

Aviso nº 3 - GP/TCU

Brasília, 4 de janeiro de 2024.

Senhora Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 2716/2023, para conhecimento, em especial quanto às informações constantes no subitem 9.3 da referida deliberação, prolatada pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Extraordinária de 13/12/2023, nos autos do processo TC-037.065/2023-8, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

Esclareço que o mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional, formulada pelo Ofício 249/2023/CFFC-P, de 18/10/2023, por meio do qual a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminhou a esta Casa o Requerimento de Auditoria 372/2023-CFFC, de 5/10/2023, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, requerendo ao Tribunal de Contas da União a realização de auditoria *“com o objetivo de acompanhar e fiscalizar o cancelamento de 2,9 milhões de pessoas do pagamento do Bolsa Família pelo Governo Lula”*.

Consoante o item 9.4 da aludida Deliberação, envio-lhe também a íntegra dos Acórdãos 2.725/2022 e 2.342/2023, do Plenário desta Corte, acompanhados dos Relatório e Voto que os fundamentam.

Por oportuno, informo que o relatório e o voto que fundamentam o Acórdão, ora encaminhado, estão disponíveis para consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

MINISTRO BRUNO DANTAS  
Presidente

A Sua Excelência a Senhora  
Deputada Federal BIA KICIS  
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle  
Câmara dos Deputados  
Brasília – DF

## ACÓRDÃO Nº 2716/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 037.065/2023-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional a esta Corte de Contas para realização de auditoria com o objetivo de acompanhar e fiscalizar o cancelamento de 2,9 milhões de pessoas do pagamento do programa Bolsa Família.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, art. 232, inciso III, do Regimento Interno e art. 4º, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Resolução-TCU 215/2008, em:

- 9.1. conhecer da solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade;
- 9.2. realizar, nos termos do art. 38, incisos I e IV, da Lei 8.443/1992 c/c art. 239, inciso II, do Regimento Interno do TCU e do art. 14, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, inspeção no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome nos termos constantes do Voto que fundamenta esta decisão a fim de subsidiar o atendimento à demanda do Congresso Nacional;
- 9.3. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados da Câmara dos Deputados, com relação ao Requerimento 372/2023-CFFC, que:
  - 9.3.1. está em curso neste Tribunal o exame do TC 014.769/2023-9, que trata de auditoria operacional para avaliar a focalização e a equidade do Programa Bolsa Família e que, tão logo seja apreciado, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal;
  - 9.3.2. para subsidiar o pleno atendimento desta Solicitação, o Tribunal realizará inspeção no MDS para obter informações complementares em relação ao processo de qualificação cadastral e de exclusão de beneficiários do Programa Bolsa Família;
  - 9.3.3. as fiscalizações realizadas no âmbito dos TC 007.871/2022-8 e 000.888/2023-0, apreciadas, respectivamente, por meio dos Acórdãos 2.725/2022-TCU-Plenário e 2.342/2023-TCU-Plenário, destacaram a realização de revisões e averiguações nos dados do Cadastro Único, e atendem parcialmente o objeto desta solicitação;
- 9.4. encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados a íntegra dos Acórdãos 2.725/2022 e 2.342/2023, do Plenário desta Corte, acompanhados dos Relatório e Voto que os fundamentam; e
- 9.5. restituir os autos à unidade técnica para prosseguimento dos trabalhos.

10. Ata nº 51/2023 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/12/2023 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2716-51/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**BRUNO DANTAS**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**VITAL DO RÊGO**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral

## ACÓRDÃO Nº 2725/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.871/2022-8.
2. Grupo I – Classe V - Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Cidadania.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada no Programa Auxílio Brasil (PAB) com o objetivo de avaliar os aspectos relacionados à focalização, equidade e custo-efetividade, bem como os desafios enfrentados para a implementação do referido programa,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento nos arts. 71, inciso IV, da Constituição Federal, 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, que:

9.1.1. considere, nos estudos para ajustes e normatização do Programa Auxílio Brasil ou de programa que o venha a substituir, promover pagamentos *per capita* mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade;

9.1.2. investigue e saneie possíveis distorções na composição familiar dos integrantes do CadÚnico, principalmente em relação aos beneficiários do Auxílio Brasil ou a outro benefício que o venha a suceder;

9.1.3. promova a atualização cadastral do CadÚnico por meio de cronograma mais célere de revisões, focalizações, averiguações cadastrais e ações de administração de benefícios, prezando pela integralidade e tempestividade na gestão dos benefícios previstos na Portaria MC 746/2022;

9.1.4. promova e incremente a atuação da rede SUAS no cadastramento e revisão dos dados no CadÚnico;

9.1.5. cesse a sugestão de composição familiar advinda do Auxílio Emergencial no cadastramento eletrônico atual do Programa Auxílio Brasil;

9.1.6. desenvolva estudos complementares para identificar indivíduos que estão recebendo benefício indevidamente ou que fazem jus ao auxílio, mas não o estão recebendo;

9.1.7. em relação ao Auxílio Criança Cidadã, adote, se ainda não o fez, exceto na superveniência de norma que determine a descontinuidade do benefício, as seguintes providências:

9.1.7.1. ultime providências visando propor a revisão do texto legal instituidor do Auxílio Criança Cidadã, visando a exequibilidade do benefício;

9.1.7.2. vencida a providência do subitem 9.1.7.1 retro, elabore o devido documento formal de planejamento para implementação do Auxílio Criança Cidadã, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021;

9.1.8. elabore o devido documento formal de planejamento para implementação do Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, exceto na superveniência de norma que determine a descontinuidade do benefício, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021;

9.2. autorizar, desde logo, a realização de futuro monitoramento do cumprimento desta deliberação;

- 9.3. dar ciência deste acórdão ao Ministério da Cidadania;
- 9.4. enviar, por intermédio da Presidência desta Corte, e em conformidade com o disposto no art. 18, §§ 1º e 2º, da Resolução TCU 170/2004, cópia desta deliberação, acompanhada, se for o caso, de cópia da íntegra do Relatório de Auditoria de peça 126, e com vistas a informar a situação encontrada em relação à política pública a fim de contribuir com o debate de eventuais futuros projetos legislativos ou normativos correlatos ao tema, além de outras providências, à:
- 9.4.1. Presidência do Senado Federal;
- 9.4.2. Presidência da Câmara dos Deputados;
- 9.4.3. Equipe de Transição nomeada nos termos da Lei 10.609/2002 e do Decreto 7.221/2010; e
- 9.5. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 46/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/12/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2725-46/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Benjamin Zymler e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**BRUNO DANTAS**

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

**AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

Procuradora-Geral

## GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 007.871/2022-8

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Ministério da Cidadania

Interessado: Secretaria-executiva do Ministério da Cidadania.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL. AVALIAÇÃO QUANTO À FOCALIZAÇÃO, EQUIDADE E CUSTO-EFETIVIDADE DO PROGRAMA. IDENTIFICAÇÃO DE DEFICIÊNCIAS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA NOS ITENS AVALIADOS. RECOMENDAÇÕES.

## RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada no Programa Auxílio Brasil, produzido por equipe de auditores da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) e acostado à peça 126 destes autos, com anuência do dirigente (peças 127/128), cujos elementos reputados essenciais reproduzo a seguir, com os ajustes pertinentes:

“(…)

**I. INTRODUÇÃO****I.1. Objeto de Auditoria**

1. A presente auditoria tem por objeto o Programa Auxílio Brasil (PAB), instituído pela Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021, em substituição ao Programa Bolsa Família. O PAB se caracteriza por um conjunto de benefícios adotados a partir de novembro de 2021 e visa a mitigação da pobreza e extrema pobreza mediante transferência de renda do Estado para as famílias beneficiárias.

**I.2. Antecedentes**

2. O Boletim Desigualdade nas Metrôpoles, 9, traz séries históricas anuais a partir de 2012, apontando que, em 2021, os níveis de pobreza e pobreza extrema atingiram um máximo nas principais áreas metropolitanas brasileiras. Segundo o Observatório das Metrôpoles, mais de 3,80 milhões de habitantes dessas regiões entraram em situação de pobreza no período de 2020 a 2021 em uma soma que chega a 19,8 milhões de pessoas. Os números impressionam, isto porque representam 23,7% da população metropolitana e correspondem a um aumento de 7,20 milhões de pessoas em relação a 2014, quando essa parcela representava 16,0% da população.

3. Nesse contexto, foi criado, em 2022, o Programa Auxílio Brasil, que passou a ser o principal instrumento de garantia de renda no novo cenário de pobreza e carestia que adveio da crise da Covid19. Sua criação tornou oportuna a avaliação do novo programa sob a ótica comparativa com o Bolsa Família, programa que o precedeu, apontando avanços e retrocessos trazidos pelas mudanças de valores, bem como quanto às novas parcelas criadas.

4. Considerando que o PAB é um programa com novo desenho, a importância do tema, a

alta materialidade envolvida e a possibilidade de contribuir para o melhor desempenho da política de transferência de renda, a Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) propôs a realização desta auditoria operacional com o objetivo de avaliar o PAB. A fiscalização foi autorizada pelo Exmo. Ministro Subst. Augusto Sherman, relator do presente processo, por meio de despacho de 26/4/2022 nos autos do processo TC 006.049/2022-2.

### **I.3. Objetivo e escopo da auditoria**

5. As análises desenvolvidas durante a etapa de planejamento da fiscalização permitiram definir o escopo e especificar com mais detalhes os objetivos da auditoria.

6. O objetivo da auditoria foi definido como sendo avaliar as mudanças advindas do PAB, quanto à focalização, à equidade e ao custo-efetividade, bem como os desafios enfrentados para a sua implementação.

