista a identificação, por meio de cruzamento de bases de dados, de indícios de recebimentos irregulares de benefícios por famílias que não pertencem ao público alvo do Programa.

Foram avaliados os cruzamentos de bases de dados realizados pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional - GTI e os encaminhamentos propostos para aprimoramento do Programa e para tratamento dos casos identificados de famílias que não se adequam às regras do Programa.

De forma geral, verifica-se que os resultados do cálculo da renda aplicada no cruzamento de bases de dados realizado pelo GTI estavam corretos - as divergências identificadas pela CGU são estatisticamente insignificantes perante o resultado total e detalhadas em anexo para tratamento - e os dados utilizados foram relativamente suficientes – utilizou-se a base de dados que contém a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, do Ministério do Trabalho, além da folha de pagamento do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Essas bases refletiram as principais fontes de rendas formais dos trabalhadores no Brasil. Não obstante, cabe registrar que algumas dessas bases foram utilizadas pelo Tribunal de Contas da União e estão no processo de Averiguação Cadastral 2017, conforme detalhes da Instrução Operacional nº 86, de 27 de março de 2017 (reditada em 11 de maio de 2017).

No que se refere aos encaminhamentos para aprimoramento do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único e de adoção de providências para as irregularidades



identificadas, o trabalho realizado apontou a necessidade de aprimoramento nos controles relativos ao processo de cadastramento das famílias. A realização sistematizada de cruzamentos de dados para confirmar as informações prestadas pelas famílias e para verificação da manutenção dos critérios de elegibilidade (renda e composição familiar), acompanhado de verificações complementares tais como visitas às famílias, deverá diminuir o número de declarações inverídicas.

De forma geral, os apontamentos efetuados tem como objetivo que os processos de controle, como um todo, sejam ajustados de forma a fornecerem razoável segurança de que os cadastros refletem de fato a realidade das famílias; e que esses processos de controle, principalmente quando do cadastro, sejam céleres e eficazes o suficiente para que os casos de divergência de renda sejam minimizados de forma a não resultarem em quantitativos de processos de cobrança de resarcimento que superem a capacidade operacional do órgão.



Anexo I – Descrição da metodologia utilizada pelo GTI e procedimento de validação pela CGU

1. Grupo de Trabalho Interministerial para aprimorar o monitoramento de benefícios do Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família - PBF foi instituído pelo Governo Federal por meio da Lei nº 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004, com suas alterações. O gerenciamento do Programa é feito por meio do modelo de gestão compartilhada, com competências específicas para cada um dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

A gestão federal é realizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social - MDS, responsável pela gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único do Governo Federal (Cadastro Único), em parceria com os Ministérios da Educação e Saúde para a gestão das condicionalidades e com a Caixa Econômica Federal, encarregada de processar as informações cadastrais enviadas pelos municípios e Distrito Federal no Cadastro Único e organizar e efetuar o pagamento dos benefícios às famílias beneficiadas.

Como desdobramento de iniciativas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), foi instituído Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), conforme Portaria GM/MDS nº 68, de 22/06/2016, de caráter consultivo, com finalidade de construção de nova metodologia de cruzamento de dados do Programa Bolsa Família, incorporando a utilização de novas de bases e definindo novos critérios para tratamento de inconsistências identificadas.

Nesse GTI participaram representantes da Casa Civil, do MDS, do Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU, do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, da Caixa Econômica Federal, entre outros. Ocorreram também debates envolvendo a Polícia Federal, o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União.

A definição de aprimorar as bases de dados do MDS ocorreu num contexto de questionamentos de órgãos de controle acerca de indícios de benefícios irregulares do Programa Bolsa Família - PBF, identificados a partir de cruzamentos de dados do programa com diversas bases de dados oficiais. Tendo em vista o apelo que o PBF possui com a opinião pública, as divulgações desses trabalhos ganham destaque e, por essa razão,



redirecionam os esforços do MDS para apurar os casos identificados, que, por vezes, se sobrepõem aos resultados dos cruzamentos empreendidos rotineiramente pelo próprio Ministério. A pouca articulação entre os órgãos envolvidos limita os trabalhos ao tratamento de irregularidades identificadas no programa e dificulta a gestão sobre as causas associadas.

Em suas primeiras reuniões, o GTI definiu três aspectos da gestão do Cadastro Único e Programa Bolsa Família a serem abordados: “(1) aperfeiçoamento do processo de inclusão e atualização cadastral (consultas on-line e consulta ao cidadão); (2) aperfeiçoamento dos processos de monitoramento e ações de combate a fraudes por parte dos cadastrados (aperfeiçoamento do processo de averiguação cadastral, incluindo medidas pós-cancelamento, quando for o caso); e (3) elaboração de sistemática de identificação, de apuração e de ações de combate a fraudes em nível municipal”. As soluções propostas para aprimorar esses três aspectos do programa devem significar na melhor assistência ao público-alvo, na sequência, pela redução, de modo preventivo, de concessões de benefícios a famílias com renda superior à permitida pelo programa, e pela oportunização ao atendimento daqueles que atendem aos critérios estabelecidos; em aumento da capacidade do MDS de identificar e excluir benefícios indevidos, fundada em informações cadastrais mais fidedignas e em criação de controles para o uso inadequado do PBF pelos agentes operadores municipais, respectivamente. Essas medidas devem, com efeito, resultar em melhor focalização do Programa; a maior qualificação e eficiência do processo de cadastramento, pela maior disponibilidade de informações, bem como pela maior confiança sobre essas informações; e a diminuição do esforço a ser dispendido para resarcimento de benefícios pagos incorretamente.

Dos aspectos estabelecidos, o monitoramento e ações de combate a fraudes por parte dos cadastrados foi o que recebeu, no curto prazo, em maior atenção do GTI. O trabalho consistiu em identificar bases de dados oficiais passíveis de cruzamento com o Cadastro Único, a fim de incrementar a rotina de Averiguação Cadastral do Ministério, além de aprimorar os encaminhamentos para tratamento dos resultados dos cruzamentos. Foram identificadas 16 bases de dados oficiais, das quais 8 foram selecionadas para produzirem cruzamento entregue como produto do grupo. O resultado desse cruzamento foi dividido em 3 faixas de renda, que correspondem às rendas per capita limite estabelecidas para acesso ao PBF, para permanência no programa, ainda que haja eventual incremento de renda familiar, e para perda dos benefícios. As famílias identificadas nas faixas de permanência (entre R\$170,00 e meio salário mínimo) e de perda (acima de meio salário mínimo) tiveram seus benefícios bloqueados e cancelados, respectivamente. De



toda forma, o pressuposto é de que o conhecimento obtido pelo GTI possa resultar em ações estruturantes pelo MDS, obtendo resultados posteriormente, como já descrito no parágrafo anterior.

O objetivo da presente auditoria é avaliar a consistência e a completude dos cruzamentos de informações de benefícios do Programa Bolsa Família com bancos de dados oficiais, assim como analisar os encaminhamentos propostos pela SENARC para tratar os casos identificados nos cruzamentos que não se adequam às regras do programa. Para tanto, os resultados dos cruzamentos de dados e os encaminhamentos decorrentes do GTI foram comparados às averiguações cadastrais rotineiramente geradas e tratadas pela SENARC e aos cruzamentos testes desenvolvidos por esta CGU, em paralelo ao do grupo de trabalho.

2. Características de bases de dados oficiais passíveis de cruzamento com o Programa Bolsa Família.

O Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, instituído em 22/06/2016 para qualificar dados e aperfeiçoar rotinas das bases do MDS, identificou 16 bases de dados oficiais passíveis de serem utilizadas para aperfeiçoamento do processo de averiguação cadastral, que monitora e combate fraudes por parte dos cadastrados. A fim de analisar as possíveis contribuições dessas bases para o Cadastro Único, elas foram classificadas por tipos de informação, se de cadastro, de emprego, de patrimônio ou de renda, conforme segue.

Quadro 1: Bases de dados passíveis de utilização

Tipo de Informação	Sigla	Base de dados	Resumo das informações pretendidas
Cadastro	*SISOBI	Sistema Informatizado de Controle de Óbitos	Brasileiros falecidos
Cadastro	*CPF	Cadastro Nacional de Pessoa Física	Números de CPF
Cadastro	IR	Imposto de Renda	Contribuintes não isentos
Cadastro	ANS	Agência Nacional de Saúde	Relação de usuários de planos de saúde
Cadastro	SUSEP	Superintendência de Seguros Privados	Relação de contratantes de seguros
Cadastro	BACEN	Banco Central	Correntistas com movimentações financeiras acima de determinado valor.
Emprego	*FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço	Empregados formalizados, exceto servidores públicos civis e militares.
Emprego	CNES	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde	Profissionais de saúde da rede hospitalar pública e privada.
Emprego	E-Social	E-Social	Trabalhador doméstico.
Patrimônio	*CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica	Sócios e administradores de empresas.
Patrimônio	RENAVAM	Registro Nacional de Veículos Automotores	Proprietários de veículos registrados



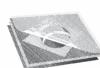
Renda	*RAIS	Relação Anual de Informações Sociais	Empregados celetistas e servidores públicos, exceto autônomos, cargos eletivos, estagiários e empregados domésticos.
Renda	*CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados	Empregados celetistas, contratados por prazo determinado; trabalhadores temporários; rurais; e aprendizes, exceto servidores públicos; cargos eletivos; empregados domésticos; entre outros
Renda	*SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos	Servidores, aposentados e pensionistas do Executivo Federal, exceto empregados da administração indireta não dependente.
Renda	*SISBEN	Sistema Corporativo de Benefícios do INSS	Aposentados e pensionistas do regime geral e benefício de prestação continuada.
Renda	CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais	Fundo PIS/PASEP; RAIS; FGTS; CAGED; e Cadastro de Contribuintes Individuais, exceto autônomos.
Renda	SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal	Identifica beneficiários de ordens bancárias (diárias e serviços prestados)

* Indica as bases utilizadas no cruzamento do GTI.

Dentre as 6 bases classificadas como tipo de informação “cadastro”, SISOBI e CPF qualificam diretamente as informações do Cadastro Único e as demais, IR, ANS, SUSEP e BACEN, indicariam a existência de movimentação financeira incompatível com as regras do PBF, oriunda tanto de renda formal quanto de informal. As 2 primeiras bases são conhecidas de cruzamentos anteriores e foram novamente utilizadas no cruzamento do GTI para ajustar a composição de famílias com membros falecidos e para incluir números de CPF não informados no cadastro, necessários para identificação dos beneficiários nas demais bases de dados. As outras 4 bases nunca foram empregadas em cruzamentos do PBF e também não o foram desta vez. O principal interesse nessas bases decorre da possibilidade de identificar beneficiários com renda, mas sem vínculo formal de trabalho, tendo em vista que esse grupo não é atingido por todas as demais bases aventadas.

As bases classificadas como emprego indicam vínculo formal de trabalho, sem, contudo, informar valores de renda. Apenas a base do FGTS foi cruzada pela Caixa, indicando os beneficiários com vínculo formal de trabalho, sem informar, em razão de sigilo, as rendas associadas. O CNES e o E-Social não foram utilizadas, mas suas informações estão, em tese, abarcadas pelo FGTS.

As bases do CNPJ e do RENAVAM dispõem de informações de patrimônio, que não são impeditivas para o pagamento de benefícios do Bolsa Família, mas podem indicar que a renda da família não é compatível com as regras do programa. Por meio da base do CNPJ, foram identificados beneficiários que são sócios ou administradores de empresas de diversos tipos, mas sem quaisquer informações sobre renda pessoal. As famílias nessa situação deverão passar por nova atualização cadastral, a fim de identificar eventual impacto da referida empresa na renda familiar. Quanto à base do RENAVAM, que



identifica proprietários de veículos automotores, ela foi objeto de cruzamento pela SENARC nos exercícios de 2009 e de 2010, tendo sido concluído, naquela oportunidade, que, em regra, os veículos registrados em nome de beneficiários do Bolsa Família pertenciam a terceiros, evidenciando problemas nos registros de propriedades, mas não no PBF.

Os melhores resultados para os cruzamentos com o PBF são obtidos a partir das bases classificadas como renda, tendo em vista que elas identificam os membros beneficiários que possuem algum tipo de remuneração, seu valor, sua fonte e a data de início dos recebimentos. Mais do que identificar as famílias que, no momento do cruzamento, não se enquadram nas regras do PBF, essas informações permitem reconstituir a situação de renda das famílias no momento do cadastramento, o que possibilita apurações de fraudes ao programa. O cruzamento do GTI utilizou a RAIS, o CAGED, o SIAPE e o SISBEN, ficando de fora o SIAFI e o CNIS. Acerca dessa última base, deve ser ressaltada a ausência dos contribuintes individuais no cruzamento. Quanto às demais 4 bases utilizadas, supondo que fossem completas e consistentes, apenas não seriam tratados no presente cruzamento os servidores militares, com exceção dos que recebem pelo SIAPE, e os trabalhadores informais.

Verifica-se que 3 importantes grupos de fontes de renda não foram abarcados pelo cruzamento do GTI. Quanto aos militares das Forças Armadas, seria necessária a disponibilização de base de dados específica, a fim de que fosse possível incluí-los no cruzamento. O 2º grupo é o dos trabalhadores formais sem vínculo de emprego, que podem ser identificados no CNIS como contribuintes individuais, tendo sido objeto de cruzamentos anteriores realizados pelo MDS. Para os trabalhadores informais, que não estão relacionados em base de dados, resta a possibilidade de identificá-los em bases, tais como a do IR, a da ANS, a da SUSEP e a do BACEN, que demonstrem um perfil de consumo incompatível com os benefícios do PBF.

3. Resultado do cruzamento de dados realizado pelo GTI.

Em razão de o MDS não dispor de capacidade instalada suficiente para realizar todos os cruzamentos de dados definidos pelo GTI, ficou a cargo da Caixa gerar a relação de todas as pessoas pertencentes às famílias beneficiárias do PBF (46.924.842), acrescentando dados de CPF para pessoas com o número do título de eleitor informado no Cadastro Único (278.984) e identificando as pessoas com registro de óbito (42.075), resultando em uma relação de pessoas denominada de MATRIZ/CAIXA .A partir dessa



relação, a Caixa cruzou dados da RAIS, do CAGED e do FGTS, , e a CGU cruzou dados do SIAPE, do SISBEN/INSS, e do CNPJ. A SENARC foi incumbida da consolidação dos dados coletados pela CGU e pela Caixa, gerando informações de famílias beneficiárias com rendas superiores às declaradas no Cadastro Único.

A consolidação realizada pela SENARC resultou na identificação de 2.558.325 famílias com indícios de inconsistência cadastral, as quais foram enquadradas em três faixas de renda familiar per capita - RFPC, conforme segue:

Quadro 2: Famílias PBF com inconsistências cadastrais

RFPC até R\$170,00	RFPC entre R\$170,01 e 1/2 S.M.	RFPC acima de 1/2 S.M.	Total
620.032	1.468.681	469.612	2.558.325

Cabe esclarecer que 127.753 famílias com inconsistências decorrentes apenas de registros das bases de óbito e/ou de pessoas jurídicas, as quais não apresentam valores de renda, foram enquadradas na faixa em que a RFPC calculada é inferior a R\$170,00.

4. Resultado do cruzamento de dados realizado pela CGU

Com o intuito de testar os resultados dos cruzamentos do Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, a CGU também consolidou, em paralelo à SENARC, a partir do cruzamento da MATRIZ/CAIXA com dados de renda obtidos a partir do SIAPE, do SISBEN/INSS e da RAIS/2015. Foram identificadas 2.983.469 famílias com rendas identificadas nas mencionadas bases de dados, as quais também foram enquadradas em três faixas de renda familiar per capita - RFPC, conforme segue:

Quadro 3: Famílias PBF com rendas identificadas em bases de dados

RFPC até R\$170,00	RFPC entre R\$170,01 e 1/2 S.M.	RFPC acima de 1/2 S.M.	Total
363.238	1.873.012	747.219	2.983.469

Em linhas gerais, a consolidação realizada pela CGU difere do trabalho da SENARC pela não inclusão de dados das bases de óbito e de pessoa jurídica, pelo uso da RAIS/2015 em substituição à RAIS/2014 conjugada com 18 meses de CAGED (de janeiro de 2015 a junho de 2016), e pela metodologia de cálculo das rendas identificadas. Esses elementos foram excluídos dos resultados para comparação dos trabalhos, conforme registro específico deste Relatório.