7. Como forma de se alcançar esse objetivo, a avaliação foi estruturada a partir da definição das seguintes questões de auditoria:

**Questão 1:** O PAB distribui os recursos de forma equitativa entre os membros das famílias beneficiárias?

**Questão 2:** O PAB apresentou melhoria de custo-efetividade da política de transferência de renda?

**Questão 3:** Qual é o nível de focalização do PAB considerando as estimativas dos erros de inclusão e exclusão?

**Questão 4:** Qual é o nível de implementação e desafios dos novos benefícios criados pelo PAB, a saber: Auxílio Criança Cidadã (ACC), Auxílio Esporte Escolar (AEE), Bolsa Iniciação Científica Júnior (BICJr), Auxílio Inclusão Produtiva Urbana (AIPU) e Auxílio Inclusão Produtiva Rural (AIPR)?

8. Devido à limitação de recursos e por motivos de conveniência e oportunidade, decidiu-se que não integra o escopo deste trabalho e por isso não serão examinados na auditoria: a) o cadastramento de potenciais beneficiários do PAB no Cadastro Único; b) a identificação de casos concretos de fraudes e de irregularidades nos pagamentos; c) a adequação dos pagamentos realizados no âmbito do contrato com a Caixa Econômica Federal (Caixa); d) a efetividade dos novos benefícios criados pelo PAB; e) as condicionalidades de educação e saúde previstas no programa.

### **I.4. Critérios**

9. Utilizaram-se como principais critérios de auditoria as referências legais e normativas sobre o PAB, que estão listadas no Apêndice B.

10. Para aferir o nível de equidade *per capita* do programa avaliado, foram utilizados como parâmetros a equidade *per capita* do Programa Bolsa Família (PBF) e, posteriormente, o conjunto de benefícios aprovados na lei de criação do PAB que integra o que se convencionou chamar de PAB ‘cesta raiz’. Os resultados obtidos para o PBF e o PAB ‘cesta raiz’ também foram utilizados como critérios para mensuração do custo-efetividade do PAB.

11. Para mensuração do grau de focalização do PAB foram utilizadas estimativas dos beneficiários com direito ao programa a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) anual de 2021.

12. Os capítulos destinados à descrição dos achados de auditoria explicitam com maior



detalhamento como tais critérios foram utilizados.

### **I.5. Métodos aplicados**

13. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Instituições Superiores de Controle (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

14. Durante a etapa de planejamento, foram coletadas informações acerca do tema mediante pesquisa na legislação, na literatura, em documentos e sistemas informatizados do Poder Executivo, bem como estudos acadêmicos, de órgãos e entidades especializados em temas atinentes a programas de assistência pública mediante transferência de rendas a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Também foram realizadas reuniões com os gestores do Ministério da Cidadania.

15. Além disso, como forma de aprofundar os conhecimentos sobre o objeto de estudo, foi desenvolvida a técnica de diagnóstico análise *Swot*, complementada pelo preenchimento de diagrama de verificação de riscos, que balizaram a melhor definição do escopo do trabalho e das questões de auditoria a serem investigadas.

16. Ao longo da etapa de execução, aplicaram-se os procedimentos estabelecidos na matriz de planejamento. Dados, informações e documentos necessários à investigação foram solicitados por meio de ofícios de requisição encaminhados aos responsáveis pela implementação do PAB. Foram desenvolvidas análises quantitativas utilizando-se dados das edições mais recentes da PNADC do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e com dados administrativos obtidos junto ao Ministério da Cidadania. Também foram realizadas entrevistas com os gestores. As informações obtidas e as constatações decorrentes foram organizadas em uma matriz de achados.

17. Realizaram-se dois painéis de referência que contaram com a participação de especialistas no tema da auditoria. O primeiro serviu para colher contribuições à matriz de planejamento do trabalho e o segundo para avaliar a qualidade e a pertinência das conclusões e das propostas de encaminhamentos consignadas na matriz de achados ao final da etapa de execução. Ambas as matrizes também foram validadas em reuniões realizadas com os gestores do Ministério da Cidadania.

18. Ato contínuo, elaborou-se relatório preliminar de auditoria que foi remetido aos gestores, para a obtenção de seus comentários sobre as constatações e as respectivas propostas de encaminhamento, conforme previsto no item 145 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, bem como em observação à Resolução TCU 315/2020. As informações e esclarecimentos prestados pelos gestores foram analisados detidamente em apêndice próprio do relatório final de auditoria (Apêndice F).

### **I.6. Organização do relatório**

19. Sucede a presente introdução, o Capítulo II, que contém a visão geral do PAB, com a descrição de seus objetivos, dos benefícios que o compõem, dos principais atores envolvidos e da sua materialidade e relevância.

20. Os Capítulos III a VI tratam das quatro questões de auditoria e dos respectivos achados:

- a) Achado 1 – Redução de equidade entre as famílias beneficiárias;
- b) Achado 2 – Aumento de custo-efetividade no combate à pobreza;



c) Achado 3 – Problema de focalização, com possíveis erros de inclusão em 2022;

d) Achado 4 – Não implementação dos benefícios ACC e AIPU.

21. Finalmente, os Capítulos VII e VIII apresentam, respectivamente, a conclusão e a proposta de encaminhamento, que sintetiza as recomendações propostas ao longo do relatório.

22. O relatório apresenta, ainda, os seguintes apêndices: a) o Apêndice A apresenta um quadro comparativo entre os benefícios dos programas PBF e PAB; b) o Apêndice B contempla as principais leis e regulamentos considerados nessa auditoria; c) o Apêndice C apresenta dados orçamentários históricos sobre programas de transferência de renda; d) o Apêndice D apresenta a nota metodológica sobre a estimação do público-alvo e valores dos programas em análise; e) o Apêndice E apresenta a nota metodológica sobre a estimação de custo-efetividade; e, f) o Apêndice F apresenta a análise dos comentários dos gestores.

## II. VISÃO GERAL

23. O PAB foi instituído pela Lei 14.284/2021, oriundo da conversão em lei da Medida Provisória (MP) 1.061/2021, em substituição ao PBF. Hoje é o principal programa de transferência de renda no país. Sua regulamentação se deu pelo Decreto 10.852/2021. Outrossim, foi criado para ser um programa integrador de várias políticas públicas de assistência social, saúde, educação, emprego e renda.

24. Oficialmente, conforme consta no sítio do programa na *web*, o PAB tem natureza social de transferência direta e indireta de renda destinada às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Ademais, ainda segundo o site citado, além de garantir uma renda básica a essas famílias, o programa busca simplificar a cesta de benefícios e estimular a emancipação dessas famílias para que alcancem autonomia e superem situações de vulnerabilidade social.

25. O programa passou a vigor a partir do mês de novembro de 2021, sendo coordenado pelo Ministério da Cidadania (MC), que é o Órgão responsável por gerenciar os benefícios do programa e de envio de recursos para pagamento a ser realizado por outros órgãos estatais. Destaca-se sua abrangência nacional.

26. Da leitura do art. 2º, §1º, da Lei 14.284/2021, constata-se que os objetivos do PAB são:

I - promover a cidadania com garantia de renda e apoiar, por meio dos benefícios e serviços ofertados pelo Suas, a articulação de políticas direcionadas aos beneficiários, com vistas à superação das vulnerabilidades sociais das famílias;

II - reduzir as situações de pobreza e de extrema pobreza das famílias beneficiárias;

III - promover, prioritariamente, o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, por meio de apoio financeiro a gestantes, a nutrízes, a crianças e a adolescentes em situação de pobreza ou de extrema pobreza;

IV - promover o desenvolvimento das crianças na primeira infância, com foco na saúde e nos estímulos às habilidades físicas, cognitivas, linguísticas e socioafetivas, de acordo com o disposto na Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016;

V - ampliar a oferta do atendimento das crianças em creches;

VI - estimular crianças, adolescentes e jovens a terem desempenho científico e tecnológico de excelência; e

VII - estimular a emancipação das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, principalmente por meio:

a) da inserção dos adolescentes maiores de 16 (dezesseis) anos, dos jovens e dos adultos no mercado de trabalho;

b) da integração das políticas socioassistenciais com as políticas de promoção à inclusão produtiva; e

c) do incentivo ao empreendedorismo, ao microcrédito e à inserção no mercado de trabalho formal.

27. A legislação do PAB promoveu atualização das linhas de pobreza utilizadas nas políticas públicas nacionais. Assim, o reconhecimento dos pobres e extremamente pobres passou a ser realizado considerando rendas até, respectivamente, de R\$ 200,00 e R\$ 100,00, segundo o art. 18 do Decreto 5.209/2004, para rendas até R\$ 210,00 e R\$ 105,00 conforme consta no art. 4º, § 1º, da Lei 14.284/2021.

28. Adicionalmente, houve reformulação daqueles benefícios antes existentes no PBF, tendo sido majorados os valores pagos e os nominando por benefícios de Composição Familiar (BCF), Benefício Primeira-Infância (BPI), Benefício para Superação da Pobreza (BSP) e Benefício Compensatório de Transição (BComp). Esses benefícios caracterizam a chamada ‘cesta raiz’.

29. Além dos citados benefícios da ‘cesta raiz’, foram criados outros cinco: Auxílio Esporte Escolar (AEE), Bolsa de Iniciação Científica Júnior (BICJr), Auxílio Criança Cidadã (ACC), Auxílio Inclusão Produtiva Rural (AIPR) e Auxílio Inclusão Produtiva Urbana (AIPU).

30. A composição e valores dos benefícios do PBF e do PAB podem ser visualizados no Apêndice A – Quadro comparativo de benefícios (PBF *versus* PAB). Nesse apêndice é apresentada uma comparação entre os dois programas, bem como a descrição dos beneficiários e valores de referência a serem pagos em cada benefício.

## **II.1 Principais atores envolvidos na implementação do PAB**

31. O PAB tem sua gestão realizada de forma compartilhada. Assim, tanto a União, quanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm deveres em sua execução. Esses entes federados têm a responsabilidade de ofertar serviços de saúde, educação e assistência social ao público-alvo do PAB.

32. No nível federal, compete ao Ministério da Cidadania a coordenação, gestão e operacionalização do PAB. Também, esse Ministério é responsável por estabelecer os mecanismos de funcionamento do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do PAB e do Cadastro Único. O art. 2º do Decreto 10.852 estatui de forma exaustiva a competência desta pasta ministerial.