5. Análise da comparação dos resultados entre os cruzamentos realizados pelo GTI e CGU.

A fim de comparar os resultados das consolidações de dados realizadas pela CGU e pela SENARC, apenas as famílias identificadas pela SENARC com indícios de inconsistência cadastral relacionadas a renda foram mantidas, tendo sido excluídas 127.753 famílias com informações oriundas apenas das bases de óbito e de pessoas jurídicas. Realizado esse ajuste, 2.983.469 famílias identificadas pela CGU foram comparadas com 2.430.572 famílias da SENARC.

O primeiro resultado antes dos ajustes foi de 1.741.197 famílias identificadas nos dois trabalhos, 689.375 famílias constantes apenas dos registros da SENARC e 1.242.272 apenas dos da CGU.

Parte das divergências apuradas se justificam pela utilização de bases diferentes, conforme segue:

Quadro 4: Ajustes em razão das bases de dados utilizadas

Nº de famílias	Identificadas apenas pela:	Na base de dados do/a:	Uma vez que:
410.160	SENARC	CAGED/2016	A CGU não dispunha de dados referentes a 2016.
60.434	CGU	RAIS/2015	A SENARC não dispunha de dados relativos a servidores públicos admitidos em 2015, período coberto pelo CAGED, que não abrange o setor público.
396.607	CGU	RAIS/2015	A SENARC dispunha de dados do CAGED referentes a 2016, com os quais foi possível identificar o fim daqueles vínculos.

*As partes somadas não correspondem necessariamente ao todo, tendo em vista que os cruzamentos geram informações para os membros dos grupos familiares e as análises são sobre as famílias.

Outra fonte de divergências, foram as metodologias aplicadas pelos dois órgãos para cálculo das rendas oriundas dos cruzamentos, com casos de famílias identificadas com indícios de renda incompatível com o programa por apenas um dos órgãos, conforme segue:

Quadro 5: Ajustes em razão das metodologias de cálculo das rendas

Nº de famílias	Com indícios identificados apenas pela:	Na base de dados do/a:	Uma vez que:
9.339	SENARC	CAGED	A CGU calculou as rendas provenientes da RAIS/2015 e não identificou incompatibilidade com o PBF.
33.495	SENARC	RAIS/2014	A CGU calculou as rendas provenientes da RAIS/2015 e não identificou incompatibilidade com o PBF.



155.977	CGU	RAIS/2015	A SENARC calculou as rendas provenientes do CAGED e não identificou incompatibilidade com o PBF.
235.921	CGU	SIAPE e INSS	A SENARC calculou as rendas provenientes do SIAPE e do SISBEN/INSS e não identificou incompatibilidade com o PBF.

*As partes somadas não correspondem necessariamente ao todo, tendo em vista que os cruzamentos geram informações para os membros dos grupos familiares e as análises são sobre as famílias.

Entre o momento de encerramento do cruzamento e o efetivo encaminhamento dos casos para serem tratados pelos municípios, 247.890 famílias identificadas no cruzamento já haviam atualizado suas informações cadastrais, razão pela qual foram excluídas do trabalho pela SENARC. Esses casos já tratados devem ser descontados das 1.242.272 famílias identificadas pela CGU, que não computou dados posteriores ao cruzamento.

Quadro 6: Ajustes em razão de atualizações cadastrais prévias.

Nº de famílias	Com indícios identificados apenas pela:	Na base de dados do/a:	Uma vez que:
247.890	CGU	RAIS/2015	A SENARC excluiu as famílias provenientes da RAIS/2014, em razão de atualizações cadastrais ocorridas entre o cruzamento, em julho de 2016, e os encaminhamentos para providências, em outubro de 2016.

*As partes somadas não correspondem necessariamente ao todo, tendo em vista que os cruzamentos geram informações para os membros dos grupos familiares e as análises são sobre as famílias.

A partir das situações explicitadas acima, restam explicadas parte das divergências detectadas nos resultados da SENARC e da CGU. Para os demais casos, deve-se ao fato de que os dados da RAIS/2015 não são similares à composição da RAIS/2014 com as bases mensais do CAGED de 2015 bem como de inconsistências entre RAIS/2014 e RAIS/2015.

Quadro 7: Divergências de informações nas bases utilizadas

Nº de famílias	Identificadas apenas pela:	Na base de dados do/a:	Uma vez que:
26.018	SENARC	CAGED/2015	A CGU não localizou essas famílias na RAIS/2015.
138.073	SENARC	RAIS/2014	A CGU identificou demissões na RAIS/2015, as quais não foram detectadas pela SENARC no CAGED. Parte desses casos se justificaria em razão de não haver registro do setor público no CAGED. Contudo, não foi possível distinguir entre vínculos públicos e privados na relação disponível.
40.607	SENARC	RAIS/2014	A CGU não localizou essas famílias na RAIS/2015.



220.621	CGU	RAIS/2015	A SENARC não localizou na RAIS/2014 ou nos 18 meses de CAGED essas famílias, que têm vínculos privados ou vínculos públicos anteriores a 2015.
62.949	CGU	RAIS/2015	A SENARC identificou demissões no CAGED em 2015 que não apareceram na RAIS/2015.

*As partes somadas não correspondem necessariamente ao todo, tendo em vista que os cruzamentos geram informações para os membros dos grupos familiares e as análises são sobre as famílias.

** Apesar de a CGU ter utilizado a RAIS Operacional, os resultados desse quadro foram ajustados com a RAIS Estatística, considerada definitiva pelo MTE.

Outro aspecto da análise acerca da consolidação realizada pela SENARC é o enquadramento das famílias nas 3 faixas de renda estabelecidas para indicar a situação das famílias frente às regras do programa. Rendas per capita inferiores a R\$170,00 indicam necessidade de ajuste de cadastro, mas sem comprometimento do benefício. Se entre R\$170,00 e meio salário mínimo, o direito ao benefício depende de análise das informações cadastrais prestadas. A partir de meio salário mínimo, cessa o direito das famílias ao benefício.

Considerando as 1.741.197 famílias coincidentes entre as consolidações da SENARC e da CGU, 1.299.586 foram classificadas nas mesmas faixas de renda pelos 2 órgãos. Para as demais 441.611 famílias com classificações diferentes, 418.524 estavam em faixas contíguas e 23.087 classificadas nas faixas de menor e de maior renda, conforme segue:

Quadro 8: Divergências de classificações de renda

CGU	Nº de famílias	SENARC
Até R\$170,00	3.271	Maior que ½ Sal. Mínimo
Maior que ½ Sal. Mínimo	19.816	Até R\$170,00
Subtotal	23.087	
Até R\$170,00	55.042	Entre R\$170,00 e ½ Sal. Mínimo
Entre R\$170,00 e ½ Sal. Mínimo	166.091	Até R\$170,00
Entre R\$170,00 e ½ Sal. Mínimo	105.882	Maior que ½ Sal. Mínimo
Maior que ½ Sal. Mínimo	91.509	Entre R\$170,00 e ½ Sal. Mínimo
Subtotal	418.524	
Total de famílias em faixas divergentes	441.611	

A existência das 23.087 famílias, com diferenças consideráveis nas rendas per capita calculadas, sugere a necessidade de exame das metodologias de cálculo aplicadas pela CGU e pela SENARC, conforme explicitado em apontamento próprio deste relatório.

6. Análise da metodologia de cálculo das rendas familiares.



Por decorrência da análise dos resultados dos cruzamentos, foram identificadas classificações divergentes de renda para famílias constantes das consolidações de informações da SENARC e da CGU. Tal situação sugere a necessidade de exame das metodologias de cálculo das rendas per capitas, a fim de garantir melhores resultados e a adequação dos números aos objetivos pretendidos.

Para o cálculo das rendas per capitas familiares, a partir das rendas pessoais identificadas nos cruzamentos, a SENARC estabeleceu a seguinte fórmula:

“Soma da renda comparada (“Renda calculada” - “Renda CadÚnico”) de todas as pessoas da família dividida pelo número de pessoas na família, somada em seguida com a renda familiar per capita disponível no Cadastro Único.”

Em outras palavras, primeiro a SENARC identifica em quanto as rendas de trabalho e previdência oriundas do cruzamento superam as rendas de mesmo tipo declaradas pelas famílias para que, em seguida, esse montante excedente seja somado à renda familiar do Cadastro Único, que é composta por todos os tipos de renda constantes do cadastro. A aplicação dessa fórmula faz com que as novas rendas familiares calculadas a partir do cruzamento de dados preservem eventuais valores cadastrados que não são identificáveis em bases de dados oficiais, tais como doações frequentes ou rendas de trabalhos informais, tendendo a aumentar os resultados.

A mesma renda familiar do Cadastro Único, que inclui na fórmula todos os tipos de renda disponíveis, pode sofrer influência da renda anual média informada no cadastro, caso ela seja menor que a renda do mês anterior ao cadastramento. Regra geral, a renda média será menor que a do último mês quando o membro da família tem poucos meses trabalhados nos últimos 12 meses. A regra de cálculo da renda familiar per capita é calculada pelos valores de renda da família minorados pela média anual, de forma a considerar a volatilidade de renda e a vulnerabilidade à pobreza das famílias público alvo do Cadastro Único. Acerca da renda do cruzamento, contudo, é possível de questionamento que informações prestadas na data do cadastro influenciem o cálculo da renda na data do cruzamento, uma vez que podem não refletir a realidade da família naquele momento. Como resultado, a fórmula aplicada pela SENARC tende a reduzir as rendas do cruzamento para parte dos beneficiários, em relação à não utilização da estimativa da renda média das famílias.

A CGU, por sua vez, calculou as rendas per capitas familiares somando os valores identificados nos cruzamentos para as pessoas de cada família e dividindo o total pela quantidade de membros. Essa forma de calcular despreza as informações de renda registradas no Cadastro Único, o que, em tese, reduziria as rendas calculadas.



A fim de medir os efeitos da fórmula da SENARC sobre as rendas do cruzamento, a fórmula utilizada pela CGU foi aplicada sobre as informações consolidadas pela SENARC, reenquadramento as 2.558.325 famílias nas 3 faixas de renda estabelecidas. A comparação entre os enquadramentos realizados pelos 2 órgãos exigiu um ajuste nas rendas calculadas pela SENARC para as famílias com registros de membros atualmente excluídos, mas cadastrados na referência utilizada para o cruzamento, os quais foram mantidos no cômputo, conforme será esclarecido em seguida. Para 2.142.547 (88%) famílias, houve coincidência nos enquadramentos das famílias nas faixas de renda. Para as demais 415.778 (12%) famílias, 136.678 foram enquadradas pela SENARC em faixas de renda superiores às faixas atribuídas pela CGU, enquanto 279.100 em faixas inferiores. Portanto, a fórmula aplicada pela SENARC teve efeito redutor da renda em proporção maior que o de aumento, com destaque para as 8.495 famílias cujas rendas identificadas seriam compatíveis com o PBF (até R\$170,00), mas que possuem indícios de renda superior a meio salário mínimo per capita, conforme quadro a seguir.

Quadro 9: Comparação de metodologias de renda

CGU (consolidação SENARC)	Nº de famílias	SENARC (ajustado)
Até R\$170,00	402.041	Até R\$170,00
Entre R\$170,00 e $\frac{1}{2}$ Sal. Mínimo	1.360.342	Entre R\$170,00 e $\frac{1}{2}$ Sal. Mínimo
Maior que $\frac{1}{2}$ Sal. Mínimo	380.164	Maior que $\frac{1}{2}$ Sal. Mínimo
Subtotal (faixas iguais)	2.142.547	
Até R\$170,00	41.454	Entre R\$170,00 e $\frac{1}{2}$ Sal. Mínimo
Até R\$170,00	46	Maior que $\frac{1}{2}$ Sal. Mínimo
Entre R\$170,00 e $\frac{1}{2}$ Sal. Mínimo	95.178	Maior que $\frac{1}{2}$ Sal. Mínimo
Subtotal (SENARC maior)	136.678	
Entre R\$170,00 e $\frac{1}{2}$ Sal. Mínimo	207.138	Até R\$170,00
Maior que $\frac{1}{2}$ Sal. Mínimo	8.495	Até R\$170,00
Maior que $\frac{1}{2}$ Sal. Mínimo	63.467	Entre R\$170,00 e $\frac{1}{2}$ Sal. Mínimo
Subtotal (CGU maior)	279.100	
Total de famílias	2.558.325	

Além das famílias enquadradas em faixas diferentes, a aplicação da forma de cálculo adotada pela CGU identificou indícios de renda incompatível para 55.270 famílias que a SENARC considerou sem problemas. Por influência da estimativa da renda média anual, 47.906 (86%) famílias tiveram as rendas do cruzamento reduzidas para menos da metade do valor calculado sem as informações do Cadastro Único, confirmando o efeito de redução da renda pela fórmula.



Quadro 10: Inclusão de famílias

CGU (consolidação SENARC)	Famílias com renda SENARC menor que a metade da renda CGU.	Famílias com renda SENARC maior que a metade da renda CGU.	Total
Até R\$170,00	112	433	545
Entre R\$170,00 e ½ Sal. Mínimo	43.675	6.922	50.597
Maior que ½ Sal. Mínimo	4.119	9	4.128
Total de famílias	47.906	7.364	55.270

Acerca da aplicação da fórmula estabelecida pela SENARC, foi identificado que todos os membros em estado cadastral “cadastrado” na referência das bases utilizadas (Cadastro Único de junho/2016), foram considerados no cálculo da renda, tanto com a soma de eventuais rendas das quais dispunham pessoalmente, quanto na divisão da renda total pela quantidade de membros, buscando identificar as inconsistências à época. Após o cálculo da renda e com o objetivo de definir as repercussões, foi verificado se o membro com informação de renda divergente permanecia na composição familiar (Cadastro Único de setembro/2017), permanecendo na análise apenas as famílias que tinham, pelo menos, um membro identificado inicialmente com inconsistência. As rendas de 17.957 famílias oscilaram de faixas, com aumento ou redução de renda, conforme segue:

Quadro 11: Ajuste de membros excluídos

SENARC (ajustado)	Nº de famílias	SENARC
Até R\$170,00	614.513	Até R\$170,00
Entre R\$170,00 e ½ Sal. Mínimo	1.456.865	Entre R\$170,00 e ½ Sal. Mínimo
Maior que ½ Sal. Mínimo	468.990	Maior que ½ Sal. Mínimo
Famílias mantidas nas mesmas faixas	2.540.368	
Até R\$170,00	5.283	Entre R\$170,00 e ½ Sal. Mínimo
Até R\$170,00	241	Maior que ½ Sal. Mínimo
Entre R\$170,00 e ½ Sal. Mínimo	2.970	Até R\$170,00
Entre R\$170,00 e ½ Sal. Mínimo	6.157	Maior que ½ Sal. Mínimo
Maior que ½ Sal. Mínimo	191	Até R\$170,00
Maior que ½ Sal. Mínimo	3.115	Entre R\$170,00 e ½ Sal. Mínimo
Famílias com faixas alteradas	17.957	
Total de famílias	2.558.325	

7. Fortalecimento dos procedimentos de qualificação do Cadastro Único.

Com o intuito de tratar os resultados dos cruzamentos empreendidos pelo Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, o MDS publicou, em 18/11/2016, a Instrução Operacional (IO) nº 82/SENARC/MDS, que estabelece os prazos e procedimentos a serem adotados pelas gestões municipais para tratamento das inconsistências verificadas no cruzamento de bases administrativas do Governo Federal.