33. Aos demais entes federados, nos termos do Decreto 10.852/2021, cabe a execução e a gestão do PAB mediante a conjugação de esforços, observando: a intersetorialidade, a participação comunitária, o controle social e a articulação em rede. As competências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na execução e na gestão do PAB são definidas nos art. 15 a 17 do citado Decreto.

34. Ainda em relação às competências a cargo do Ministério da Cidadania, há uma desconcentração das atividades em termos de secretarias e departamento, remetendo a cada órgão a responsabilidade pela implementação e execução de cada benefício do PAB.

35. A Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (SEDS) tem sob sua responsabilidade as seguintes secretarias envolvidas com a implementação do PAB:

- a) Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva (SNISP), que responde pelos benefícios AIPR e AIPU;
- b) Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância (SNAPI), que responde pelo benefício ACC;
- c) Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), que responde pela Bolsa de Iniciação Científica Júnior (BICJr) e pelos benefícios da denominada ‘cesta raiz’, que envolve:
  - c.1) os benefícios de composição familiar (BCF), referentes a gestantes (BCG), nutrízes (BCN), crianças (BCC), adolescentes (BCA) e jovens (BCJ);

- c.2) o Benefício Primeira-Infância (BPI);
- c.3) o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP);
- c.4) o Benefício Compensatório (BComp).

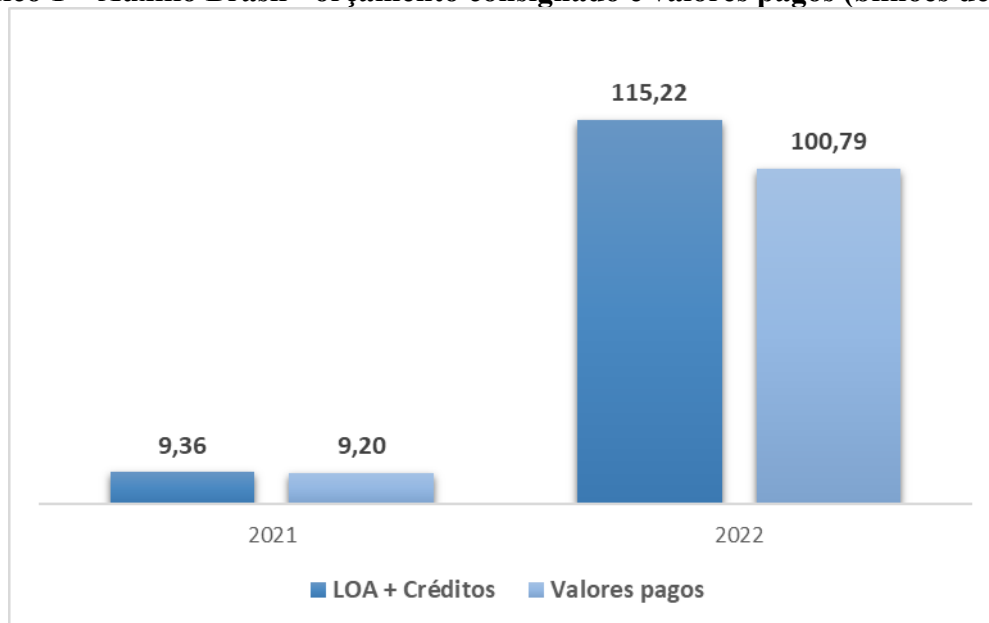
36. A Secretaria Especial do Esporte (SEE) tem sob sua responsabilidade a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS). Esse último órgão é responsável pelo Auxílio Esporte Escolar (AEE). A divisão organizacional do Ministério da Cidadania pode ser consultada no Anexo 1.

37. Os pagamentos do PAB são realizados por meio da Caixa Econômica Federal (Caixa), que atua como agente financeiro do programa.

## II.2 Relevância e materialidade orçamentária do PAB

38. É importante registrar que o PAB representa o principal gasto do Governo Federal para mitigação da pobreza e extrema pobreza. Sua relevância social se concretiza, pois, mediante execução de ações da Assistência Social que buscam prover às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social os chamados serviços socioassistenciais.

**Gráfico 1 – Auxílio Brasil - orçamento consignado e valores pagos (bilhões de reais)**



Fonte: Elaboração própria com dados do Siop.

Nota: Estão abarcadas as ações orçamentárias 21DP, 21DQ, 21DR, 21DW. Portanto, além dos pagamentos aos beneficiários, estão incluídas despesas com processamento de dados, apoio a entes federados e aperfeiçoamento da gestão.

39. Durante o ano de 2021, os valores consignados para o PAB foram da ordem R\$ 9,36 bilhões, tendo sido liquidados, em novembro e dezembro R\$ 9,2 bilhões. Ao longo de 2022, conforme dados presentes no Gráfico 1, a dotação para o programa chegou a R\$ 115,22 bilhões, tendo sido gastos, até 28/11/2022, R\$ 100,79 bilhões, o que expressa a elevada materialidade envolvida.

## III. EQUIDADE NA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE AS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS

40. O presente capítulo tem como objetivo avaliar se as transferências de renda realizadas pelo Programa Auxílio Brasil (PAB) são equitativas entre as diversas famílias que se beneficiam do programa, considerando o valor *per capita* que as famílias recebem.

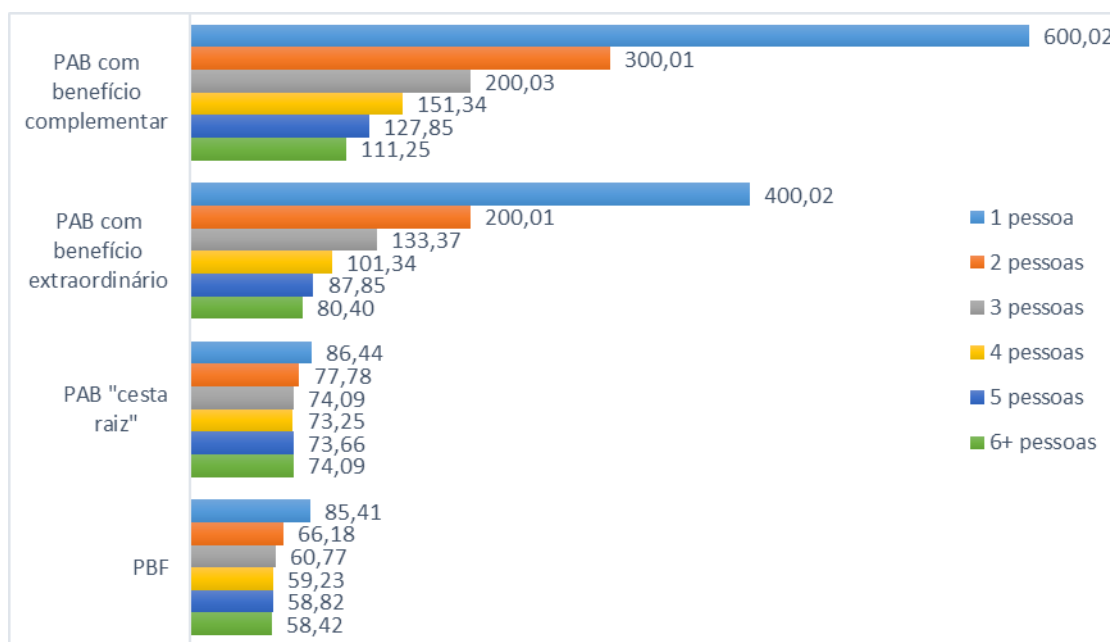
### III.1. Redução de equidade entre as famílias beneficiárias

41. Com a adoção do benefício extraordinário e, posteriormente, do benefício complementar, a equidade de recebimento de valores *per capita* entre as famílias beneficiárias do PAB reduziu-se comparada à do PBF e à do próprio PAB antes desses benefícios. Esse novo desenho do programa prejudicou o cumprimento dos seus objetivos e gerou incentivos para que as famílias se cadastrassem separadamente, comprometendo, também, a qualidade do CadÚnico.

42. Como padrão de comparação do desenho de transferência de renda do PAB, utilizou-se o desenho do PBF, já bastante conhecido e estudado por este Tribunal e pela sociedade. Considerando que a última alteração no desenho do PAB aconteceu em agosto de 2022, com a inclusão do benefício complementar, este foi o mês escolhido para basear as comparações dos diferentes desenhos de transferência de renda.

43. Portanto, a partir da lista de beneficiários de agosto de 2022, foi recalculado quanto seriam seus benefícios se o Programa Bolsa Família ainda estivesse em vigor e, posteriormente, calculado o valor do benefício *per capita* médio por classe de número de membros na família. Esse mesmo cálculo foi realizado para o PAB com o desenho inicialmente aprovado, os benefícios denominados nesta auditoria como ‘cesta raiz’; para o PAB com o benefício extraordinário; e para o PAB com os benefícios extraordinário e complementar, que era o desenho em vigor em agosto de 2022. Os resultados são apresentados no Gráfico 2.

**Gráfico 2 - Valor do benefício per capita por classe de número de pessoas na família e desenho do programa**



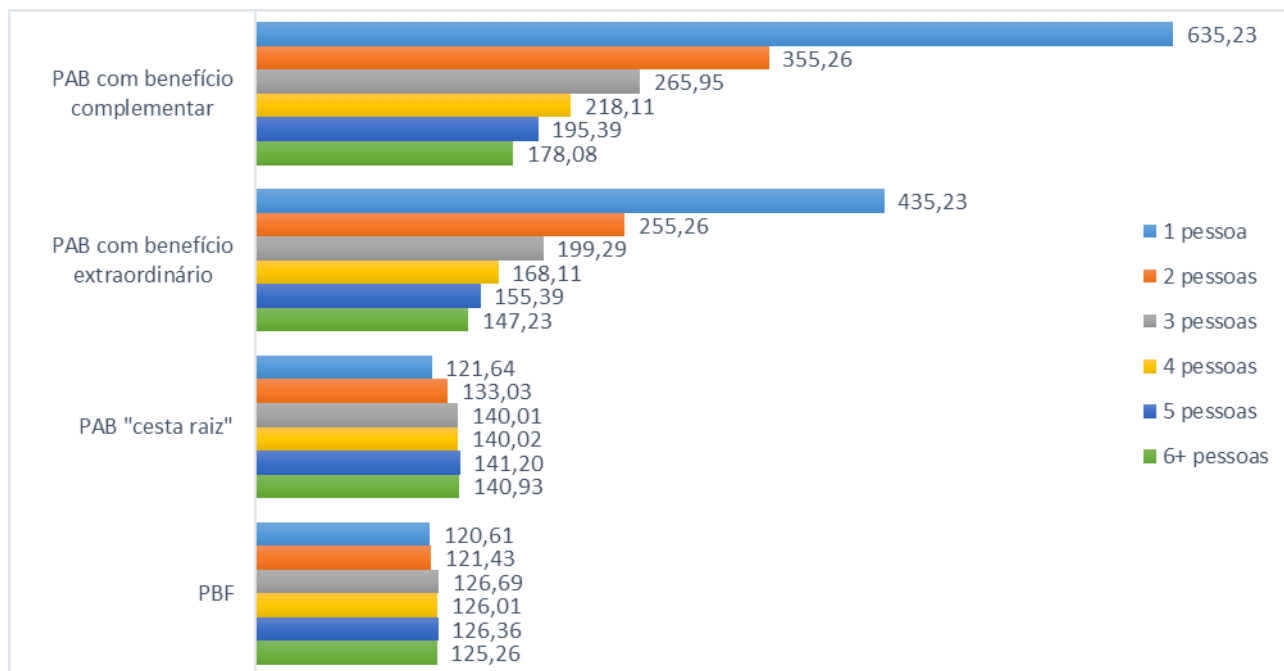
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Folha de Pagamentos do PAB e Cadastro Único.

44. Ao se analisar o gráfico, deve-se ter em mente a representatividade de cada uma das classes de número de famílias. Em agosto de 2022, havia 4,92 milhões de famílias unipessoais (24,4% do total), 5,35 milhões de famílias com duas pessoas (26,5%), 5,03 milhões de famílias com três pessoas (24,9%), 2,92 milhões de famílias com quatro pessoas (14,5%), 1,02 milhões de famílias com cinco pessoas (6,0%), e 0,747 mil famílias com seis ou mais pessoas (3,7%).

45. É importante considerar que a transferência de renda desses programas não são a única fonte de renda dessas famílias. Ainda que haja aquelas que sobrevivem apenas da renda transferida pelos programas, muitas declaram já possuir alguma renda e os programas vem complementá-la, permitindo uma vida mais digna. Inclusive, essas rendas constituem critério para o valor de

recebimento de benefícios adicionais de superação da extrema pobreza tanto no PBF como no PAB. Portanto, a avaliação sobre equidade deve considerar não apenas os benefícios pagos, mas incluir também as rendas que estas famílias já declararam receber. O resultado dessa segunda avaliação pode ser visto no **Gráfico 3**.

**Gráfico 3 - Valor da renda per capita por classe de número de pessoas na família e desenho do programa**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Folha de Pagamentos do PAB e Cadastro Único.

46. Fica evidente por ambas as figuras que o desenho de transferência de renda do PAB apenas com o benefício extraordinário, pago até agosto de 2022 e já aprovado para ser pago a partir de janeiro de 2023, privilegia as famílias unipessoais. O benefício a essas famílias é ainda mais discrepante quando consideramos o PAB também com o benefício complementar, implementado a partir de agosto de 2022 e, por enquanto, previsto formalmente para ser encerrado em dezembro de 2022, não obstante a existência de notícias sobre sua possível continuidade a partir de 2023. Cabe ressaltar que essas famílias unipessoais, por óbvio, não contém nenhuma criança ou adolescente, público prioritário do PAB, conforme art. 2º, § 1º, inciso III da Lei 14.284/2021.

47. Percebe-se também que tanto o extinto PBF como o PAB originalmente aprovado, sem o benefício extraordinário de R\$ 400,00 fariam com que as pessoas tivessem acesso a uma renda *per capita* muito semelhante entre si, independentemente de pertencerem a uma família mais numerosa ou constituírem, individualmente, uma família unipessoal.

48. Para obter uma medida da desigualdade de renda *per capita* em cada um dos desenhos dos programas, recorreu-se ao Índice de Gini, extensamente utilizado em estudos internacionais sobre desigualdade de renda. O PBF apresentou índice de 0,185, o PAB 'cesta raiz', índice de 0,157, o PAB com o benefício extraordinário índice de 0,266 e o PAB com os benefícios extraordinário e complementar índice de 0,269. Como o índice mede a desigualdade, quanto maior seu valor, mais desigual é aquela população, quanto menor, mais semelhante na renda. Portanto, como já havia sido evidenciado graficamente, a criação dos benefícios extraordinário e complementar acabaram por gerar maior desigualdade de renda *per capita* entre os beneficiários do PAB.

49. Esses resultados são fruto direto do desenho desses benefícios. Ao instituir um

pagamento de R\$ 400,00 mínimo a todas as famílias, o benefício extraordinário acabou por se tornar um cobertor que se sobrepôs as particularidades das diversas famílias beneficiárias. Por exemplo, nas regras originais do PAB, uma mãe sem renda, com um filho adolescente e uma criança de cinco meses teria direito a R\$ 335,00 por mês, enquanto uma pessoa sozinha sem renda teria direito a R\$ 105,00 por mês. Com o benefício extraordinário, ambos recebem o mesmo valor de R\$ 400,00. Com o benefício complementar, desenho do PAB ora em vigor, a situação se torna ainda mais desigual, as duas famílias recebendo R\$ 600,00. Ainda que ambos estejam em situação melhor que antes, a maior parte dos novos gastos orçamentários foram direcionadas a pessoas que moram sozinhas e não ao público prioritário do PAB: crianças e adolescentes.

50. Evidencia-se o principal efeito da criação desses dois novos benefícios, o direcionamento de grandes valores orçamentários para o público não-prioritário do programa. Também foi gerado um forte incentivo a declarações inverídicas sobre composição familiar, fragmentando as famílias em vários pedaços, de maneira que cada fragmento receba os R\$ 600,00 mínimos. Esse comportamento acaba por gerar distorções ainda maiores, pois enquanto uma família de adultos pode se fragmentar em tantas famílias quanto pessoas forem, constituindo diversas famílias unipessoais, uma família com crianças e adolescentes não tem a mesma capacidade.

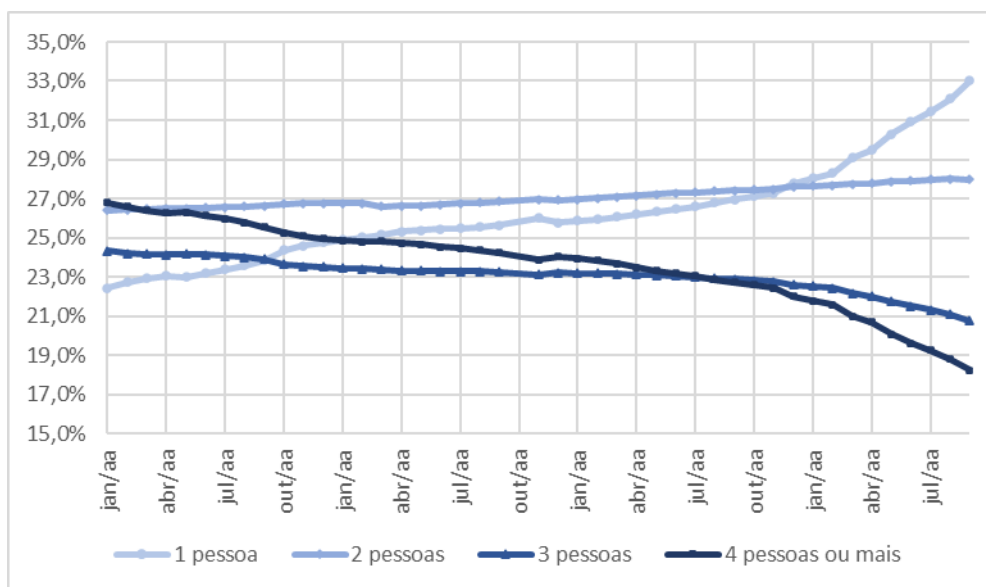
51. Também a disparidade existente entre o benefício mínimo, de R\$ 600,00, e a atual linha de pobreza, de R\$ 210,00, acaba gerando mais desigualdades. Atualmente as famílias beneficiárias do PAB, ou seja, famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 210,00 reais, têm seus níveis de renda projetados para rendas até três vezes esse valor. Enquanto isso, famílias cuja renda *per capita* está pouco acima da atual linha de pobreza são preteridas, sem receber benefícios de transferência de renda. Cria-se assim um sentimento de injustiça e um incentivo maior para que essas famílias acima da linha de pobreza subdeclarem suas rendas e ingressem no programa.

52. Por fim, todos esses incentivos negativos acabam por deteriorar o CadÚnico, que fica cada vez mais com informações descoladas da realidade da população brasileira em situação de pobreza. Considerando que o Cadastro não é utilizado apenas para o PAB, mas também para diversas outras políticas sociais que têm como alvo a população em situação de pobreza, estas outras políticas também podem ser prejudicadas com a deterioração da qualidade do Cadastro, conforme pode ser observado no **Gráfico 4**, que mostra o crescimento acentuado de ‘famílias unipessoais’.

53. Em relação a este crescimento, o Ministério informou ter editado a Instrução Normativa Conjunta 5/MC/SE/Secad-SEDS/Senarc, de 4 de novembro de 2022, (peça 74) que define e divulga os procedimentos operacionais, o cronograma e as repercussões relativas ao processo de Averiguação Cadastral Unipessoal, voltada para famílias unipessoais inscritas no Cadastro Único. De acordo com o cronograma, tal averiguação começará a produzir efeitos a partir de dezembro de 2022, com o bloqueio de benefícios, mas a exclusão de cadastros não regularizados ocorrerá apenas em dezembro de 2023.