De acordo com a IO, tiveram os benefícios bloqueados as famílias cuja renda por pessoa, após o recálculo realizado pela SENARC, tenha ficado entre R\$170,00 e meio salário mínimo (R\$ 440,00). A orientação aos gestores municipais, para tratamento desses casos, é de que o desbloqueio do benefício será comandando pela SENARC e poderá também ser comandado pela própria gestão municipal, diretamente no SIBEC, para famílias que realizem a atualização cadastral e mantenham o perfil de entrada no PBF, ou seja, renda familiar por pessoa de até R\$ 170,00, não sendo necessário elaborar parecer nem realizar a entrevista no domicílio da família para realização do desbloqueio dos benefícios.

Já o cancelamento imediato foi aplicado para as famílias cuja renda por pessoa, após o recálculo realizado pela Senarc, tenha ficado acima de meio salário mínimo. Nesses casos, a IO orienta que a reversão de cancelamento dos benefícios só poderá ser efetuada após a atualização cadastral com entrevista no domicílio da família e elaboração de parecer pela Gestão do Cadastro Único, a ser arquivado no município. A reversão de cancelamento realizada será de responsabilidade da gestão municipal, que deve assegurar-se de que a família cumpre os critérios do Programa Bolsa Família.

Quadro 13: Providências acerca do cruzamento

Famílias Pertencentes à Averiguação/Revisão Cadastral de 2016		
1) Famílias com Renda Por Pessoa de até R\$170,00:	228.529	AVEREV 2016
2) Famílias com Renda Por Pessoa entre R\$170,01 e 1/2 S.M.:	654.427	BLOQUEIO
3) Famílias com Renda Por Pessoa acima de 1/2 S.M.:	205.589	CANCELAMENTO
Famílias não Pertencentes à Averiguação/Revisão Cadastral de 2016		
1) Famílias com Renda Por Pessoa de até R\$170,00:	391.503	AVEREV 2017
2) Famílias com Renda Por Pessoa entre R\$170,01 e 1/2 S.M.:	814.254	AVEREV 2017
3) Famílias com Renda Por Pessoa acima de 1/2 S.M.	264.023	CANCELAMENTO

Sobre os encaminhamentos da IO, o Grupo de Trabalho propôs informar o gestor municipal acerca das fontes de renda identificadas, dos períodos de recebimento e, se possível, dos valores associados, tendo em vista que tais informações fortaleceriam as abordagens dos agentes municipais nas atualizações cadastrais e a transparência das informações, uma vez que as famílias seriam informadas dos motivos que levaram o bloqueio/cancelamento dos benefícios.

No entanto, para o envio dessas informações aos gestores municipais, há necessidade de autorização dos órgãos responsáveis pelas bases de dados utilizadas no cruzamento. Tendo em vista que tal acordo não aconteceu até os encaminhamentos do presente cruzamento, os gestores municipais foram informados apenas de que



determinados membros familiares foram identificados com renda incompatível à declarada no Cadastro Único, sem maiores detalhes, de acordo com a IO.

Outra sugestão do grupo foi instruir processos específicos de fiscalização, conforme a legislação, para apurar casos de famílias com fortes indícios de dolo na prestação de informações cadastrais falsas, fortalecendo, assim, a cultura de controle no público alvo do Programa.

A fim de identificar indícios de famílias com informações omitidas ou inverídicas, foram selecionadas, a partir da consolidação realizada pela CGU, as rendas familiares resultantes do cruzamento que já estavam disponíveis na data da última atualização cadastral, tendo sido desprezadas as rendas com datas de início de vínculo de trabalho ou de benefício previdenciário posteriores às datas das atualizações. O quadro a seguir resume, em faixas de valores a partir de meio salário mínimo, as quantidades de famílias que não informaram renda supostamente existente no momento do cadastramento:

Quadro 14: Indícios de subdeclaração de renda

Famílias com renda subdeclarada entre $\frac{1}{2}$ e 1 salário mínimo.	296.940
Famílias com renda subdeclarada entre 1 e $1\frac{1}{2}$ salário mínimo.	34.876
Famílias com renda subdeclarada entre $1\frac{1}{2}$ e 2 salários mínimos.	8.855
Famílias com renda subdeclarada maior que 2 salários mínimos.	5.235
Total	345.906





MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL
GABINETE DO DEPARTAMENTO DO CADASTRO ÚNICO

NOTA TÉCNICA Nº 26/2017

PROCESSO Nº 71000.044096/2017-12

INTERESSADO: SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA/SENARC E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO / CGU

ASSUNTO: Apresenta manifestação acerca do Relatório Preliminar de Auditoria de Contas Anual e das informações repassadas na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 13/07/2017 no MDS, referentes ao Departamento do Cadastro Único, conforme item 6.2.4 da Portaria CGU nº 500, de 08/03/2017.

I. INTRODUÇÃO

1. Esta Nota Técnica (NT) tem por objetivo apresentar manifestação acerca do Relatório Preliminar de Auditoria de Contas Anual da Controladoria-Geral da União (CGU) e das informações repassadas na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 13/07/2017 na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), referentes ao Departamento do Cadastro Único (Decau); conforme item 6.2.4^[1] da Portaria CGU nº 500, de 08 de março de 2017.

2. Primeiramente, informamos que o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) foi criado em 2001, por meio do Decreto nº 3.877, de 26 de junho de 2007, atualmente revogado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

3. A seguinte legislação rege as diretrizes do Cadastro Único^[2]:

1. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007;
2. Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011;
3. Portaria nº 10, de 30 de janeiro de 2012, alterada pela Portaria nº 192, de 19 de maio de 2017;
4. Portaria nº 94, de 04 de setembro de 2013.

4. A Senarc, criada em 2004, é responsável pela gestão, no âmbito nacional, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, conforme estabelece o regimento interno do MDS, regulamentado pelo Decreto nº 8.949, de 29 de dezembro de 2016.

5. Com base nestes normativos, o Cadastro Único tem os seguintes fundamentos:

- Compartilhamento federativo de responsabilidades: divisão de competências entre a União (MDS e Caixa Econômica Federal - CAIXA, agente operador), os estados, o Distrito Federal e os municípios;
- Coleta de dados e conceitos padronizados, por meio do formulário e sistema de cadastramento e das estratégias de capacitação;
- Autodeclaração das informações pelas famílias.

6. A consolidação histórica do Cadastro Único permitiu que ele alcançasse em 2017, 27,7 milhões de famílias cadastradas, que representa 80,2 milhões de pessoas, sendo 12,7 milhões famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, conforme dados de junho de 2017. Trata-se de uma base de dados que contém informações de 40% da população brasileira, sendo a maior parte constituída por pessoas que estão visíveis ao Estado somente por meio do Cadastro Único.

7. Esta NT está dividida em sete seções: seção I, a introdução; seguida da seção II, em que é apresentado o Cadastro Único e o fundamento da autodeclaração; na seção III, as ações de Averiguação Cadastral, de forma a demonstrar a evolução e aperfeiçoamento contínuo deste processo; na seção IV são apresentados os desafios para a implementação de um processo de Averiguação Cadastral *online*; na seção V, são apontadas as manifestações específicas quanto aos elementos do Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 07/2017, na seção VI a Análise do Relatório Preliminar e, por fim, na seção VII, as considerações finais.

II. CADASTRO ÚNICO E O FUNDAMENTO DA AUTODECLARAÇÃO

8. Primeiramente cabe considerar o que versa o Regimento Interno do MDS, Decreto nº 8.949, de 2016, que, conforme parágrafo 1º do art. 15, regulamentou que compete ao Departamento do Cadastro Único gerir, em nível nacional, os sistemas e bases de dados do Cadastro Único, zelando pela preservação dos aspectos éticos e de privacidade das famílias nele inscritas, assim como pela fidedignidade, qualidade e atualidade de seus registros. Já o cadastramento das famílias, conforme estabelecido no art. 6º do Decreto nº 6.315/2007, é de responsabilidade dos municípios que aderirem ao Cadastro Único, que devem registrar as informações conforme declarado pelas famílias cadastradas (inciso IV, art. 6º do Decreto nº 6.135, de 2007). Nesse sentido, conforme inciso IV, do art. 15 do Regimento Interno, cabe ao MDS “orientar e acompanhar os processos de cadastramento e de manutenção das informações cadastrais realizados pelos Municípios”, ou seja, o MDS não é responsável por incidir diretamente nas informações coletadas pelos municípios, mas normatizar os processos de cadastramento e elaborar processos em nível nacional, que busquem qualificar a base de dados do Cadastro Único.

9. Em cumprimento as atribuições do Regimento Interno, o MDS normatiza os processos de cadastramento, demanda aprimoramentos no Sistema do Cadastro Único e, desde 2005, a Senarc realiza processos anuais de averiguação das informações declaradas ao Cadastro Único, que ocorrem por meio de batimentos com outros registros administrativos do Governo Federal. Aliado ao processo de Averiguação Cadastral, há os processos de Revisão Cadastral e Exclusão Lógica^[3].

10. Na Averiguação Cadastral, são utilizadas fontes variadas de informações, a partir das quais são obtidos dados de emprego formal, renda e benefícios, para controle e checagem das informações prestadas pelas famílias no cadastramento. A partir do resultado dos cruzamentos de bases de dados, a relação de famílias identificadas com inconsistência cadastral é disponibilizada aos municípios para que sejam realizadas novas entrevistas para a atualização dos dados contidos no Cadastro Único. Dessa forma, cumpre-se a determinação do Regimento Interno

quanto ao zelo pela fidedignidade, qualidade e atualidade dos dados cadastrais, ao mesmo tempo em que se garante o cumprimento do fundamento legal da autodeclaração das informações.

11. O Cadastro Único foi concebido como um registro público que usa a renda autodeclarada para cômputo dos rendimentos familiares. Trata-se de um mecanismo barato, simples e efetivo, sujeito ao controle social, e alinhado às características do público-alvo do Cadastro Único, constituído por famílias pobres com vínculos precários e intermitentes com o mercado de trabalho formal e alta volatilidade de renda, devido à inserção predominante em atividades econômicas informais.

12. Em função dessa característica, as famílias mais pobres são as que não conseguem comprovar sua renda mensal. Dessa forma, em vez de apresentarem documentos como a carteira de trabalho, por exemplo, que caracterizariam ausência de renda formal, elas declaram os rendimentos informais recebidos. Ou seja, é por meio da autodeclaração que o Cadastro Único torna-se uma fonte de dados capaz de captar os rendimentos de ambos os mercados formal e informal de trabalho, além de outras rendas, tais como doações regulares que as famílias recebem mensalmente.

13. O modelo de autodeclaração, princípio corroborado pela presunção da boa fé, também é utilizado pela Receita Federal nas declarações de Imposto de Renda, com checagens a posteriori (malha fina) que convocam as pessoas e famílias para esclarecimentos em caso de divergências identificadas a partir de cruzamentos de dados.

14. Ressalta-se que a autodeclaração das informações foi regulamentada em 2007, com a publicação do Decreto nº 6.135, por meio do inciso IV do art. 6º, cujo texto prevê que as informações declaradas pelas famílias devem ser registradas no Cadastro Único no ato do cadastramento. Dessa forma, cabe ao Responsável pela Unidade Familiar, pessoa maior de 16 anos, preferencialmente mulher, prestar as informações que caracterizam a família, incluindo aspectos relacionados a: a) identificação e caracterização do domicílio; b) identificação e documentação civil de cada membro; e c) escolaridade, participação no mercado de trabalho e rendimentos. Ressalvando-se que, conforme o mesmo Decreto, cabe às famílias realizar a atualização cadastral a cada dois anos.

15. Dessa forma, a autodeclaração é não somente uma exigência legal, mas também uma vantagem que permite o combate em escala da pobreza e extrema pobreza no país. Frente a este fundamento, o controle quanto à qualidade das informações prestadas é feito via processos de Averiguação Cadastral, mecanismo que somente pode ser empregado após o cadastramento, ou seja, após o registro dos dados no Sistema de Cadastro Único e após a atribuição do NIS.

16. Complementarmente, conforme atribuições definidas pela Portaria nº 177, de 2011, a qualquer tempo em que a gestão municipal constate a prestação de informação inverídica por má-fé por parte das famílias, deverá formalizar o devido processo legal que permitirá a aplicação de penalidades específicas.

III. AÇÕES DE AVERIGUAÇÃO CADASTRAL

17. No que se refere à Averiguação Cadastral, o cruzamento com bases de outros registros administrativos é usado como forma de identificação de rendas advindas do mercado formal ou de benefícios previdenciários. Contudo, destaca-se que, não se pode supor que os dados do Cadastro Único sempre são de pior qualidade quando comparados às outras bases de dados públicas. Os outros registros administrativos nem sempre são atualizados tempestivamente, de modo que um registro autodeclarado pode ser mais atual e confiável do que um registro baseado em comprovação de renda desatualizado.

18. Os cruzamentos de dados no âmbito do processo de Averiguação Cadastral são realizados anualmente, desde 2005, quando ocorreu o primeiro batimento do Cadastro Único com a RAIS 2003. A cada ano, o processo se aperfeiçoa, conforme se pode observar nas diversas Notas Técnicas e Instruções Operacionais de cada um destes processos. Os quantitativos e bases de dados utilizadas em cada ano estão anexos a esta NT.

19. Nos anos de 2009 e 2010, em função de recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU), a Senarc realizou uma ampla averiguação, usando como referência bases diversas, entre elas a de propriedade de veículos (Renavam). O esforço grande de apuração feito pelos municípios frente à disponibilização dos indícios trazidos pelo Renavam demonstrou à gestão federal do Cadastro Único e Bolsa Família a necessidade de analisar melhor os registros para o cruzamento, inclusive com a consideração da existência de erros nos outros registros administrativos. Concluiu-se, por exemplo, que o uso do Renavam resultou em baixa efetividade, já que o Cadastro Único continha informações mais atualizadas do que a base de dados em questão.

20. A partir de 2011, o aumento do uso do Cadastro Único por programas sociais do Plano Brasil Sem Miséria teve como consequência averiguações cadastrais abrangentes a todas as famílias cadastradas, para além do público beneficiário do Programa Bolsa Família.

21. Em 2013, a partir do aprendizado obtido nos anos anteriores, os conceitos e procedimentos da Averiguação Cadastral foram regulamentados, por meio da edição da Portaria MDS nº 94, de 4 de setembro de 2013, que estabeleceu os limites do processo de Averiguação Cadastral, diferenciando-o dos processos de Revisão Cadastral e Fiscalização do Programa Bolsa Família. Esta norma foi, inclusive, reconhecida pela CGU como um avanço no processo de qualificação dos dados do Cadastro Único^[4].

22. A Portaria MDS nº 94/2013, em seu art. 1º, define a Averiguação Cadastral como o conjunto de procedimentos destinados a verificar a consistência das informações da base de dados do Cadastro Único e tratar as inconsistências encontradas. Tais inconsistências relativas ao público inicial das averiguações cadastrais não são consideradas fraudes, uma vez que as comparações de informações afetas ao processo consideram bases de dados com temporalidades e periodicidades de atualização diferentes. Assim, os registros administrativos podem se tornar desatualizados frente à situação socioeconômica mais recente das famílias, a qual pode já estar registrada no Cadastro Único.

23. Dessa forma, pretende-se, por meio do processo de Averiguação Cadastral, obter o retrato mais recente da condição de trabalho e renda da família por meio da atualização cadastral. Por vezes, no momento da atualização cadastral, a renda se igualará a do registro administrativo, em outras, demonstrará a superação da situação identificada ou não confirmará a inconsistência em função de possíveis falhas nas fontes de informação (erros nas bases de dados utilizadas e **não** no Cadastro Único) ou ainda, escolhas metodológicas distintas (chaves de cruzamento, por exemplo).

24. Nesse sentido, o art. 3º da Portaria nº 94, de 2013, estabelece que compete a Senarc avaliar a conveniência da realização do processo de averiguação de acordo com a qualidade da base de dados utilizada e o custo-benefício do processo. Mesmo detendo esta prerrogativa de avaliar a conveniência e oportunidade para sua realização, os processos de Averiguação Cadastral são realizados anualmente, documentados e disciplinados por Notas Técnicas e Instruções Operacionais específicas, conforme previsto no art. 4º, inciso I, da mencionada Portaria.