**Gráfico 4 – Composição percentual das famílias inscritas no CadÚnico por número de membros**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do CadÚnico.

54. Do exposto, conclui-se que a adoção do benefício extraordinário, em valor único por família, muito acima dos valores normalmente percebidos pelas famílias devido a sua composição familiar e muito acima da atual linha de pobreza, traz prejuízos aos objetivos de priorização das crianças e adolescentes e gera incentivos a declarações distorcidas sobre composição familiar e renda, prejudicando a qualidade das informações existentes no Cadastro Único. Todos esses efeitos são ainda mais fortes com a adoção do benefício complementar, que aumenta os valores repassados por família.

55. Por fim, há que se fazer apenas uma ressalva. O fato de se reconhecer nas análises desenvolvidas as vantagens de pagamentos equitativos *per capita*, não significa, necessariamente, que esses sejam critérios ótimos que devam ser considerados estrita e isoladamente no desenho de uma política assistencial. Outros fatores devem ser considerados. Por exemplo, sabe-se que famílias com quantidade de membros maior conseguem auferir determinados ganhos de escala em suas despesas, os quais devem ser levados em conta no momento do desenho da política social.

56. Assim, diante de tudo que foi apurado, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cidadania que nos estudos para ajustes e normatização do PAB ou de programa de transferência de renda que venha a substituí-lo, seja considerada a importância de promover pagamentos *per capita* mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade, cumprindo o objetivo de priorização de crianças e adolescentes, previsto no art. 2º, § 1º, inciso III da Lei 14.284/2021.

#### IV. CUSTO-EFETIVIDADE DO PAB

57. O presente capítulo tem como objetivo avaliar o custo-efetividade no combate à pobreza proporcionado pelo PAB, de forma a responder a segunda questão de auditoria.

58. A investigação dessa questão foi desenvolvida a partir de estimativas realizadas com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) anual de 2021. Os valores pagos pelo Auxílio Brasil foram imputados sobre a renda preexistente do público-alvo estimado do programa, para que se pudesse aferir o quanto suas regras seriam capazes de reduzir em termos percentuais a pobreza e para que se pudesse comparar os resultados obtidos com o custo-efetividade de outros modelos de assistência, como o Programa Bolsa Família. Os resultados



obtidos são descritos no subtítulo seguinte e em detalhes no Apêndice E.

#### **IV.1. Aumento do custo-efetividade no combate à pobreza**

59. Com base em estimativas realizadas com dados da PNADC anual 2021, foi possível constatar que as mudanças introduzidas pelo PAB levaram a uma piora no custo-efetividade em relação ao programa de transferência anterior, o PBF, e ao desenho inicial do próprio PAB, tendo como consequência o desperdício de recursos públicos, pois seria possível gastar um montante menor para alcançar o mesmo resultado em termos de redução da pobreza.

60. O custo-efetividade para redução da pobreza proporcionado pelo PAB com a implementação do benefício complementar (com a garantia de valor mínimo de R\$ 400,00, mais o acréscimo 200,00 por família) foi estimado em R\$ 1,72 bilhão mensal para reduzir 1 ponto percentual (p.p.) do hiato de pobreza, considerando como linha de pobreza a renda *per capita* de US\$ 5,50 ao dia, adotada pelo Banco Mundial.

61. Quando se realiza a mesma estimativa considerando apenas o benefício extraordinário, de R\$ 400,00, o custo efetividade se altera para R\$ 1,58 bilhão para reduzir o mesmo 1 p.p. no hiato da pobreza. Ambas as estimativas foram superiores ao custo efetividade estimado para o PBF, no valor de R\$ 1,43 bilhão, e o PAB considerando apenas os benefícios que integram a ‘cesta raiz’, no valor de R\$ 1,40 bilhão, implicando maiores gastos para se alcançar os mesmos resultados de combate à pobreza.

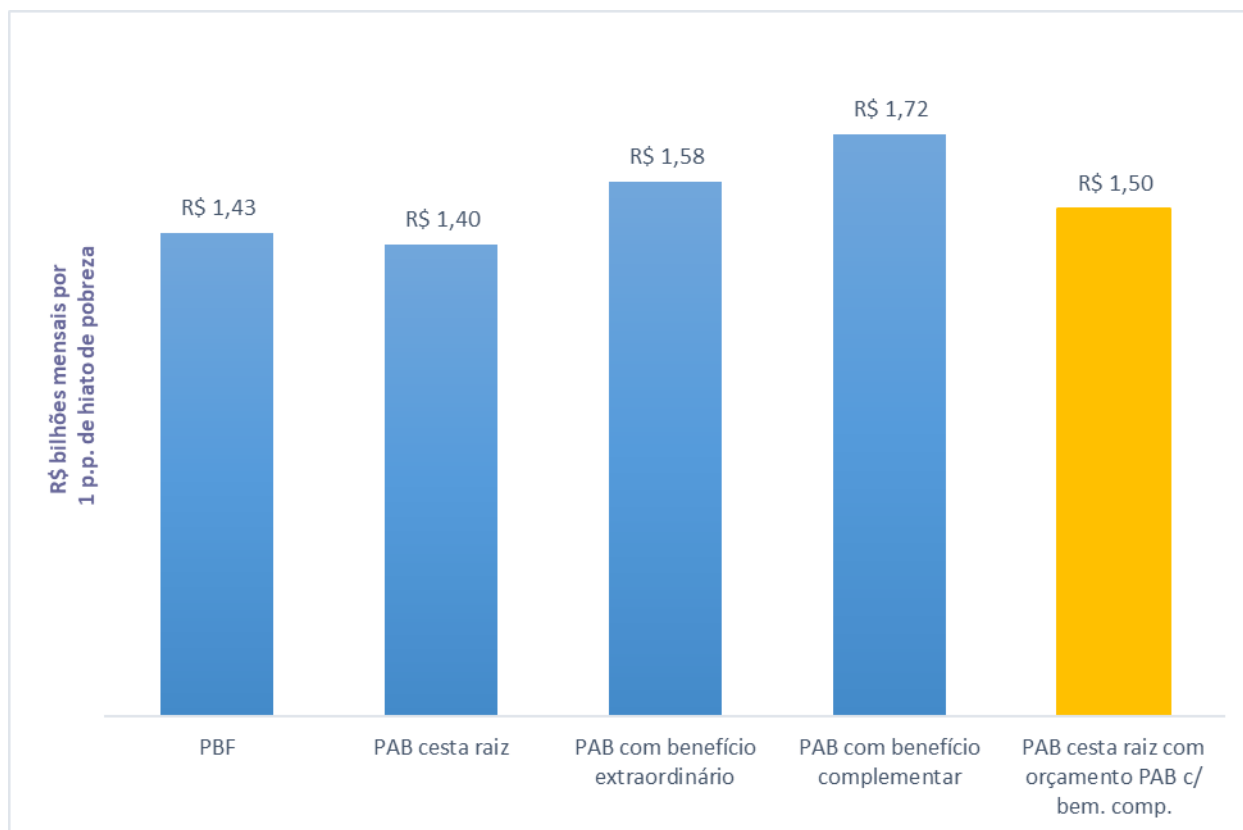
62. O critério inicial de comparação utilizado foi o custo-efetividade do PBF de R\$ 1,43 bilhão mensal para redução de 1 p.p. do hiato de pobreza a linha de US\$ 5,50 ao dia, considerando o poder de paridade de compra (PPC) 2011, sendo que o hiato de pobreza é indicador de pobreza que mensura a proporção média da linha de pobreza que precisa ser completada para se erradicar a pobreza em uma sociedade. Ao longo do desenvolvimento do relatório, o PAB ‘cesta raiz’ passou a ser utilizado também como critério, devido aos resultados positivos obtidos.

63. Da literatura econômica, sabemos que gastos com programas sociais, entre eles de transferência de renda, apresentam retornos decrescentes dos gastos aplicados, ou seja, a erradicação da pobreza vai se tornando cada vez mais custosa à medida que se aumentam os gastos.

64. Em virtude disso, é necessário que se analise se esse aumento do custo-efetividade com os benefícios extraordinário e complementar se deve à outra razão que não esse fenômeno econômico. Nesse desiderato, simulou-se como seria o custo-efetividade do PAB caso se considerassem as regras apenas dos benefícios da ‘cesta raiz’, considerando o mesmo orçamento do PAB com benefício complementar.

65. Caso o PAB ‘cesta raiz’ pagasse o mesmo montante do PAB com benefício complementar, aquele apresentaria um custo-efetividade de apenas R\$ 1,50 bilhão mensal para reduzir cada 1 p.p. de hiato de pobreza. Portanto, o custo-efetividade seria inferior aos R\$ 1,72 bilhão do PAB como está sendo pago atualmente. O Gráfico 5, abaixo, reproduz as estimativas de custo-efetividade mencionadas.

**Gráfico 5 – Simulações de custo-efetividade para o PBF e PAB considerando diferentes desenhos e orçamentos**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados demográficos da Pnad anual de 2021 e nas regras dos programas (peça 124, planilha ‘PAB final’).

Nota: O custo-efetividade foi calculado considerando a linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial de renda *per capita* de US\$ 5,50 percebidos ao dia.

66. O ajuste no PAB ‘cesta raiz’ para se alcançar a despesa do PAB com benefício complementar foi realizado pela majoração de dois benefícios individuais do PAB ‘cesta raiz’: o Benefício Primeira Infância (BPI) e Benefício Composição Familiar (BCF). Aplicou-se um fator de aumento comum aos dois benefícios individuais, que envolveu a multiplicação dos valores dos benefícios por 5,99, elevando o BPI de R\$ 130,00, para R\$ 778,70 por criança até 3 anos, e o BCF, de R\$ 65,00 para R\$ 389,35 pelos demais indivíduos beneficiários.

67. Logo, o valor maior de custo-efetividade do PAB com o benefício complementar, de R\$ 1,72 bilhão por 1 p.p. de pobreza, deve-se ao desenho do programa, haja vista que foi possível encontrar um desenho alternativo de PAB com as regras da ‘cesta raiz’ que, com mesmo orçamento, resultaria em um custo-efetividade menor, de R\$ 1,50 bilhão para reduzir 1 p.p. de pobreza. Dito de outro modo, dada a mesma despesa, o PAB que mantivesse as regras da ‘cesta raiz’ apresentaria maior impacto na redução de pobreza do que o PAB com benefício complementar, podendo comparativamente reduzir a pobreza em 15,2% mais do que o PAB atual.

68. Pode-se elaborar simulação inversa, desta vez, buscando a magnitude de despesas do PAB ‘cesta raiz’ que assegurasse mesmo impacto na redução de pobreza do PAB com benefício complementar. Assim, se fossem realizados pagamentos do PAB apenas com os benefícios da ‘cesta raiz’ de forma que se obtivesse o mesmo efeito no hiato de pobreza produzido pelo PAB com o benefício complementar, haveria necessidade de um gasto estimado de R\$ 8,95 bilhões mensais. Para tanto, seria necessário multiplicar ambos os benefícios individuais da ‘cesta raiz’ por 4,79. Assim o BPI passaria de R\$ 130,00 para R\$ 622,70 por criança, e o BCF, de R\$ 65,00 para R\$ 311,35 por indivíduo. Como o gasto estimado do PAB com o benefício complementar é de

R\$ 10,89 bilhões mensais, pode-se concluir que a economia que poderia ser obtida pelo PAB ‘cesta raiz’ seria de R\$ 1,93 bilhão mensal (ou 23,22 bilhões anuais), resultando em uma economia de 17,8% do orçamento estimado inicial, mantendo-se o mesmo impacto na redução de pobreza.

69. Do exposto, conclui-se que, dados os resultados obtidos, o PAB que vem sendo pago com benefício complementar, e mesmo caso se considerasse apenas o acréscimo do benefício extraordinário, é menos eficiente no combate aos índices de pobreza do que o PBF e o PAB, caso estivessem sendo pagos apenas os benefícios da ‘cesta raiz’.

70. O principal fator determinante dos maus resultados em termos de custo efetividade do PAB atual é a definição do valor pago aos beneficiários desconsiderando o tamanho da família, que passou a ocorrer com a adoção dos pisos familiares do benefício extraordinário (mínimo de R\$400) e do complementar (mais R\$200), que, de certa forma, reproduziu a experiência do Auxílio Emergencial, que passou a ser pago nos períodos mais críticos da pandemia do Covid-19. Por outro lado, o PBF e o PAB ‘cesta raiz’ possuem uma lógica diferente, que privilegia a alocação de recursos considerando os tamanhos das famílias, pagando valores mais equitativos por pessoas nas famílias beneficiárias, em funções dos benefícios variáveis no PBF, e porque o BPI e o BCF, no PAB, serem pagos por indivíduo (gestantes, nutrízes, crianças e jovens).

71. Em outras palavras, o pagamento de parcelas *per capita* tende a aproveitar melhor os recursos aplicados para retirar as famílias da pobreza do que o pagamento de valor único por família. Neste último, uma parcela maior de recursos é alocada para famílias já situadas acima da linha de pobreza utilizada como parâmetro.

72. O PAB, com adoção do benefício extraordinário, anulou em boa parte o desenho original do PAB ‘cesta raiz’, que contemplava regras de pagamento considerando número de membros da família. Cerca de 90% das famílias beneficiárias do PAB ‘cesta raiz’, com a aplicação do R\$ 400,00, passaram a receber este mesmo valor independentemente do número de membros. A adoção do benefício complementar agravou a situação a sobrepor mais R\$ 200,00 para as famílias.

73. Isso tem acarretado desperdício de recursos, pois menor montante poderia ser gasto para se alcançar o mesmo resultado de redução da pobreza.

74. Assim, propõe-se: (i) **recomendar** ao Ministério da Cidadania que, nos estudos para ajustes e normatização do PAB ou de programa substituto, seja considerada a importância de se promover pagamentos *per capita* mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade e (ii) **informar** ao Congresso Nacional e a Casa Civil da Presidência da República sobre o teor da recomendação do item anterior.

75. Espera-se que as ações dos gestores advindas do encaminhamento proporcionem menor custo-efetividade no combate à pobreza, levando a maior redução da pobreza com uma despesa de recursos equivalente ou menor despesa para se alcançar a mesma redução de pobreza.

## V. NÍVEL DE FOCALIZAÇÃO DO PAB

76. O presente capítulo tem como objetivo avaliar quanto o Programa Auxílio Brasil está focalizado, considerando o público-alvo que atende os critérios legais do benefício, bem como estimar a quantidade de erros de inclusão e exclusão indevida do programa, de maneira a responder a terceira questão de auditoria.

77. A investigação dessa questão foi desenvolvida por meio da comparação entre estimativas realizadas com base em dados da PNADC, utilizando os critérios legais do PAB, e a quantidade de famílias beneficiadas pelo programa em três momentos diferentes (dezembro de 2021; março e outubro de 2022).

78. O achado deste capítulo aponta para problemas de focalização em outubro de 2022,

decorrentes do desenho do programa, principalmente no estabelecimento, em regra, de um valor único por família beneficiária, que serviria de incentivo para declarações inexatas de renda e fragmentação fictícia de famílias.

### V.1. Problema de focalização com possíveis erros de inclusão em 2022

79. As estimativas de público-alvo baseadas em informações demográficas retiradas da PNADC anual de 2021 revelaram um problema significativo de focalização no PAB, com possíveis erros de inclusão. Em outubro de 2022, haveria **3,51 milhões de famílias a mais** recebendo o Auxílio Brasil, do que o público-alvo estimado. Tal situação decorreu, principalmente, de fragilidades no cadastramento autodeclaratório do CadÚnico, que tem possibilitado, no período mais recente, a inscrição das famílias de forma fragmentada, que se tornou atrativa em função do desenho do programa, que prevê a concessão de um valor por família, independentemente do tamanho.

80. Para avaliar a focalização do programa foram adotados os critérios de elegibilidade do Auxílio Brasil, previstos na Lei 14.284/2021, art. 4º, caput e § 1º, bem como as estimativas de beneficiários oriundas da PNADC anual de 2021, associadas ao nível de focalização do extinto Programa Bolsa Família.

81. A metodologia para estimar o público elegível utilizou dados da PNADC, está detalhada no Apêndice D deste relatório e considerou os fatores a seguir, entre outros:

a) os domicílios na PNADC são considerados como se famílias fossem, já que a grande maioria dos domicílios no Brasil equivalem a famílias e, assim, as diferenças estatísticas não são significativas;

b) os rendimentos de trabalho das famílias considerados para apuração do critério de elegibilidade de renda (serem inferiores às linhas de pobreza) são os dos postos formais de trabalho, compostos de trabalhadores com carteira assinada, bem como empregadores e conta-própria com CNPJ registrados, sendo uma medida conservadora que resulta na ampliação das estimativas de público-alvo;

c) aos rendimentos de trabalho, se juntam os rendimentos de outras fontes, à exceção dos rendimentos do PBF e de Outros Programas Sociais;

d) para a estimativa de público-alvo do PBF são consideradas todas as famílias cuja renda é inferior a linha de extrema pobreza;

e) para a estimativa de público-alvo do PBF também são consideradas as famílias cuja renda está entre a linha de extrema pobreza e de pobreza, desde que cumpram um dos seguintes critérios: existência de familiares geradores dos benefícios (gestante, nutriz, criança etc.); ou tenham respondido positivamente à pergunta específica da PNADC sobre recebimento do PBF; ou tenham respondido receber Auxílio Emergencial (conforme filtro de valores típicos do benefício aplicado à pergunta específica sobre 'outros programas sociais');

f) para estimativa de público-alvo do PAB, são utilizados, analogamente, os mesmos critérios dos itens 'd' e 'e' anteriores, mas com linhas de pobreza, extrema pobreza e regras de existência de familiares geradores de benefícios conforme o PAB; bem como os critérios de resposta se recebe o PBF e o Auxílio Emergencial (o uso dos critérios de resposta ao PBF e ao Auxílio Emergencial se justifica ao se considerar que todos os beneficiários do PBF em outubro/2021 passaram a receber PAB com sua criação em novembro/2021);