25. As Instruções Operacionais também estabelecem as repercussões previstas e a serem aplicadas pelos programas sociais e preveem que as famílias que não realizem a atualização cadastral poderão ter o seu cadastro excluído, sendo esta a consequência punitiva no âmbito do

Cadastro Único, conforme regulamentado pelo art. 18, § 7º, da Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011. Além disso, a Senarc disponibiliza aos municípios a listagem das famílias com dados cadastrais inconsistentes, informa sobre as bases de dados que foram utilizadas e divulga calendário das ações (prazos, divisão em grupos a depender do tipo do achado, procedimentos específicos) a serem realizadas para a organização dos municípios, comanda as ações de gestão de benefícios do Programa Bolsa Família e expede documentos contendo os resultados do procedimento, conforme ordena o art. 4º, incisos II a V, da Portaria nº 94.

26. É importante ressaltar que os órgãos de controle sempre acompanharam este processo, encaminhando, inclusive, registros para compor as ações de Averiguação Cadastral. Como por exemplo, adotou-se esse procedimento no âmbito do Acórdão TCU nº 1.009/2016, no cruzamento nacional realizado pela CGU, e nos relatórios de fiscalização da CGU, a partir do 36º sorteio público. Nesse sentido, os indícios levantados por meio de batimentos realizados por órgãos de controle são recepcionados, avaliados, sistematizados e então incorporados ao processo de Averiguação Cadastral.

27. Ainda em 2013, no mês de dezembro, foi assinado contrato entre MDS e Dataprev para a sistematização dos cruzamentos para a Averiguação Cadastral (Contrato nº 52/2013). Após a Dataprev desenvolver a metodologia de cruzamento, os batimentos foram iniciados em 2015 e utilizados em 2016, agregando bases de dados mais atualizadas ao processo de Averiguação Cadastral. É importante ressaltar que a Senarc, apesar do acesso aos dados do CNIS, não tem no âmbito do contrato firmado autorização formal para repassar as informações detalhadas relativas aos indícios aos municípios.

28. Em 2014, foi concluída a implantação da Versão 7 do Cadastro Único em todos os municípios do país, resultado de um trabalho iniciado em 2008, em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para desenvolvimento de uma nova versão do formulário e do Sistema de Cadastro Único (*online*). A Versão 7 foi implementada de forma escalonada, a partir de 2010, considerando a estrutura de conectividade dos municípios^[5].

29. A partir de 2015, adotou-se um avanço na metodologia de cruzamento para a Averiguação Cadastral, que foi aprimorada utilizando o critério de comparação da renda individual. Análise importante considerando o cálculo de renda per capita do próprio Cadastro Único, que considera a renda média dos últimos 12 meses em comparação a renda do último mês. Além disso, nesse ano, a Senarc realizou a Oficina Nacional de Integração de Registros Administrativos, de forma a levantar experiências dos outros órgãos e ministérios para a melhoria dos processos de qualificação do Cadastro Único. Observa-se que o próprio Departamento do Cadastro Único e Senarc buscaram experiências e oportunidades de melhorias nas ações já realizadas pelo Governo Federal.

30. A Averiguação Cadastral de 2016 foi a primeira a incorporar de maneira mais célere as informações de vínculos empregatícios com o uso da fonte GFIP (mais atualizado do que o uso da RAIS), advindas do CNIS, que inclui também todas as informações de benefícios do INSS, as contribuições previdenciárias e o Sisobi. Também foram incluídas na Averiguação Cadastral de 2016 famílias identificadas pelo TCU, conforme apontamentos de inconsistência de renda do Acórdão do TCU nº 1.009, de abril de 2016, e pelos Achados do 39º e 40º sorteio público da CGU. O público inicial foi composto por 4,3 milhões de famílias cadastradas, sendo que 2 milhões eram de famílias beneficiárias do PBF. Destas, mais de 375 mil famílias tiveram comandos de cancelamento até mar/17.

31. Adicionalmente, em 2016, foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), por iniciativa deste Ministério, que utilizou 16 bases de dados para cruzamento com o Cadastro Único e a Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família. O Grupo de Trabalho foi composto por representantes de órgãos que integram o MDSA, a saber: Secretaria-Executiva, Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e Assessoria Especial de Controle Interno, além do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), autarquia que passou a fazer parte da estrutura do MDS mediante a edição da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016.

32. Participaram dos trabalhos como convidados representantes da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República, da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (CGU), além de representantes de outras instituições, tais como o Ministério Público Federal, a CAIXA e a Dataprev, assim como especialistas em assuntos relacionados ao tema.

33. No que tange ao PBF, foi identificado 1,1 milhão de famílias beneficiárias com inconsistências cadastrais, resultando nos seguintes encaminhamentos, acordados e pactuados entre os órgãos participes: 654 mil famílias tiveram o pagamento de seus benefícios do PBF bloqueados e 469 mil famílias tiveram seu benefícios cancelados, em novembro/2016. Ou seja, se considerado o quantitativo de famílias canceladas, esse número representa apenas 3,6% do total de famílias beneficiárias (13,8 milhões em 2016) e 1,7% das famílias cadastradas.

34. Registre-se que o batimento realizado no âmbito do GTI foi o maior cruzamento de dados da história do PBF, tendo em vista o número de bases de dados utilizadas, e os percentuais de resultados demonstram a qualidade que os municípios brasileiros imprimem nos trabalhos de gestão do Cadastro Único e de gestão do Programa Bolsa Família.

35. Em 2016, foi também realizado o Seminário Internacional de Integração de Bases de Dados e Sistemas de Informação que trouxe para o MDS conhecimento sobre experiências exitosas de integração de bases de dados de cinco países (Austrália, Chile, Argentina, Uruguai, Letônia) e que teve participação dos gestores dos principais cadastros do Governo Federal, com o objetivo de levantar insumos e conhecimento sobre as estratégias de qualificação dos cadastros utilizados nas ações de proteção social nos diferentes países convidados e possíveis usos para a experiência brasileira com o Cadastro Único. Foi também realizada nesse exercício reunião entre Dataprev e CAIXA para a realização de cruzamentos online.

36. Em 2017, dois importantes avanços estão sendo implementados com o objetivo de diminuir o intervalo entre a temporalidade do indício encontrado e o prazo previsto para a atualização cadastral da família: i) a disponibilização diretamente no Sistema de Cadastro Único de pendência relativa a pessoas identificadas na base de óbitos (cruzamento realizado mensalmente pela CAIXA). Desta forma, já no momento da atualização cadastral, caso haja alguma pessoa com indício de óbito na família será mostrada uma mensagem para que o município trate a inconsistência (confirmando ou não a situação do óbito); ii) em vez de realizar o lançamento de apenas um público inicial consolidado, com o maior acesso a diferentes bases de dados e a automatização dos batimentos, serão lançados públicos de famílias com cadastros inconsistentes ao longo do ano, a medida que os dados sejam disponibilizados pelos órgãos gestores das bases de dados e os cruzamentos sejam concluídos.

37. Ao longo de sua história, houve inúmeras evoluções da metodologia de pareamento com outras bases de dados, bem como nos cálculos para se chegar à conclusão se há ou não uma divergência com a informação registrada no Cadastro Único. Especialmente em 2016, diversas ações de iniciativa do Departamento do Cadastro Único e da Senarc foram realizadas; logo, não há evidência de inércia das equipes em promover aperfeiçoamentos.

38. Além do histórico apontado, cumpre destacar que a Averiguação Cadastral é distinta de processos de fiscalização. No que tange ao PBF, a fiscalização consiste na apuração de recebimento indevido do benefício, em virtude de dolo por parte dos beneficiários ou da inserção de informações falsas por parte dos agentes públicos, no cadastramento ou na atualização cadastral, conforme tipificação contida nos artigos 14 e

14-A, da Lei 10.836/2004^[6]. Já a Averiguação Cadastral realiza a checagem em lote da consistência das informações registradas na base de dados do Cadastro Único, de forma sistemática e periódica, e desencadea medidas para o tratamento das inconsistências identificadas. A Averiguação Cadastral busca obter da família a última informação relativa a sua situação socioeconômica. São dois processos importantes, com normativos próprios e coexistentes.

IV. DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROCESSO DE AVERIGUAÇÃO CADASTRAL ONLINE

39. É importante ter em mente que, para estabelecer mecanismos de averiguação em tempo real das informações de renda autodeclaradas, em que os dados das famílias são confrontados com de outras bases de dados de forma contínua, precisam ser consideradas questões delicadas, como as regras de prevalência quando da identificação de divergências entre as informações de diferentes bases de dados e a necessidade de criação de fluxos de tratamento dessas informações pelos municípios, que sejam operacionalizáveis de forma simples e com economicidade, além da manutenção de mecanismos que permitem o controle considerando a assimetria de informações entre os diversos atores envolvidos (entes federados, com entrevistadores, operadores, entre outros).

40. Outro ponto a esclarecer é a diferença entre “verificação prévia no cadastramento” e “processo prévio de verificação das informações” (Averiguação Cadastral *online*), termos utilizados de forma ambígua nos relatórios da CGU (RAV nº 07/2017 e Relatório Preliminar). A verificação prévia ao cadastramento implica uma checagem de dados antes da entrada da família no próprio Cadastro Único, processo hoje inviável frente aos normativos (especialmente o conceito de autodeclaração) e frente à indisponibilidade de solução tecnológica e de integração de bases de dados. Para que o gestor municipal pudesse fazer uma checagem dos dados autodeclarados antes do efetivo cadastramento, seria necessário um sistema integrado de bases de dados e informações de toda a população brasileira e que, uma vez disponível, todos os municípios tivessem acesso, infraestrutura e equipe para fazer as consultas necessárias antes da inclusão das famílias.

41. Essa solução foge ao escopo do desenho da política pública hoje implementada. Ao contrário da afirmação desse órgão de controle interno (Relatório Preliminar, p.6), o MDS busca melhorias dos seus processos, a desburocratização do cadastramento, o menor esforço de atualização, a integração com outros programas, a melhoria da disponibilidade de informações e de infraestrutura para cruzamentos. Contudo, os aprimoramentos até o momento implementados ou em desenvolvimento estão em conformidade com o desenho da política pública de renda de cidadaniaposta atualmente por este Ministério. Alterações drásticas neste desenho podem impactar sobremaneira na efetividade da política, possivelmente inviabilizando-a, com impactos severos à vida da população brasileira mais vulnerável.

42. O processo prévio de verificação das informações (Averiguação Cadastral *online*) implica que as famílias já estão no Cadastro Único e, serão checadas (processo *batch*) para, no momento da atualização cadastral, ratificar ou retificar a inconsistência, visível aos municípios por meio de funcionalidades de pendência, conforme já vem sendo desenvolvido por este departamento. Isso, até que a checagem possa ser online, por meio de solução *webservice* e com bases efetivamente atualizadas.

43. Conforme se pode observar no histórico apresentado na seção anterior, o Departamento do Cadastro Único vêm, ano após ano, aperfeiçoando seus mecanismos de qualificação, de forma a zelar pela fidedignidade, qualidade e atualidade de seus registros. A possibilidade de integração de bases de dados e a disponibilização das informações dos demais registros administrativos aos municípios é um objetivo buscado pela equipe da Senarc e do Decau, para melhorar o atendimento das famílias. No entanto, essa solução perpassa uma estratégia maior, do Governo Federal, de garantir a interoperabilidade das bases governamentais de forma efetiva e do enfrentamento da questão do sigilo das informações dos registros utilizados para cruzamento.

44. Há diversas bases de dados que podem ser utilizadas em processos de Averiguação Cadastral, com destaque para as bases de renda do trabalho formal (GFIP ou FGTS^[7], RAIS, CAGED) e base de benefícios previdenciários e assistenciais do INSS. O Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) contém os seguintes dados:

- Pessoa física (incluindo óbitos): Cadastro NIS - antigo SIISO (Caixa), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), CPF (Cadastro de Pessoas Físicas - Receita Federal) e Sistema de Controle de Óbitos (SISOB);
- Empregadores: CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - Receita Federal) e CEI (Cadastro Específico do INSS);
- Vínculos e remunerações: GFIP (mensal – atual SEFIP), Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (anual);
- Contribuições de contribuintes individuais: Guias GPS e, no caso de prestador de serviço, pelo SEFIP;
- Segurados especiais: CAFIR (Cadastro Fiscal de Imóveis Rurais), cadastro de pescadores do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), cadastro de índios (FUNAI) e, também, via sistemas da Previdência, inclusive disponíveis para entidades sindicais com permissão para cadastramento de Segurados Especiais;
- Eventos previdenciários, alimentados exclusivamente pelos sistemas da Previdência.

45. Ou seja, o CNIS abrange as principais bases de dados do Governo Federal. Em função disso, em 2016, o MDS fez uma consulta à Dataprev para estimar o custo de uma comunicação *webservice* entre o Cadastro Único e o CNIS. Inicialmente, foi estimado um custo de R\$ 0,12 por pessoa consultada. Considerando o movimento anual de famílias incluídas ou atualizadas no Cadastro Único de cerca de 14,4 milhões de famílias e uma média de 3 pessoas por família, isso resultaria em aproximadamente 43,2 milhões de consultas ao CNIS ao ano (ou aproximadamente R\$ 5,2 milhões ao ano).

46. Para este projeto, esta Secretaria solicitou na PLOA 2017 o montante de R\$ 5,2 milhões de expansão orçamentária, entretanto, a proposta não foi aceita. Logo, o cenário orçamentário (com sucessivos cortes) é fator que impacta diretamente o início deste projeto, o que foge da governabilidade deste departamento e desta secretaria. Adicionalmente, cabe ressaltar que a Dataprev não dispõe de *webservice* do CNIS construído, ou seja, ainda será necessário o desenvolvimento de um serviço que entregue os dados de forma *online* para que seja possível a integração ao Sistema de Cadastro Único.

47. O Ministério do Planejamento (MP) tem trabalhado para facilitar estes processos de integração e interoperabilidade de bases de dados, por meio da disponibilização de uma plataforma de cruzamento de bases (GovData) e soluções de *webservice*. O GovData já está em fase de desenvolvimento e degustação, mas as soluções *webservice* ainda não, conforme foi informado na reunião realizada no dia 22/06/2017, entre MDS, CGU e Ministério do Planejamento. A solução GovData irá permitir os cruzamentos de dados, mas ainda assim, implica extração dos resultados e posterior carga no Sistema de Cadastro Único, por meio da funcionalidade de pendência, já solicitada pelo Decau à Caixa e em fase de desenvolvimento. Quando essas soluções estiverem efetivamente disponíveis, a Senarc terá todo o interesse de utilizá-las, mas destacando que essa solução não é uma checagem no momento do cadastramento e que há custos que precisarão ser avaliados e para os quais será necessária disponibilidade orçamentária.

48. É importante ressaltar, entretanto, que as medidas acima mencionadas não são responsabilidades exclusivas do MDS, ao contrário, trata-se de procedimentos idealizados a partir do esforço contínuo para a qualificação do Cadastro Único, mas que dependem de outros órgãos e ministérios para a sua implementação. A implantação de uma Averiguação Cadastral *online* do Cadastro Único não demanda apenas a realização de novos contratos e previsão orçamentária (aditivo com a CAIXA, contrato com Dataprev ou Serpro, a depender da solução coordenada pelo Ministério do Planejamento); mas também, a definição de orientações e capacitação da rede interfederativa, alterações de sistema, ajustes na operacionalização do Cadastro Único e de definição de metodologias de cruzamento, priorização e integração.

49. É necessário também frisar, que o modelo de Averiguação Cadastral *Online* não substitui a realização de cruzamentos periódicos, visto que a forma de coleta de dados nem sempre é feita diretamente no Sistema do Cadastro Único. O processo de inclusão e atualização cadastral ocorre, em sua maioria, no formulário de papel do Cadastro Único, dada às dificuldades de internet dos municípios brasileiros e de operacionalização do Sistema de Cadastro Único e da própria organização e forma de coleta de dados utilizada pela gestão local. Além disso, o processo de validação do NIS é automático, mas a atribuição ocorre em até 48 horas (etapa necessária para a confirmação dos dados da pessoa, para que depois possa haver a análise dos dados de renda).