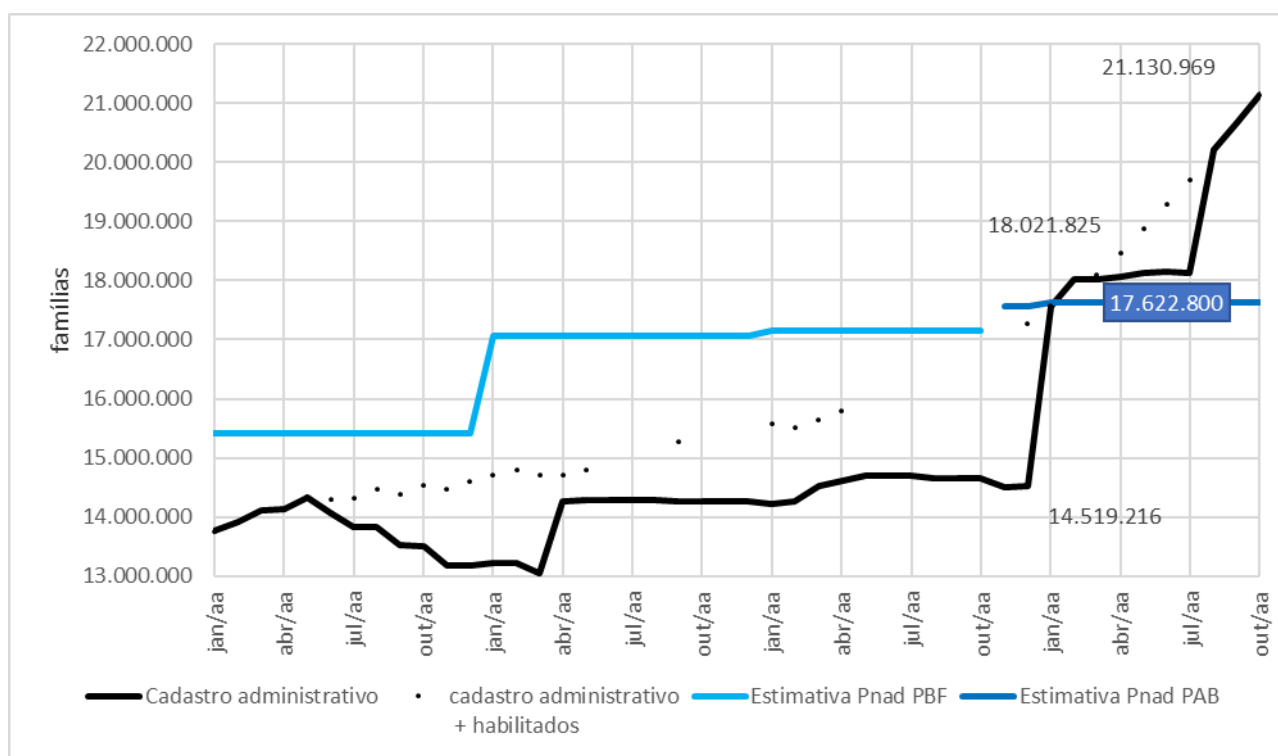
g) as estimativas de público-alvo e gastos do PAB para 2021 foram estendidas para 2022, ao se verificar que o mercado de trabalho melhorou entre os dois anos, o que torna essa extensão conservadora;

h) nas estimativas que não puderam ser realizadas com precisão, por ausência das regras normativas dos programas perfeitamente discriminadas na PNADC, adotou-se postura conservadora, optando-se por sobrestimação parcimoniosa do público-alvo, tendo em vista a necessidade de concluir a respeito de erros de inclusão em 2022.

82. A quantidade de famílias beneficiadas pelo Auxílio Brasil aumentou de 18.021.825 famílias beneficiárias em março de 2022 para 21.130.969 famílias em outubro do mesmo ano. No entanto, as análises realizadas estimam, de maneira conservadora, que 17,62 milhões de famílias estariam elegíveis ao programa em 2022.

83. Em comparação com os pagamentos do PBF de 2019 até 2021 e do PAB em 2021, as estimativas indicam que, em 2022, os problemas de focalização se inverteram. Em outras palavras, enquanto até dezembro de 2021 o número de beneficiários era menor do que o público-alvo estimado, havendo um possível erro de exclusão de famílias elegíveis, a partir de fevereiro de 2022, a quantidade de beneficiários superou a estimativa de famílias elegíveis, indicando a ocorrência de possíveis erros de inclusão indevida, considerando o cômputo total de beneficiários. A situação descrita pode ser observada no **Gráfico 6**.

**Gráfico 6 - Beneficiários, público estimado e fila de espera do PAB e do PBF – de janeiro/2019 a outubro de 2022**



Fonte: Elaboração própria com base em dados das PNADCs anuais de 2019 a 2021 (peça 124, planilha “PAB final”), do CadÚnico e informados pelo Ministério da Cidadania (fornecidos diretamente e disponíveis em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>).

84. As estimativas levantadas também indicam variações na focalização do programa, quando se consideram as cinco regiões do país, na comparação entre público estimado e quantidade de beneficiários por região em três momentos diferentes: dezembro de 2021, e março e outubro de 2022 (Tabela 1).

**Tabela 1 – Público estimado e quantidade de famílias beneficiárias**

| Região | Estimativa 2021 | Dezembro de 2021 | Estimativa 2022 | Março de 2022 | Outubro de 2022 |
|--------|-----------------|------------------|-----------------|---------------|-----------------|
|--------|-----------------|------------------|-----------------|---------------|-----------------|

|              | Inclusão <sup>1</sup><br>ou<br>exclusão <sup>2</sup><br>indevida <sup>3</sup> |               |            | Inclusão <sup>1</sup><br>ou<br>exclusão <sup>2</sup><br>indevida <sup>3</sup> |               |           | Inclusão <sup>1</sup><br>ou<br>exclusão <sup>2</sup><br>indevida <sup>3</sup> |               |  |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------|------------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------|-----------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------|--|
|              | Qtde.                                                                         | beneficiários |            | Qtde.                                                                         | beneficiários |           | Qtde.                                                                         | beneficiários |  |
| Norte        | 2.103.004                                                                     | 1.784.962     | -318.042   | 2.111.478                                                                     | 2.157.361     | 45.883    | 2.545.840                                                                     | 434.362       |  |
| Nordeste     | 6.735.195                                                                     | 7.135.781     | 400.586    | 6.756.730                                                                     | 8.548.083     | 1.791.353 | 9.750.656                                                                     | 2.993.926     |  |
| Sudeste      | 5.893.264                                                                     | 3.955.640     | -1.937.624 | 5.918.624                                                                     | 5.203.342     | -715.282  | 6.285.770                                                                     | 367.146       |  |
| Sul          | 1.603.864                                                                     | 940.914       | -662.950   | 1.607.090                                                                     | 1.192.153     | -414.937  | 1.424.085                                                                     | -183.005      |  |
| Centro-Oeste | 1.225.674                                                                     | 701.919       | -523.755   | 1.228.878                                                                     | 920.886       | -307.992  | 1.124.618                                                                     | -104.260      |  |
| Brasil       | 17.561.001                                                                    | 14.519.216    | -3.041.785 | 17.622.800                                                                    | 18.021.825    | 399.025   | 21.130.969                                                                    | 3.508.169     |  |

Fonte: Elaboração própria, com base em dados das PNADCs anuais de 2019 a 2021 (peça 124, planilha ‘PAB final’) e Ministério da Cidadania (fornecidos diretamente e disponíveis em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>).

Notas: 1- Possíveis erros de inclusão indevida de beneficiários, representados em **vermelho**, por estarem acima do intervalo de confiança;

2- Possíveis erros de exclusão indevida de beneficiários, representados em **verde**, por estarem abaixo do intervalo de confiança;

3- Diferença entre estimativa e quantidade de beneficiários, dentro do intervalo de confiança, representada por número positivo ou negativo em preto.

4- O intervalo de confiança (erro amostral) foi construído com nível de confiança de 95%.

85. Em dezembro de 2021, os possíveis erros de exclusão indevida eram generalizados entre as cinco regiões, à exceção do Nordeste, que já indicava a ocorrência de erros de inclusão indevida. Em março de 2022, a situação se manteve semelhante, com estimativa de exclusão indevida nas regiões do Sudeste, Sul e Centro-Oeste, ainda que reduzida em relação ao momento anterior, enquanto na região Nordeste a estimativa de inclusão indevida teve um aumento importante.

86. Em outubro de 2022, por sua vez, as regiões Norte e Sudeste passaram a apresentar estimativas de erros de inclusão indevida, ao mesmo tempo em que os possíveis erros de inclusão indevida no Nordeste aumentaram mais ainda. Sul e Sudeste ainda apresentam erros de exclusão, mas com números mais reduzidos em relação aos dois períodos anteriores.

87. No cômputo total, passou-se de uma estimativa de exclusão indevida de cerca de 3 milhões de famílias em dezembro de 2021 para uma estimativa de inclusão indevida de 3,5 milhões de famílias em outubro de 2022.

88. As informações do **Gráfico 6** e da **Tabela 1**, analisadas em conjunto, demonstram que as medidas para suprir uma demanda real pelo benefício – exclusão indevida em dezembro de 2021 – embora tenham atingido o objetivo de ‘zerar’ a fila de espera que apontavam os dados administrativos disponíveis, prejudicaram a focalização do programa e possivelmente geraram uma quantidade significativa de erros de inclusão indevida, principalmente em algumas regiões do país.

89. As análises realizadas nesta fiscalização indicam que as principais causas para a degradação da focalização no Auxílio Brasil em outubro de 2022 estão no desenho da política, que praticamente estabelece um valor único por família, o que gera incentivos para que os membros das famílias se cadastrem separadamente no CadÚnico, de modo a receberem valores de PAB maiores. A possível fragmentação artificial das famílias cadastradas já foi relatada no capítulo III deste relatório.

90. O PAB passou a desconsiderar o tamanho da família, ao mesmo tempo em que adotou pisos familiares de maior valor, com o benefício extraordinário (mínimo de R\$ 400,00) e do complementar (suplemento de R\$ 200,00), gerando assim um piso de R\$ 600,00 para praticamente todas as famílias beneficiárias.