50. Há ainda as questões metodológicas, que afetam diretamente os resultados dos cruzamentos de dados, a depender da chave de identificação utilizada (nome, nome da mãe, data de nascimento, CPF, título de eleitor), comparação ou não da renda individual declarada por cada membro da família e reagrupamento da renda familiar per capita, referência das bases de dados utilizadas e possíveis erros que possam existir nas demais bases.

51. Todos os fatores apontados nesta seção demonstram a complexidade de uma solução como esta, que não depende exclusivamente do Departamento do Cadastro Único e demanda a construção de um plano de ação conjunto, considerando uma implantação gradual dos ajustes necessários. Desta forma, é possível concluir que o processo de Averiguação Cadastral *Online* é uma inovação e não uma falha de gestão. A própria CGU no acompanhamento das ações do MDS e na realização de auditorias ao longo dos anos não apontou nenhuma recomendação nesta linha. Pelo contrário, reconheceu, em análises anteriores, os avanços alcançados nas ações de qualificação do Cadastro Único.

V. ANÁLISE DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO Nº 07/2017

52. O trabalho desenvolvido pela CGU neste relatório teve como objeto a verificação do cruzamento de bases de dados (bases e metodologia utilizadas) e tratamento das inconsistências identificadas (repercussão no Cadastro Único e no PBF), no âmbito das ações realizadas pelo GTI. Na conclusão, o relatório aponta que os resultados do cálculo de renda aplicada no cruzamento das bases do GTI estava correto, mas que “[...] o trabalho realizado apontou a necessidade de **aprimoramento** nos controles relativos ao processo de cadastramento das famílias.“ (p.4, grifo nosso)

53. Ressalte-se, portanto, que a CGU aponta recomendações para o “aprimoramento” do processo de cadastramento das famílias. Como se vê, na página 14 do referido relatório, ao falar das ações de bloqueios e cancelamentos realizados no âmbito do GTI, a CGU argumenta que:

“Tal pressuposto é correto **se as informações declaradas no Cadastro Único tiverem sido verdadeiras**, se as famílias como consequência foram corretamente habilitadas no Programa Bolsa Família (renda até R\$ 85,00 mensais por pessoa para as famílias extremamente pobres e, entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 mensais por pessoa, desde que tenham em sua composição crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos), e **se as alterações de renda detectadas no cruzamento ocorreram apenas após a declaração no Cadastro**. No entanto, esse pressuposto pode não ser verdadeiro, como será apresentado, considerando que os **processos de averiguação de renda do cadastro pelo MDS ocorrem posteriormente ao cadastramento**, não havendo validação das informações declaradas no primeiro momento.” (p. 14, grifo nosso)

54. Uma leitura da citação acima pode levar a uma interpretação equivocada de presunção de má fé quanto às informações declaradas pela população cadastrada. Contudo, a má fé jamais pode ser presumida, mas somente comprovada, o que não é possível fazer somente via cruzamento de informações (visto que podem existir erros nas bases e registros administrativos utilizados, por exemplo), já que o rito necessário implica garantir ampla defesa e o contraditório às famílias. Mais uma vez, destacamos que o responsável pela unidade familiar é o responsável pelas informações declaradas no ato do cadastramento, as quais são presumidamente fidedignas, sendo realizadas, posteriormente, ações de Averiguação Cadastral para a identificação de indícios de inconsistências, conforme preconiza a Portaria nº 94/2013.

55. Ademais, conforme já apontado na seção anterior, é inviável realizar processos de averiguação de renda do cadastro antes do próprio processo de inclusão cadastral, a não ser que estivessem facilmente disponíveis e acessíveis a todos os operadores do Cadastro Único, em todos os municípios do país, todas as bases de dados da Administração Pública.

56. Em outro trecho, a CGU coloca:

“Nesse sentido, a acessibilidade de cadastro – sem exigências desnecessárias – deve ser compatibilizada com a necessária segurança de que as informações registradas são fidedignas, até mesmo para que se **evite responsabilizar legalmente as famílias por declarem informações incorretas que já são de conhecimento da Administração Pública**.“ (p. 14)

57. De todo modo, em função do preceito da autodeclaração e mesmo com o aperfeiçoamento da Averiguação Cadastral online, as famílias tem a responsabilidade pela informação prestada e poderão sempre ser responsabilizadas pela má fé ao declararem dados incorretos.

58. Especificamente quanto aos 345 mil casos apontados pela CGU no Relatório de Avaliação do Programa Bolsa Família nº 07/2017 (que representa menos de 1,25% das famílias do Cadastro Único ou 2,7% das famílias beneficiárias do PBF), ponderaremos que a origem desses achados não é fruto apenas dos processos e das bases utilizadas pelo GTI (objeto de análise do relatório):

- A CGU utilizou a RAIS 2015, base esta que não foi utilizada pelos cruzamentos no âmbito do GTI, porque não estava disponível ao MDS, logo, esses achados incluem mais de 194 mil famílias que não haviam sido convocadas no âmbito desta ação, conforme tabela abaixo;
- O TCU, no âmbito do Acórdão nº 1.344/2017, recentemente publicado, também utilizou a RAIS 2015 para gerar o público a ser incluído no processo de Averiguação Cadastral 2017^[8]. No entanto, apesar de utilizar uma base de dados com a mesma referência, os achados não foram os mesmos, visto que a metodologia utilizada pelo TCU é diferente da adotada pela CGU. Logo, há casos apontados pela CGU que não estavam no GTI, não foram localizados pelo TCU e, portanto, não estão na ação de Averiguação Cadastral 2017. Isso demonstra a complexidade das escolhas metodológicas, que podem resultar em ganhos e perdas de informação.

59. Na análise da intersecção destes casos com os processos de Averiguação Cadastral 2017, bem como as ações do GTI, identifica-se que 96% foram convocadas no âmbito das ações do GTI (44%) e Averiguação e Revisão Cadastral 2017 (52%, distribuídos nos grupos 2, 3 e 5 a 8), conforme demonstrado na tabela abaixo. Observa-se que a grande maioria dos casos apontados pela CGU estão sendo ou já foram tratados no âmbito das ações de Atualização Cadastral realizadas pela Senarc.

Tabela 1 – 345 mil famílias apontadas no Relatório de Avaliação do Programa Bolsa Família nº 07/2017

Achados CGU (Fiscalização)			
Processos	Registros	Pessoas	Famílias
GTI Bloqueio	38.475	35.556	24.157
GTI Cancelamento	138.551	124.437	97.495
GTI AVE 2017 G1	41.734	38.220	29.358
Não está no GTI	AVE 2017 G2 [9]	220.141	203.524
	AVE 2017 G3	14.887	12.521
	REV 2017	19.574	17.555
Nenhum processo	18.325	16.667	14.976
Total	491.687	448.480	345.906

60. Em análise preliminar dos números apontados pela CGU, cruzando informações apenas por NIS [10], observamos também a questão da precariedade e volatilidade de renda da população mais vulnerável. Das 345 mil famílias, mais de 270 mil tem como origem a análise da RAIS 2015, sendo que cerca de 20% foram desligadas ou não possuem renda em dezembro/2015, segundo a RAIS 2015, e mais de 30% estão com situação de desligamento no CAGED, segundo movimentação dos meses de janeiro/2016 a maio/2017. Ou seja, metade das famílias identificadas pela CGU como origem RAIS podem estar desempregadas e em condições ainda mais vulneráveis.

VI. ANÁLISE DO RELATÓRIO PRELIMINAR

61. O Relatório Preliminar menciona que os municípios não possuem informações detalhadas sobre as inconsistências identificadas no processo de Averiguação Cadastral e que o procedimento de atualização cadastral, somado ao bloqueio temporário dos benefícios do PBF, apresentam fragilidades por não implicarem penalidades para as famílias.

62. Especificamente, quanto ao acesso dos municípios aos dados das bases de dados utilizadas nas ações de Averiguação Cadastral, o MDS não tem autorização dos órgãos gestores dos registros para divulgação individualizada dos resultados dos cruzamentos aos municípios. Esta negativa foi dada em reuniões com os órgãos gestores e também nas reuniões do GTI, das quais a CGU participou.

63. Para a formalização destas negativas com a devida justificativa legal, conforme sugestão da própria CGU, o MDS encaminhou, em 2017, ofícios aos gestores das bases de dados utilizadas no processo de Averiguação Cadastral desse exercício, questionando sobre a possibilidade de disponibilização das informações resultantes do cruzamento dessas bases com o Cadastro Único. Entretanto, até o presente momento, a Senarc não obteve resposta formal dos órgãos provocados.

64. Cabe destacar também que, mesmo após a implementação efetiva do GovData, a questão da disponibilização das bases aos municípios permanecerá, visto que o Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016, refere-se ao compartilhamento de bases de dados na administração pública federal.

65. Ultrapassada a questão do sigilo dos dados, e após a adoção de soluções tecnológicas efetivas de integração de bases de dados, poder-se-á propor um plano de ação para a implementação da Averiguação Cadastral *online*. Mas, destaque-se que esse projeto é uma inovação, e não uma falha do processo de qualificação do Cadastro Único, especialmente se considerada a análise da prestação de contas do exercício de 2016. Conforme se observa no histórico, esta inovação é buscada pelo MDS, mas não está totalmente na governabilidade da Senarc.

66. Quanto aos 345 mil casos, apontados pela CGU no Relatório de Avaliação do Programa Bolsa Família nº 07/2017 e reforçados no Relatório Preliminar, estes não são resultado de falha no processo de Averiguação Cadastral nem do Cadastro Único, conforme afirmação apontada no título do item 2.2 - b) do Relatório “o aprimoramento dos controles do Cadastro Único e Programa Bolsa Família, ainda em implementação, e o tratamento dos resultados do cruzamento, o qual possui limitações de ordem operacional, são insuficientes para a prevenção e/ou solução de inconsistências identificadas.” (p.5)

67. Isso porque, conforme já demonstrado acima, mais de 330 mil famílias foram localizadas e incluídas nos processos desenvolvidos pelo GTI e/ou pelos processos de Atualização Cadastral de 2017, ou seja, 96% do total de famílias estão em análise e tratamento a partir das ações em curso desta secretaria (que representam apenas 1,25% das famílias cadastradas). As famílias que não foram localizadas decorrem da adoção de metodologia diversa adotada pela CGU, o que não constitui uma falha do GTI ou da Senarc, haja vista que o próprio TCU adota metodologia distinta. Dessa forma, constata-se que os processos de batimentos são efetivos no sentido de identificar inconsistências cadastrais e encaminhar os respectivos cadastros para atualização cadastral, conforme regulamentado pela Portaria nº 94, de 2013.

68. A despeito do Decreto nº 6.135/2007 determinar que as famílias atualizem seus cadastros a cada dois anos, a Senarc e o Decau recomendam reiteradamente aos municípios e às famílias que atualizem suas informações face a qualquer mudança em sua situação socioeconômica. Além disso, o Programa Bolsa Família também adota mecanismos de incentivos para que as famílias reportem alterações de emprego e renda, por exemplo, o desligamento voluntário e retorno garantido, ou a não aplicação da regra de permanência para famílias identificadas em Averiguação Cadastral [11].

69. Também é necessário apontar que estão sim previstas penalidades como consequência do processo de Averiguação Cadastral. Caso a família não atualize os dados, está sujeita à exclusão do Cadastro Único e cancelamento do benefício do PBF, com respectivo impedimento de retorno ao programa enquanto os dados não forem atualizados. Caso tenha prestado informações falsas ou cometido omissão por má fé, está sujeita a processo fiscalizatório, com outras consequências mais graves. Contudo, é necessário esclarecer que a Averiguação Cadastral e as ações de Fiscalização do Programa Bolsa Família não se confundem, conforme os trechos dos normativos abaixo e do Acórdão nº 1.344/2017 do TCU:

Portaria nº 94/2013

Art. 2º A Averiguação Cadastral consiste em um conjunto de procedimentos administrativos realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, com o objetivo de verificar sistemática e periodicamente a consistência das informações registradas na base de dados do CadÚnico e desencadear medidas para o tratamento das inconsistências identificadas.

[...]

Art. 6º A Averiguação Cadastral é processo autônomo e não se confunde com os processos específicos de revisão cadastral e de fiscalização do PBF.

Acórdão nº 1.344/2017 do TCU (p.36)

241. Além dos procedimentos de averiguação e revisão cadastral, quando as famílias são convocadas para se apresentar a gestão municipal e revalidar seu cadastro, a Senarc também realiza um procedimento de fiscalização para apuração de denúncias relacionadas ao recebimento indevido de benefícios do PBF.

242. Nas ações de fiscalização ocorre a instrução de processos e o envio de solicitações à gestão municipal ou à coordenação estadual para que essas produzam os pareceres ou documentos requeridos.

243. Verificada a existência de indícios de dolo por parte do beneficiário que tenha prestado informações falsas ou utilizado qualquer outro meio ilícito, a fim de indevidamente ingressar ou se manter no Programa Bolsa Família, este será notificado a apresentar defesa. Caso a defesa seja considerada improcedente, o beneficiário deverá realizar o resarcimento do valor recebido indevidamente.

70. Desta forma, não há falha no processo de Averiguação Cadastral em função de existirem mais ou menos processos de fiscalização. São dois processos coexistentes e previstos, cada qual em normativo próprio. A Averiguação Cadastral, ao identificar inconsistências, adota as medidas previstas na Portaria nº 94/2013, sendo que as regras, procedimentos e prazos de cada processo são definidos em Instruções Operacionais específicas. O tratamento nestes casos é uma nova atualização cadastral com a família:

Portaria nº 94/2013

Art. 5º Caberá aos municípios e ao Distrito Federal, que aderiram ao CadÚnico, no âmbito de cada Averiguação Cadastral:

- I - identificar e localizar, a partir de listagens disponibilizadas pela SENARC, as famílias com dados cadastrais inconsistentes residentes em seus respectivos territórios;
 - II - **realizar a atualização cadastral das famílias** a que se refere o inciso I, conforme os prazos e orientações estabelecidos pela SENARC em instrução operacional específica;
- [...]

71. Se, na nova atualização cadastral, existir evidência de dolo, há o processo de fiscalização, que tem rito próprio definido na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

72. Portanto, não há que se considerar os ritos do processo de Averiguação Cadastral insuficientes, haja visto estarem amparados em legislação clara e específica. O MDS está aberto a sugestões de melhoria, contudo, não pode concordar com a conclusão de que a não implementação de aperfeiçoamentos, que somente agora, em 2017, estão sendo recomendados pela CGU, é uma falha de gestão de 2016. Inclusive porque não dependem exclusivamente de ações da Senarc, que tem empregado todos os esforços no âmbito de sua competência.

73. Ressalta-se ainda que, dentre as cinco ações estruturantes informadas por esta secretaria e apontadas no Relatório Preliminar, há a demanda de integração de dados de cruzamentos do Cadastro Único com a base de óbitos (SISOB) junto à Caixa, na qual a família, no momento da atualização cadastral, poderá confirmar ou não essa informação. A CGU aponta que as sugestões de melhorias propostas pela Senarc “não atuam sobre a real causa da questão” (p.5), o que é um paradoxo, visto que essa é uma solução de checagem no momento da atualização cadastral, foco exatamente das recomendações apontadas pela CGU. Na sequência, a CGU aponta que a atualização cadastral exige “apenas” a presença da família no CRAS para confirmação das informações, premissa que segue os normativos do Cadastro Único, incluindo a autodeclaração dos dados e a boa fé do cidadão.

74. Outra afirmação é de que “é notória a opção do MDS pelo controle *a posteriori*”. Contudo, até mesmo o INSS, que tem acesso livre ao CNIS, com sua ampla gama de informações, também realiza controles *a posteriori*, a exemplo do GTI BPC, mesmo procedimento também adotado pela Receita Federal. Ou seja, mesmo órgãos que operacionalizam grande conjunto de dados do Governo Federal mantêm estruturas de controle e checagem a posteriori, não atuando de forma tempestiva e pontual.

75. A única forma que se apresenta atualmente para checagem *a priori* das informações a serem registradas no Cadastro Único é a exigência de comprovantes de emprego e renda (com a ressalva de que isto comprova a renda que se tem, não a que não se tem). Não obstante ser uma prática que fere o fundamento da autodeclaração, é ainda uma exigência penosa para as famílias e que impactaria no acesso das mais vulneráveis a programas sociais. Ao mesmo tempo, dada a fragilidade da própria carteira de trabalho enquanto documento comprobatório, não elimina qualquer possibilidade de omissão de informações por famílias que possam agir de má fé.

76. Ora, como afirmar que o controle *a posteriori* é uma escolha, sendo que não existe ainda interoperabilidade das bases de documentação, emprego, renda e benefícios; não existe disponibilização de informações integradas para consulta em tempo real e de forma descentralizada; não existe metodologia única de pareamento do cidadão nos diversos registros; não existem conceitos únicos aplicados pelos diversos registros; não existe um estudo aprofundado quanto à qualidade das diversas bases de dados; ou seja, não existiam em 2016 (e nem mesmo hoje) condições de implementação de um controle *a priori*.

VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

77. A Averiguação Cadastral, tanto a que se apresenta atualmente, quanto a dos anos anteriores, trata-se de processo com normativo próprio que tem sido realizado da maneira mais efetiva possível pelo MDS e, o mais importante, de acordo com a legislação vigente. Logo não há impropriedades relativas a esse processo. A Averiguação Cadastral é uma ação anual e rotineira do MDS, em conformidade às normas vigentes, da qual é dado amplo conhecimento aos órgãos de controle. Ou seja, esta secretaria sempre primou pelo cumprimento dos regulamentos postos em sua integralidade, desempenhando e relatando os seus processos com transparência perante os órgãos de controle, que acompanharam ao longo do tempo o aprimoramento do processo de averiguação, realizado a partir de iniciativas próprias e de medidas sugeridas durante as auditorias.

78. Cabe considerar que, de acordo com os conceitos de auditoria de contas constantes na Portaria CGU nº 500, de 8 de março de 2017, e na DN 156, de 30 de novembro de 2016, compete à auditoria de contas destacar os achados que impactaram no alcance dos resultados constantes do Relatório Preliminar. Para que seja considerada como um achado, caracterizando a responsabilidade dos agentes envolvidos nos processos, a ação do órgão deve ser enquadrada como falha, devendo ser indicadas as medidas corretivas ou caracterizada a prática de ato contrário às normas previstas.

79. Contudo, os procedimentos realizados pelo MDS cumpriram as normas vigentes. Esta claro que a Averiguação Cadastral tem sido realizada da forma mais eficiente e qualificada possível, a partir das informações e soluções disponíveis ao departamento, considerando as limitações legais e tecnológicas que se apresentam, como, por exemplo, o atual contexto de interoperabilidade, ainda em construção no Governo

Federal. Ou seja, não havia alternativas viáveis em 2016 (e ainda não há) para uma efetiva implantação de um processo de Averiguação Cadastral *online* ou para alterações no processo realizado naquele exercício.

80. O processo de Averiguação Cadastral, conforme frisado em vários momentos, não se confunde com fiscalização, logo, não é justo afirmar, conforme conclusão do Relatório Preliminar, que: “[...] a Averiguação Cadastral, da forma como foi estruturada, tende a não propiciar a instauração de novos processos de fiscalização.” (p. 27, grifos nossos). Ambos são processos importantes e coexistentes com possibilidade de aperfeiçoamentos. O processo de Averiguação Cadastral está estruturado conforme normativo específico, respeitando o princípio da autodeclaração do Cadastro Único e o sigilo das demais fontes de informação utilizadas. Dessa forma, a Averiguação Cadastral, mesmo quando *online*, continuará sendo um processo de qualificação cadastral independente do processo fiscalizatório, estruturada para zelar pela atualidade das informações cadastrais.

81. Outro ponto a ser considerado é que em nenhuma ação anterior de auditoria dessa CGU foi levantado o entendimento apresentado no Relatório Preliminar, o que torna impossível que esta Secretaria já tivesse executado as inovações propostas neste relatório. Em todos os seus posicionamentos anteriores, a CGU colocou recomendações que foram seguidas pelo MDS e que colaboraram para o aprimoramento do Cadastro Único e do PBF, sendo que ressalvas foram apresentadas apenas nos casos de descumprimento legal ou pelo não atendimento de reiteradas determinações desse órgão de controle.

82. Mesmo o TCU, como pode ser visto pelas determinações/recomendações contidas no Acórdão nº 1344/2017 recentemente publicado, aponta que a secretaria indique as providências ou os controles que serão tomados e/ou apresente plano de ação para as inconsistências identificadas. Assim, o controle interno, tradicionalmente parceiro das ações de aperfeiçoamento dos procedimentos desta secretaria, apresenta posicionamento mais rigoroso do que o próprio controle externo, sem considerar a evolução e o aperfeiçoamento do Cadastro Único e as limitações de implementação de melhorias de ordem técnica, operacional e orçamentária, que estão fora da governabilidade desta secretaria.

83. Dessa forma, não é proporcional a afirmação de que há falhas no Cadastro Único, mas sim, que há possibilidades de inovação e aperfeiçoamento a serem implementados pela Senarc. Portanto, é necessário que seja concedido prazo razoável para que, de uma forma planejada e organizada, a Senarc possa implementar a Averiguação Cadastral *online*, antes que qualquer agente seja responsabilizado.

84. No Relatório de Avaliação de Execução de Programas de Governo nº 07/2017, a CGU menciona que “...verificou-se que cerca de 340 mil famílias apresentam alta probabilidade de terem declarado incorretamente as suas rendas familiares...” (p. 15) e ressalta que “para um programa do porte do Bolsa Família não é possível garantir que todas as famílias que recebem o pagamento estejam de acordo com as regras do Programa, ainda mais considerando a parcela de informalidade da economia brasileira” (p. 20). Com estas constatações, recomenda, entre outras, que se adote “...processo prévio de verificações de informações declaradas no Cadastro Único como requisito de validação do cadastro, (...) presumindo-se a veracidade das informações ratificadas pelo cidadão.” (p. 5)

85. De fato, conforme ressaltado pela própria CGU, os 340 mil indícios de subdeclaração de renda que precisam de apuração para comprovação de dolo ou má fé correspondem a 1,25% das famílias do Cadastro Único ou 2,71% das famílias beneficiárias do PBF. Contudo, 96% dos casos apontados já estão sendo tratados em algum dos processos de atualização cadastral de 2017 ou já foram tratados no GTI 2016, conforme já demonstrado. Como remédio a esta suposta impropriedade na Averiguação Cadastral, é recomendado processo “prévio” de verificação da declaração, ainda assim a ser ratificada pelo cidadão.

86. Ora, não existe como verificar previamente informações de cidadão que ainda não compareceu para cadastramento. Se estamos falando de verificação *online* no ato da atualização cadastral, há alguns fatos a apontar. Primeiro, trata-se de uma inovação ao processo que tem como pré-requisitos tecnologias, bases de dados e infraestrutura até então inexistentes. Segundo, para a implementação da recomendação, os insumos necessários não estão sob a governabilidade desta Secretaria (tecnologia para integração e disponibilização de registros administrativos de diversos órgãos e ministérios). Terceiro, a verificação *online* não garantirá a veracidade tempestiva da informação constante no registro administrativo. Quarto, a própria CGU assume que a presunção da veracidade continua sendo do cidadão, ou seja, presume-se a boa fé da informação autodeclarada, logo, mesmo com todas as melhorias implementadas, ainda é possível que o cidadão possa subdeclarar ou omitir informações de renda.

87. Averigações Cadastrais são rotinas de longa data desta Secretaria, inclusive incorporando bases de achados dos órgãos de controle interno e externo ao processo. É evidente a necessidade de aperfeiçoamento contínuo da gestão da coisa pública e todas as recomendações são e serão atendidas, conforme tradição desta Senarc, que tem por premissa a colaboração com todos os órgãos de controle interno e externo para a melhoria das rotinas e processos de trabalho.

88. No entanto, em função da declaração do Coordenador-Geral da CGU de que a certificação seria uma regularidade com ressalva^[12], avaliamos os seguintes:

1. O Certificado de Regularidade com Ressalvas é emitido ao constatar falhas, omissões ou impropriedades de natureza formal no cumprimento das normas e diretrizes governamentais, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. As recomendações tem por natureza a implementação de novas rotinas de batimento com base em processos, tecnologias e integração de bases até então indisponíveis. Não há o que se falar em falhas aos processos de Averiguação Cadastral realizados até o momento por não se ter implementado uma inovação não disponível no Governo Federal. Também é estranho concluir que houve em algum momento omissões, já que todas as recomendações e determinações dos órgãos de controle interno e externo são incorporadas aos processos e rotinas desta Secretaria, inclusive com colaboração mútua para a realização dos batimentos das bases de dados. Mais estranho ainda entender que a ressalva seria pela impropriedade de natureza formal no cumprimento das normas e diretrizes governamentais, já que o processo de Averiguação Cadastral segue o definido em normativo próprio (Portaria nº 94/2013)..
2. Embora o fato gerador da ressalva seja a necessidade de aperfeiçoamento do processo de Averiguação Cadastral, a constatação considerada de 340 mil indícios, considerados por essa CGU como de alta probabilidade de irregularidade (que representam 1,25% do Cadastro Único ou 2,71% do Programa Bolsa Família, sendo que 96% deste quantitativo já está sendo tratada em outros processos administrativos em curso por esta secretaria) não guarda relação direta com as recomendações nem são suficientes para fins de garantir a veracidade das informações declaradas pelo cidadão ao Cadastro Único. Conforme já dito, a Averiguação Cadastral e a Fiscalização são dois processos importantes e coexistentes.
3. Importante lembrar que cabe a esta Secretaria zelar pela fidedignidade das informações declaradas pelo cidadão e implementar medidas de qualificação do cadastro, mas a veracidade das informações declaradas é de responsabilidade direta do cidadão, entendimento corroborado pela própria CGU.

89. São estes os elementos que encaminhamos para a análise e consideração,

Atenciosamente,

MARIA ALICE MELO DE ARAÚJO

Diretora do Departamento do Cadastro Único

JENIFFER CARLA DE PAULA NÓBREGA CHAVES

Diretora do Departamento do Cadastro Único Substituta

TIAGO FALCÃO SILVA

Secretário Nacional de Renda de Cidadania

Anexo 1 – Histórico das ações de Averiguação Cadastral

Ano de início da ação	Bases utilizadas no processo de Averiguação Cadastral	Público Inicial			
		Todo o Cadastro Único		Apenas PBF	Cancelados
2007	RAIS 2005	Não se aplica		527.327	319 mil
2008	PRONAF	Não se aplica	Não se aplica	670.965	48.489
	RAIS 2006 e BPC 2006		Não se aplica		622.476
2009	RAIS 2007	Não se aplica		575.233	295 mil
2010	TCU	2.347.767		877.302	195 mil
2011	RAIS 2009, Achados CGU, CNIS 2008 (conjunta com a REVISÃO CADASTRAL)	1.101.121		526.915	135 mil
2012	RAIS 2010 e SISOBI	1.680.938		898.085	362 mil
2013	SIAPE 2012, Achados CGU (RAIS 2011 e INSS 2012) e Preditor de renda	96.657	71.842	79.471	54.793
			13.660		13.660
			11.155		11.018
2014	RAIS 2012, INSS 2012 e achados CGU (RAIS 2011 e inss 2012)	Não se aplica		1.392.284	690 mil
2015	RAIS 2013, INSS jul/14, CGU Cruzamento Nacional (RAIS 2012 e INSS jan/14), CGU 34º, 37º e 39º Sorteios públicos e Tribunal de Contas do Ceará (TCCeará) (conjunta com a REVISÃO CADASTRAL)	3.905.367	68.742	2.169.319	1.300 mil
			2.100.577		
			1.736.048		
2016	RAIS 2014, CNIS 2015, CGU 39º e 40º Sorteios públicos da CGU; TCU acórdão nº 1.009, de abril de 2016. (conjunta com a REVISÃO CADASTRAL)	4.314.574	38.154	2.041.506	NT de finalização em andamento.
			2.003.352		
			2.273.068		

[11] Item 6.2.4, da Portaria CGU nº 500, de 8/3/2017: “Coletar e apresentar, quando for o caso, dentro do prazo solicitado, as manifestações, justificativas e esclarecimentos de indivíduos pertencentes ou não ao rol de responsáveis da UPC”.

[12] Além do Decreto nº 8.949, de 29 de dezembro de 2016, que estabelece, em seu capítulo III, Seção II, Art. 15, as competências do Departamento do Cadastro Único.

[13] Revisão Cadastral: consiste na convocação para atualização cadastral das famílias registradas no Cadastro Único, que não realizam atualização cadastral há mais de 24 meses (cadastros desatualizados). A Revisão Cadastral do Programa Bolsa Família ocorre desde 2009 e está disciplinada na Portaria nº 617, de 11 de agosto de 2010, que estabelece seus conceitos e procedimentos; Exclusão Lógica: A Senarc iniciou em 2013 a implantação de um procedimento de exclusão lógica (não física) dos cadastros desatualizados há mais de 48 meses. Apesar do art. 18 da Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011 já prever que o município possa realizar a exclusão da família pelo motivo “família desatualizada há mais de 48 meses”, a ação iniciada em 2013 permite a exclusão lógica dessas famílias por parte da Senarc que envia arquivo de exclusão das famílias não encontradas para o processamento da CAIXA.

[14] Relatório de Auditoria Anual de Contas nº: 201406991, exercício 2013.

[15] Há diversos problemas de conectividade no país, sobretudo na região Norte. Para auxiliar neste trabalho, o MDS tem um Acordo de cooperação com o Ministério da Defesa para provimento de internet via satélite aos municípios da Amazônia Legal desde 2011. Atualmente, são atendidos 196 municípios dessa região.

[16] A apuração realizada pela fiscalização é feita de forma individualizada, e não em lote, e se inicia com uma denúncia de recebimento indevido do benefício, podendo, aí sim, levar à apuração da veracidade de informações declaradas pelo responsável familiar no passado. Caso comprovado que o beneficiário dolosamente prestou informações falsas ou utilizou qualquer outro meio ilícito para indevidamente ingressar ou se manter como beneficiário do Programa Bolsa Família será obrigado a ressarcir o valor recebido de forma indevida, mediante processo administrativo.

[17] Conforme detalha a NT 54, de 01 de março de 2016, as informações prestadas pelo empregador via SEFIP são igualmente disponibilizadas para o FGTS e para fins previdenciários. Logo, essa informação faz parte do CNIS, e é mais atualizada que as fontes RAIS/CAGED.

[18] Grupo 2, conforme previsão da Instrução Operacional nº 86/2017 (reditada em 11/05/2017), que estabelece as orientações do processo de Averiguação Cadastral 2017

[19] Este grupo é composto pelos casos encaminhados por órgãos de controle.

[10] Para essa análise, foi cruzado os dados de NIS da base da CGU com a base da RAIS 2015 e os dados de nº do membro/chave da pessoa da base da CGU com a base do CAGED consolidado mensalmente e encaminhado pela CAIXA.

[11] As famílias beneficiárias do PBF podem sair do programa por conta própria. Para tanto, elas precisam ir ao setor do Bolsa e do Cadastro Único no município e solicitar o desligamento voluntário. Nesses casos, a família conta com o Retorno Garantido: num prazo de 36 meses após o desligamento e caso se enquadre novamente nos critérios do programa, poderá voltar a receber Bolsa Família sem passar por novo processo de seleção. Quando a renda sobe para até meio salário mínimo por pessoa, as famílias podem ficar mais dois anos no Bolsa Família, desde que atualizem voluntariamente as informações no Cadastro Único. Esta é a chamada Regra de Permanência. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona/como-funciona>

[12] Informação apresentada na Busca Conjunta de Soluções, realizada em 13/07/2017 no MDS.

 Documento assinado eletronicamente por **Maria Alice Melo de Araujo, Diretor(a) do Cadastro Único**, em 25/07/2017, às 17:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 10, inciso II, da Portaria nº 390/2015 do Ministério do Desenvolvimento Social.

 Documento assinado eletronicamente por **Jeniffer Carla de Paula Nobrega Chaves, Diretor(a) do Cadastro Único, Substituta**, em 25/07/2017, às 17:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 10, inciso II, da Portaria nº 390/2015 do Ministério do Desenvolvimento Social.

 Documento assinado eletronicamente por **Tiago Falcão Silva, Secretário(a) Nacional de Renda de Cidadania**, em 25/07/2017, às 17:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 10, inciso II, da Portaria nº 390/2015 do Ministério do Desenvolvimento Social.

 A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://aplicacoes.mds.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0633574** e o código CRC **2368785B**.



**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL
GABINETE DO DEPARTAMENTO DE BENEFÍCIOS**

NOTA TÉCNICA Nº 13/2017

PROCESSO Nº 71000.044096/2017-12

INTERESSADO: MDS

1. ASSUNTO

1.1. Analisa processo de Revisão Cadastral do Programa Bolsa Família e sugere aperfeiçoamentos

2. INTRODUÇÃO

2.1. O Programa Bolsa Família (PBF), criado em outubro de 2003, é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, focado no atendimento de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. O PBF possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e ações complementares. A transferência de renda, que promove o alívio imediato da pobreza, adota regramento para a concessão e manutenção dos benefícios do PBF, dentre eles, a revisão cadastral das famílias beneficiárias.

2.2. A Revisão Cadastral é o procedimento que tem como objetivo garantir a atualização dos dados declarados ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) pelas famílias do Programa Bolsa Família (PBF) que foram identificadas com informações desatualizadas há mais de 24 meses, conforme estabelece a Portaria MDS nº 617, de 11 de agosto de 2010 e suas atualizações. O processo de revisão cadastral visa refletir, no Cadastro Único, a situação mais recente dessas famílias. Este processo iniciou sua execução a partir de 2009, o que constituiu um marco na história do Programa. Todavia, a implementação deste procedimento foi condicionada pela construção de condições tecnológicas e normativas, além de circunstâncias estruturantes que delinearam a evolução da gestão deste processo.

2.3. Esta Nota Técnica resume a evolução dos processos de Revisão Cadastral desde sua implementação, sendo detalhados os procedimentos, aperfeiçoamentos de sucesso e resultados obtidos nos anos recentes. Visa, ainda, concatenar registros de notas técnicas anteriores e, adicionalmente, abordar questões relativas às características e à gestão do Cadastro Único, que subsidiaram a formulação e a implantação do PBF, além de ser a base de informações de mais de 30 políticas públicas em nível federal; a gestão de benefícios do PBF *versus* a implantação da Revisão Cadastral; os marcos legais deste processo; e por fim, sugestões de aperfeiçoamentos futuros .

3. ANTECEDENTES

3.1. Quando foi criado, em 2001, o Cadastro Único tinha inicialmente a função de inclusão de registros cadastrais das famílias a serem atendidas pelo Programa Bolsa Família. Não havia, até aquele momento, procedimentos e/ou ferramental que pudesse garantir a gestão das informações lançadas na base de dados. A partir de 2005, com a construção de soluções tecnológicas ao longo do tempo, que tinham como características plataformas robustas e complexas, o sistema do Cadastro Único pode ser adaptado para que fossem realizadas alterações nas informações registradas pelas famílias.

3.2. Após este aprimoramento do Cadastro Único, e visando à melhoria dos processos de gestão de benefícios do PBF, este Departamento implantou em 2006, um conjunto de procedimentos de verificação automática/sistêmica de alterações cadastrais das famílias beneficiárias, de modo a refletir na base de benefícios as alterações cadastrais efetuadas pelas gestões municipais do PBF. Este procedimento foi operacionalizado via Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único – *Offline* do

CadÚnico, que passou a remeter informações cadastrais atualizadas ao Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec), operacionalizado pela Caixa Econômica Federal (CAIXA). Esse procedimento ficou conhecido como "*Repercussão Automática de Alterações Cadastrais do CadÚnico no PBF*", o qual pode ser entendido como o primeiro ensaio do processo de revisão cadastral no PBF. Com a repercussão automática de alterações cadastrais, passaram a ser tratadas automaticamente pelo Sibec as seguintes situações:

- a) Alteração na renda *per capita* da família – Mudanças na renda *per capita* da família no CadÚnico que podem implicar em redução, acréscimo ou cancelamento automático dos benefícios financeiros da família;
- b) Alteração da composição familiar – A partir da implantação da rotina, uma redução ou um aumento da quantidade de crianças/adolescentes passou a implicar em redução, acréscimo ou cancelamento de benefícios variáveis da família. Já a alteração no número de pessoas da família passou a repercutir na renda *per capita* familiar, que, caso modificada para valores acima ou abaixo do limite de extrema pobreza, poderia acarretar à época, respectivamente, no cancelamento ou na concessão do benefício básico para a família;
- c) Substituição de Responsável Familiar – A substituição do Responsável Familiar no Cadastro Único passou a repercutir na troca do titular dos benefícios da família no Programa, seguida da emissão automática de novo cartão magnético, passando os benefícios a serem pagos ao novo Responsável Familiar;
- d) Mudança de município – Ao mudar de município, a família passou a ter a possibilidade de um cadastro refletindo seu endereço atual, onde o novo cadastro se tornou o cadastro ativo e o anterior se tornou o cadastro inativo.;
- e) Conversão de NIS – Como resultado da Conversão de NIS, a folha de pagamento passará a refletir o NIS ativo. Os benefícios da família passaram a serem transferidos para o NIS com registro mais recente, garantindo maior unicidade com outros registros administrativos do Governo Federal.

3.3. Em paralelo, outras discussões de aperfeiçoamento da gestão de benefícios do PBF surgiam na pauta deste Departamento no sentido de avaliar as regras e repercussões da alteração de renda das famílias atendidas pelo Programa. Nesse sentido, nos anos de 2007, 2008 e 2009, o debate sobre volatilidade de renda entre as famílias pobres, conduzidos por estudos do pesquisador Sergei Soares, (*Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família. Texto para Discussão nº 1459, Brasília, IPEA, dezembro de 2009*), passaram a compor as discussões estratégicas desta Secretaria, no sentido de garantir o contínuo aperfeiçoamento, pautado pela eficiência e focalização do Bolsa Família, com destaque às estimativas de atendimento e ao regramento para reflexo das alterações cadastrais no PBF. Estes estudos indicavam que a maior parte das famílias em situação de pobreza experimenta uma situação de forte volatilidade de renda, apesar de isto se manifestar em uma dinâmica inconstante. A questão posta tem sua origem na natureza dos vínculos trabalhistas, ora precários, ora frágeis, não garantindo, neste modo, que as pessoas se insiram e permaneçam em seus empregos, desenvolvendo negócios ou em atividades por conta própria. Esta saída súbita do mercado torna essas pessoas mais vulneráveis e, considerando que o Programa possa tomar como verdade uma situação transitória de fonte de renda de trabalho, havia o risco de que as famílias saíssem de forma definitiva do PBF, sem, contudo, haver sido superada efetivamente a condição de pobreza.

3.4. Nesse contexto, surge a discussão da validade das informações cadastrais vinculadas ainda ao processo de atualização cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Note-se que três elementos importantes condicionaram esta etapa da gestão de benefícios do PBF: i) a possibilidade da realização da atualização das informações cadastrais no Sistema do Cadastro Único; ii) a percepção da volatilidade e fragilidade de renda das famílias beneficiárias, e o reflexo dessas informações no conjunto de famílias atendidas pelo PBF; e iii) a necessidade de regulamentar os procedimentos que pudessem garantir um intervalo máximo de validade dos registros cadastrais e alguma tolerância a variações na renda mensal *per capita* das famílias beneficiárias do Programa.

3.5. Este horizonte de tempo foi definido como sendo de dois anos em consonância com o prazo definido pelo Decreto n.º 6.135/2007, ato normativo que regulamenta o Cadastro Único. Na época da elaboração do texto do Decreto n.º 6.392, de 12 de março de 2008, considerou-se coerente manter, para a gestão de benefícios, o mesmo critério temporal do Cadastro Único, garantido unicidade dos conceitos entre as duas políticas.

3.6. Essas discussões motivaram a inserção de dois dispositivos na redação do Decreto n.º 5.209, de 17 de novembro de 2004, criando a obrigatoriedade de atualização cadastral periódica das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família e abrindo a possibilidade de que a renda *per capita* da família ultrapassasse o limite de renda estipulado para ingresso no programa, sem que isso implicasse em imediato cancelamento do benefício. Estes dispositivos foram o §5º do art.18 e o art.21, com a redação dada pelo Decreto n.º 6.392, de 12 de março de 2008:

Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) e R\$ 70,00 (setenta reais), respectivamente. ([Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009](#))

(…)

§ 5º A validade dos benefícios concedidos no âmbito do Programa Auxílio-Gás encerra-se em 31 de dezembro de 2008. ([Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008](#))

(…)

Art. 21. A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias, para recebimento de tais benefícios, ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos.

§ 1º Sem prejuízo do disposto nas normas de gestão de benefícios e de condicionalidades do Programa Bolsa Família, no período de que trata o **caput** a renda familiar mensal *per capita* fixada no art. 18 poderá sofrer variações, sem que o fato implique o imediato desligamento da família beneficiária daquele Programa, exceto na ocorrência de qualquer das seguintes hipóteses:

I - omissão de informações ou prestação de informações falsas para cadastramento que habilite o declarante e sua família ao recebimento do benefício financeiro do Programa Bolsa Família ou dos Programas Remanescentes;

II - posse de beneficiário do Programa Bolsa Família em cargo eletivo remunerado de qualquer das três esferas de governo; ou

III - desligamento voluntário da família do Programa.

§ 2º Caberá ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome expedir ato fixando:

I - as diretrizes e procedimentos para a operacionalização da revisão de elegibilidade das famílias para recebimento de benefícios;

II - os critérios e mecanismos para contagem dos prazos de atualização de cadastros de beneficiários; e

III - os prazos e procedimentos para atualização de informações cadastrais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que estejam com dados desatualizados no Cadastro Único. (NR)

3.7. A publicação do Decreto n.º 6.392/2008 solidificou a iniciativa de introduzir alguma forma de periodicamente submeter as famílias beneficiárias a uma revisão de elegibilidade, ainda que não existisse à época um modelo estruturado de como implementar esta rotina. O planejamento de como seria feita a Revisão Cadastral, começou a ser feito com o diagnóstico de quantas famílias estavam com as informações cadastrais desatualizadas há mais de dois anos, parâmetro usado no Decreto n.º 6.392/2008 para estabelecer o prazo de atualização cadastral obrigatória. Ademais, a publicação do Decreto n.º 6.392/2008 estabeleceu um marco zero para o processo de revisão de elegibilidade e ao conjunto detalhado de regras e procedimentos, definindo como se daria a operacionalização da revisão. As linhas gerais do processo de revisão de elegibilidade já estavam presentes nos dispositivos do Decreto n.º 6.392/2008 e no art. 7º, do Decreto n.º 6.135, de 26 de junho de 2007, *in verbis*:

Art. 7º As informações constantes do CadÚnico terão validade de dois anos, contados a partir da data da última atualização, sendo necessária, após este período, a sua atualização ou revalidação, na forma disciplinada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

3.8. Como se vê pelo texto do Decreto acima citado, desde o início não se pensou em implementar a regra de permanência de forma absoluta, com a indicação de situações que anulam esta garantia. De fato, há na legislação do Programa Bolsa Família outras situações que implicam em cancelamento imediato, presentes na Portaria GM/MDS nº 555/2005 ou no texto do Decreto regulamentador do PBF desde sua primeira versão, Decreto 5.209/2004.

4. CONCEITOS PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DA REVISÃO CADASTRAL

4.9. Como destacado anteriormente, a Revisão Cadastral é o procedimento que tem como objetivo garantir a atualização dos dados declarados ao Cadastro Único pelas famílias do Programa Bolsa Família (PBF) que foram identificadas com informações desatualizadas há mais de 24 meses. A definição do público inicial e sua categorização à época do lançamento da ação, em 2009, encontrou como barreira a necessidade de definição de marcador na base do Cadastro Único, que pudesse trazer confiável informação na convocatória das famílias do processo de revisão cadastral.

4.10. Além da definição clara de quais campos cadastrais seriam considerados para a correta categorização das informações, um processo de revisão cadastral requeria criar critérios de periodicidade que considerassem a capacidade de gestão e operacionalização, quer seja desta Secretaria ou das gestões municipais, em face do estabelecido pelo normativo, além de prazos para início e fim do processo de revisão cadastral das famílias atendidas pelo PBF; a interação entre a data de revisão a ser arbitrada e a data de última atualização cadastral; a forma de tratar o legado de famílias que deveriam ser submetidas ao processo de revisão por conta de seus cadastros desatualizados há mais de dois anos; e como seriam tratados os impactos das regras de revisão cadastral em processos rotineiros da operação do programa.

4.11. A implantação da Revisão Cadastral criou a necessidade de regulamentação na gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, com a criação de repercussões nos benefícios das famílias com cadastros desatualizados e/ou fora do perfil do Bolsa Família após o decurso do prazo de 2 anos, ou ao final do processo convocatório de atualização. Para isso, foi necessário criar motivos adicionais de bloqueio e de cancelamento de benefício, em razão de não conformidade das famílias com as regras estabelecidas pelo processo de revisão de cadastral.

4.12. A elaboração de uma estratégia de implantação da revisão cadastral das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família teve que considerar inicialmente como insumo para a tomada de decisões, o cálculo da quantidade de famílias que estavam com o cadastro desatualizado, como reflexo do extenso período em que os domicílios do Cadastro Único ficaram sem atualização, por deficiências sistêmicas até que a versão 5 do Aplicativo de Entrada de Dados do CadÚnico começasse a ser usada pelos municípios. Posteriormente, levou-se em consideração o tempo necessário para sensibilizar os gestores municipais para a importância de atualizações cadastrais constantes dos registros do Cadastro Único, não só para que o valor de benefício fosse coerente à situação da família, mas para que o Cadastro Único efetivamente atingisse seu objetivo de ser o melhor instrumento possível de identificação e caracterização socioeconômica de famílias de baixa renda no país.

4.13. Pelos motivos estruturais descritos acima, havia o indício de que percentual expressivo das famílias beneficiárias precisariam atualizar suas informações, logo, era preciso estimar o impacto do tratamento do legado. À época, a Senarc apresentava um momento de fragilidade em relação à força de trabalho, a incipiente estrutura existente na Senarc para levantamento de dados cadastrais e de benefício contava com a imensa maioria dos seus colaboradores sendo terceirizados, principalmente na área de tecnologia da informação, e a empresa prestadora de serviços entrou em processo de falência, o que causou vários pedidos de demissão desses colaboradores, com reflexo negativo em várias rotinas de trabalho da Senarc, incluindo aquelas que atendiam aos processos de gestão de benefícios do PBF.

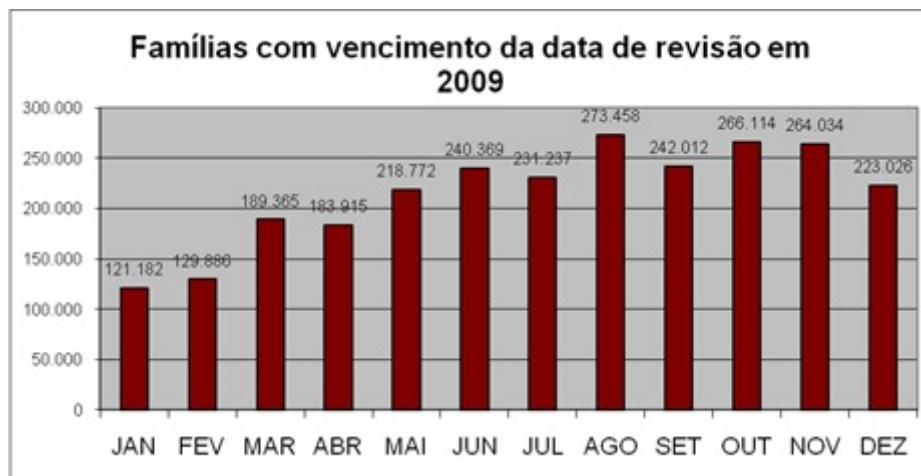
4.14. Considerando a maior capacidade operacional, e ainda, o papel estabelecido à CAIXA, de agente operador do Programa, além do conhecimento detalhado dos conceitos e bases necessárias para o levantamento da quantidade de famílias beneficiárias com cadastro desatualizado, a Senarc decidiu que este levantamento seria feito pela CAIXA, demanda formalizada pelo Ofício n.º 3251/ SENARC/MDS de 24 de outubro de 2008.

4.15. A CAIXA apresentou em setembro de 2008 o resultado do diagnóstico da quantidade de famílias em relação à atualização cadastral e à conformidade com uma série de critérios que atendidos,

permitiram identificar o domicílio como válido. Diante dos resultados, a Senarc concluiu que o melhor critério era a combinação da Data de pesquisa do Domicílio e da Data de atualização do Domicílio, uma vez que a data de concessão do benefício acabava por agrupar no mesmo vencimento famílias com lançamento de informações cadastrais em épocas muito diferentes, inclusive indicando como desatualizados cadastros de famílias que haviam feito alterações cadastrais recentes.

4.16. Nos meses de setembro e outubro de 2008, a rotina de repercussão automática de alterações cadastrais foi alterada para que a aplicação apresentasse ao SIBEC as informações atualizadas diariamente, em substituição a periodicidade anterior, que era mensal desde fevereiro de 2006. Com isso, houve mobilização das gestões municipais, pois a complexidade das alterações em curso envolviam rotinas de concessão e manutenção de benefícios do PBF, o que concentrou os esforços das equipes da CAIXA e do MDS no desenvolvimento e homologação destas rotinas.

4.17. Assim, ao final de outubro, a Senarc demandou à CAIXA que refizesse o levantamento da quantidade de famílias com cadastro desatualizado, para que pudesse ser previsto o impacto da implantação da revisão cadastral das famílias beneficiárias no início do ano de 2009. A Senarc pediu ainda ajuste de alguns critérios metodológicos, e o resultado desse novo levantamento foi entregue pelo Agente Operador em novembro de 2009.



4.18. Os números demonstram que o crescimento vegetativo do público ao longo do ano, caso se optasse por um público dinâmico, tornariam consideravelmente mais difícil aos gestores municipais darem conta do esforço a eles demandado, considerando, ainda que algumas famílias seriam selecionadas para revisão cadastral muito próximo ao término do prazo para bloqueio de seus benefícios. A operacionalização de um público dinâmico se mostrou desvantajosa para o monitoramento pela Senarc e também das gestões municipais, que ficariam sobrecarregadas.

4.19. Em razão da análise dos resultados apresentados pela CAIXA, o fluxo de revisão cadastral definido pela Senarc foi o seguinte:

4.19.1. Seleção de famílias para revisão cadastral do ano em curso – as famílias selecionadas seriam aquelas presentes na folha de pagamento que estivessem com mais de dois anos desde a última atualização cadastral. Este processo deveria ser aplicado uma vez por ano, com geração de público fixo para convocação e gestão anual;

4.19.2. Divulgação de listas, uma por município, de famílias que deveriam atualizar o cadastro conforme prazos e procedimentos definidos em Instrução Operacional específica;

4.19.3. Veiculação de mensagens no comprovante de pagamento das famílias do pública da Revisão Cadastral, convocando-as e alertando-as para que atualizem as informações cadastrais conforme os prazos estabelecidos;

4.19.4. Bloqueio dos benefícios em uma data pré-estabelecida, amplamente divulgada aos gestores municipais em instrução operacional;

4.19.5. Cancelamento dos benefícios das famílias que, mesmo após o bloqueio, continuam sem apresentar as informações cadastrais atualizadas, ou ainda, aquelas que apresentassem no ato da atualização cadastral, situação incompatível com o recebimento dos benefícios do Programa.

4.20. Cabe destacar que em bases de dados de dimensões gigantescas, como é o caso do Cadastro Único (27 milhões de famílias que representam mais de 80 milhões de pessoas registradas atualmente) e da Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família (mais de 13,8 milhões de famílias atualmente) há sempre a indesejável ocorrência de inconsistências cadastrais. Algumas delas chegaram a afetar o processo inicial de verificação de atualização cadastral, de forma que a metodologia a ser adotada precisou se adequar à realidade que essa dinâmica trazia, de forma a minimizar seus impactos. Entretanto, cabe sinalizar que ao longo dos anos de Revisão Cadastral os ambientes tecnológicos e negociais, quer seja nesta Secretaria ou na Caixa foram sendo aperfeiçoados continuamente, tanto nas operações do PBF quanto do Cadastro Único, de modo a permitir que a revisão cadastral e os reflexos desse processo na gestão de benefícios ocorra de forma ágil, respeitando o calendário operacional de geração da folha de pagamento.

5. NORMATIZAÇÃO E PROCEDIMENTOS DA REVISÃO CADASTRAL

5.1. Em 11 de agosto de 2010, o MDS publicou a Portaria nº 617, que regulamentou o procedimento inicial revisão cadastral. Nesta Portaria, que detalha o disposto no Decreto nº 5.209/2004, a revisão cadastral é conceituada, bem como seus procedimentos ordinários definidos, dentre eles a definição inicial de realização das ações de gestão e atualização cadastral nos meses de janeiro a outubro de cada ano, com a efetivação do bloqueio dos benefícios no mês de novembro do próprio ano, quando se encerra a validade do benefício da família, e do cancelamento, nos casos explicitados pelos §1º, §2º, §3º do art.6º, no mês de janeiro do ano subsequente. Por conseguinte, dá-se o conceito de validade final do benefício a data de 31 de outubro do ano em que a família for incluída no processo de Revisão Cadastral.

5.2. A partir destes incisos, foram analisados os processos realizados nos anos de 2012, 2013 e 2014 e sua aderência ao regulamentado pela norma. Resumidamente, o que se observou neste triênio foi a incapacidade das gestões municipais operacionalizarem a revisão cadastral conforme previsto pela norma. Nesse sentido, em 30 de dezembro de 2015, foram realizados aperfeiçoamentos na gestão de benefícios do PBF, com ênfase nos procedimentos de definição de público, cronograma da ação e procedimentos da gestão da regra de permanência do PBF. Cabe informar que todos os procedimentos e cronogramas da revisão cadastral são divulgados amplamente aos gestores municipais do Programa via Informes, Comunicados, e Instruções Operacionais e Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família (SigPBF), bem como às famílias por mensagens no extrato de pagamento de benefício e por envio de cartas, conforme extrato disposto em anexo.

6. REVISÃO CADASTRAL NO ANO DE 2012 A 2017

6.1. No ano de 2012, o calendário da revisão cadastral foi alterado em decorrência de alguns fatores. Em 2012, ocorreram as eleições municipais e cerca de 70% dos municípios brasileiros tiveram trocas de prefeitos. Para não prejudicar as famílias beneficiárias do PBF e dar maior prazo para ambientação e apropriação das informações por parte das gestões locais, decidiu-se prorrogar o prazo para a realização da revisão cadastral.

6.2. Por isso, em 2012 a revisão cadastral ocorreu da seguinte forma: as famílias tiveram o período de janeiro de 2012 a 18 de janeiro de 2013 para atualizarem suas informações cadastrais e evitarem o bloqueio de seus benefícios; as famílias que tiveram seus benefícios bloqueados, em fevereiro de 2013, cerca de 434.500 famílias, puderam atualizar seus cadastros até 28 de fevereiro de 2013 para evitarem o cancelamento de seus benefícios. Aproximadamente 302.500 famílias tiveram seus benefícios cancelados por falta de atualização cadastral, em maio de 2013.

6.2.1. Revisão Cadastral 2012

6.2.1.1. No ano de 2012, o calendário da revisão cadastral precisou ser alterado em decorrência do resultado das eleições municipais, que resultou na troca de aproximadamente 70%, de prefeitos nos municípios brasileiros em janeiro de 2013 e, consequentemente, dos gestores municipais do PBF. Visando não prejudicar as famílias beneficiárias do Bolsa Família e dar maior prazo para ambientação e

apropriação das informações por parte das novas gestões locais, a Senarc decidiu prorrogar o prazo para a realização da revisão cadastral do ano de 2012, dilatando o prazo para as famílias atualizarem suas informações cadastrais até janeiro de 2013. Deste modo, os bloqueios foram realizados em fevereiro de 2013 e o processo encerrado em maio de 2013, com o cancelamento de aproximadamente 302 mil benefícios das famílias do PBF. Neste caso, a validade da parcela encerrou-se em 31 de janeiro de 2013.

6.2.2. Revisão Cadastral 2013

6.2.2.1. No ano de 2013, tendo em vista inúmeras solicitações das gestões municipais do PBF, que solicitavam extensão do prazo para atendimento do quantitativo inicial de aproximadamente 2,8 milhões de famílias do PBF em Revisão Cadastral, nova prorrogação foi autorizada. Deste modo, no processo daquele ano, o bloqueio foi realizado a partir de janeiro de 2014, sendo o processo encerrado em março de 2014, com o cancelamento de aproximadamente 415 mil benefícios do PBF. Neste caso, a validade da parcela encerrou-se em 31 de dezembro de 2013.

6.2.3. Revisão Cadastral 2014

6.2.3.1. Já no ano de 2014, com o início do processo apenas ao final da Revisão Cadastral de 2013, finalizada em março de 2014, houve entendimento que as gestões locais não tiveram prazo suficiente para providenciar visitas e atendimento às mais de 1,2 milhões de famílias beneficiárias do PBF com o cadastro desatualizado. Diante disto, o processo foi prorrogado, de modo que os benefícios foram bloqueados em fevereiro de 2015 e cancelados em abril do mesmo ano, com a saída de mais de 544 mil famílias do PBF. Neste último processo, a data de validade foi ampliada para 31 de janeiro de 2015.

6.2.4. Revisão Cadastral 2015

6.2.4.1. Por fim, no ano de 2015, o processo de Revisão Cadastral foi unificado com o processo da Averiguação Cadastral de 2015, de forma a facilitar a ação de atualização cadastral prioritária nos municípios. A partir da geração e unificação das listas de público inicial dos processos de Averiguação e Revisão Cadastral, as famílias foram agrupadas em lotes e etapas e disponibilizadas no SIGPBF conforme as orientações da Instrução Operacional nº 76 Senarc/MDS, de 7 de maio de 2015 (reditada em 10 de dezembro de 2015). O processo foi lançado em maio/2015, com seus cancelamentos operados em janeiro e março de 2016. O público inicial teve 41% de atualização cadastral, tendo ao final da ação o cancelamento de 810.282 mil famílias.

6.2.5. Revisão Cadastral 2016

6.2.5.1. Em 2016 a Revisão Cadastral foi operacionalizada conforme as orientações da Instrução Operacional nº 79 Senarc/MDS, de 29 de abril de 2016. Além da Revisão Cadastral das famílias beneficiárias do PBF, a Senarc incluiu também, no nível federal, no processo de atualização cadastral das famílias beneficiárias da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) e das famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Em relação à TSEE, a convocação das famílias beneficiárias para atualização cadastral já estava acontecendo desde 2013, mas conduzida pela Aneel e pelas concessionárias de energia elétrica em processo separado e de forma não coordenada com o MDS, gerando retrabalho para os municípios. A inovação desta ação conjunta teve como escopo dar transparência às gestões municipais sobre o público alvo a ser mobilizado, bem como possibilitar o planejamento integrado dos processos de atualização cadastral. O processo foi lançado com público inicial de 1.414.253, com 21,96% de cancelamentos, totalizando 310.599 famílias canceladas.

6.2.6. Balanço parcial da Revisão Cadastral de 2017 (em andamento)

6.2.6.1. A Revisão Cadastral de 2017 está em andamento, e o processo foi complexificado, agregando, além das famílias PBF, das Beneficiárias da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), e do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), novos grupos, tais como Beneficiárias do Programa Bolsa Verde; e por fim Famílias com dados desatualizados, mesmo que não sejam beneficiárias de programas sociais. Os prazos e procedimentos estão dispostos na Instrução Operacional nº 86 Senarc/MDS, de 27 de março de 2017. O processo foi lançado em março de 2017. Até o momento, o balanço parcial indica que das 7.163.875 famílias do público inicial, 1.068.109 atualizaram seus cadastros e 6.095.766 estão com a Revisão pendente.

6.3. Evolução da Revisão Cadastral no período de 2009-2016:



7. CONCLUSÃO

7.1. Considerando todos os aspectos conjunturais do estágio de evolução da gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família, a implantação de um processo de revisão cadastral representava um grande desafio. Como foi possível observar ao longo desta Nota Técnica os registros históricos, quer seja da implantação, quer seja dos resultados obtidos nas ações dos últimos anos como seu principal objetivo deixar registrada a origem da atividade, bem como explicitar conseguem expressar a validade da ação, bem como a efetividade dos procedimentos realizados até então pelo Departamento de Benefícios, responsável pela gestão de benefícios e pela revisão cadastral de beneficiários do Programa Bolsa Família.

7.2. Observa-se, a partir dos resultados da atualização cadastral e repercussão nos benefícios do PBF, efetividade e uma dinâmica de aperfeiçoamento contínuo pelas equipes técnicas no processo de Revisão Cadastral, especialmente para os casos de famílias beneficiárias do PBF, onde aproximadamente 80% das famílias convocadas atendem ao chamado e apresentam-se às gestões municipais para atualizar seus registros que identificam sua situação socioeconômica. Este procedimento garante a focalização ao Programa Bolsa Família, bem como corrobora com a manutenção da qualidade dos dados do Cadastro Único, uma vez que mobiliza milhões de famílias com registros desatualizados a buscar os setores responsáveis pelo PBF e pelo Cadastro Único, no intuito de manter seus dados atualizados. As mobilizações para atualização cadastral garantem, ainda, que os municípios possam focalizar esforços e obter maiores taxas de atualização cadastral, o que poderá garantir maior incentivo financeiro, uma vez que a taxa de performance de atualização cadastral está embutida no cálculo do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), e exige que seja alcançado o patamar mínimo de 55% para a realização do repasse dos recursos, conforme estabelecido pela Portaria nº 754, de 20 de outubro de 2010.

7.3. Além disso, projetos de automação das atividades do processo de Revisão Cadastral vem sendo desenvolvidos, no sentido de implantar aplicações que garantam a automação e diminuir o custo de transação operacional oneroso, que mantém grande número de equipes dedicadas a este processo. No que se refere à comunicação com famílias, há entre as equipes técnicas um anseio de que material informativo permanente possa orientar as famílias ao processo de atualização e revisão cadastral, garantindo o acesso à informação e empoderamento das famílias beneficiárias do PBF.

7.4. Por fim, avalia-se que com sucesso e efetividade vem sendo operado este processo e sugere-se avançar em análises qualitativas para se entender as causas de não comparecimento, em média, de 20% das famílias do público inicialmente convocado em cada um dos anos, para garantir que não há riscos de subnotificação às famílias.

São estes os elementos que encaminho à consideração de Vossa Senhoria.

Atenciosamente,

CAROLINE AUGUSTA PARANAYBA EVANGELISTA

Diretora do Departamento de Benefícios

De acordo, arquive-se.

TIAGO FALCÃO SILVA

Secretário Nacional de Renda de Cidadania



Documento assinado eletronicamente por **Caroline Augusta Paranayba Scaravelli, Diretor(a) do Departamento de Benefícios**, em 26/07/2017, às 13:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 10, inciso II, da Portaria nº 390/2015 do Ministério do Desenvolvimento Social.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://aplicacoes.mds.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0638872** e o código CRC **ODE9F882**.

Referência: Processo nº 71000.044096/2017-12

SEI nº 0638872