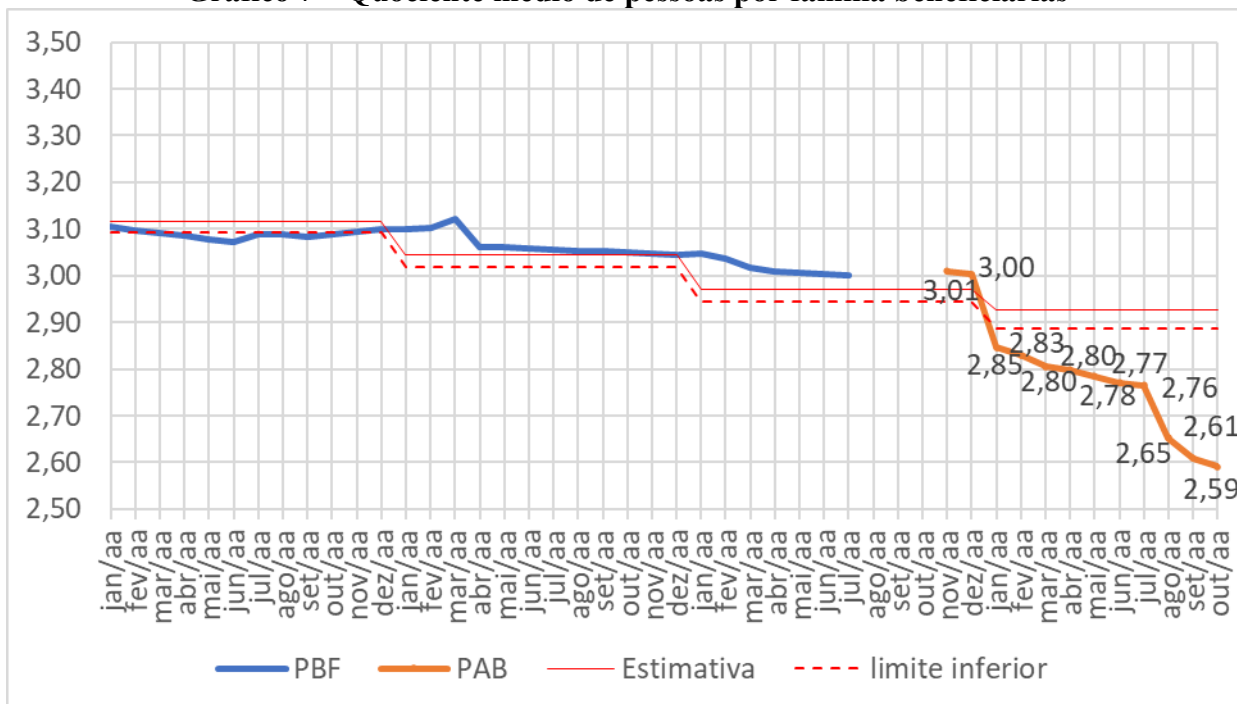
91. A majoração do valor médio dos pagamentos do PAB (com o benefício extraordinário e o complementar), gera ainda mais incentivos para que famílias com rendas muito maiores do que



a linha de pobreza considerada pelo programa (de R\$ 210,00 *per capita*) subdeclarem as suas rendas ou gerem uma fragmentação fictícia da família, visando receber o Auxílio Brasil.

92. Este fenômeno da fragmentação pode ser comprovado quando se observa a redução drástica do número médio de membros por família beneficiária do PAB a partir de janeiro de 2022, não explicada pela demografia (Gráfico 7). Historicamente, o número médio ficava acima de três membros por família no Programa Bolsa Família, que antecedeu o Auxílio Brasil. No entanto, em janeiro e fevereiro de 2022 foram incorporadas ao programa famílias com tamanho médio de 2,10 e 2,17 membros por família respectivamente.

**Gráfico 7 – Quociente médio de pessoas por família beneficiárias**

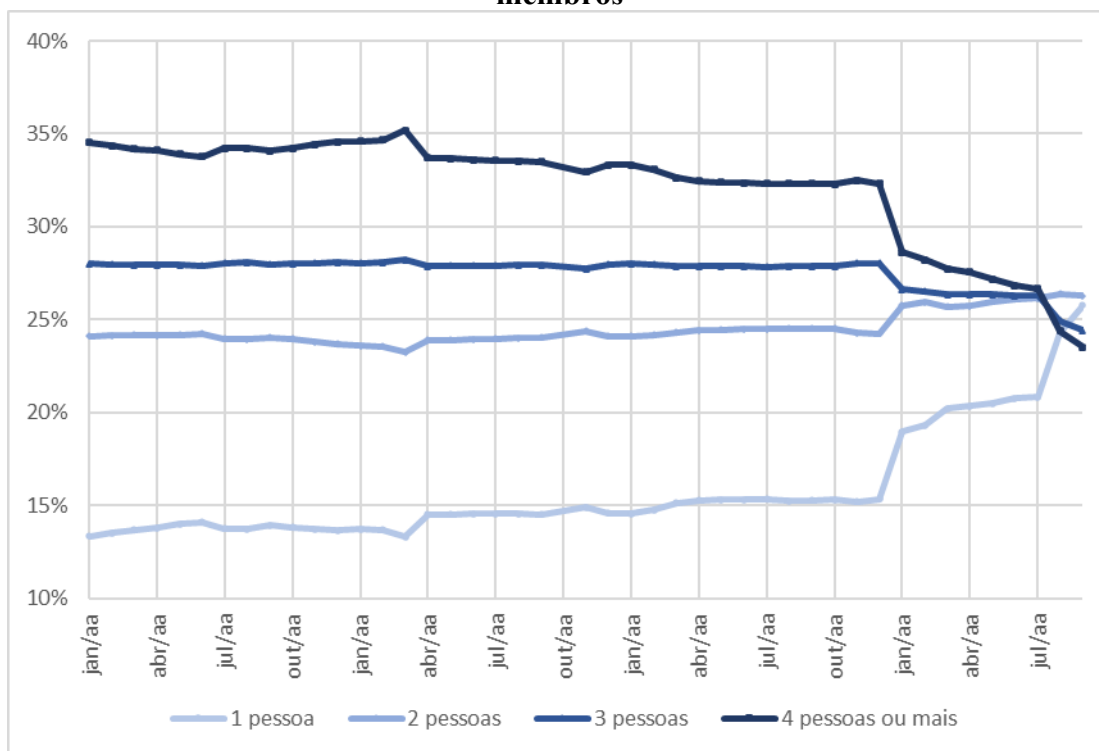


Fonte: Elaboração própria, com base em dados das PNADCs anuais de 2019 a 2021 (peça 124, planilha ‘PAB final’) e dos pagamentos dos benefícios realizados.

93. Outra evidência desta causa é o aumento, em janeiro de 2022, de quase 50% no número de famílias unipessoais inscritas (com apenas um membro) no CadÚnico, e de quase 30% de famílias com dois membros, enquanto esse mesmo aumento foi bem menor para famílias com mais membros, conforme mostrado no Gráfico 3, inserido na subseção III.1. Aumento equivalente também se verifica na evolução da composição familiar das famílias beneficiárias dos programas sociais, conforme evidencia o Gráfico 8, a seguir.



**Gráfico 8 – Composição percentual das famílias beneficiárias do PBF e do PAB por número de membros**

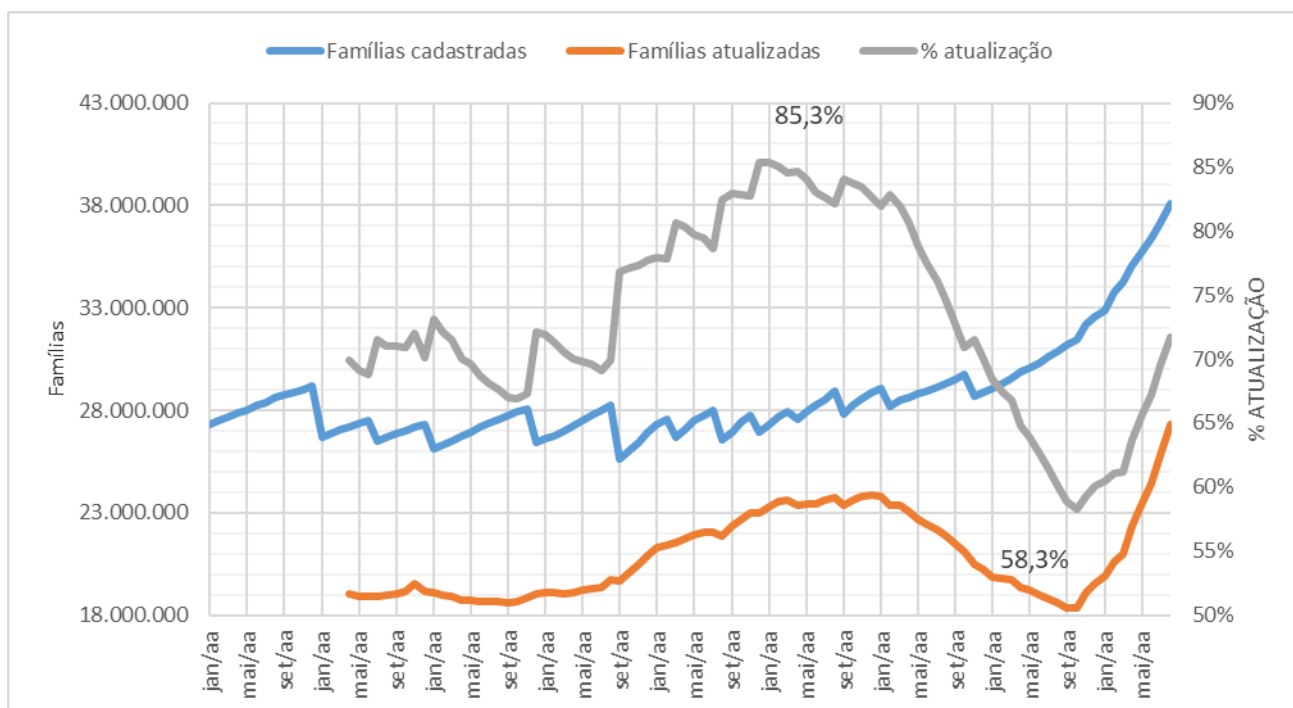


Fonte: Elaboração própria (peça 124, planilha ‘integrantes’), com base em dados do Ministério da Cidadania (disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>).

94. As fragilidades no cadastramento autodeclaratório do CadÚnico, já apontadas em outros trabalhos do TCU (por exemplo, nos Relatórios de Acompanhamento Especial das Medidas de Resposta à Crise do Coronavírus para Proteção da Renda de Informais e Pessoas de Baixa Renda, processo TC 016.827/2020-1), e o atendimento remoto dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) durante a pandemia (Portaria MC 368, de 29/4/2020, e Informe 791, de 9/7/2021) também contribuíram para a piora na qualidade dos dados do CadÚnico. Tais deficiências podem ter sido acentuadas pela adoção do cadastramento por meio eletrônico (versão web ou app), que tem empregado de entrada sugestiva de composição familiar advinda de dados cadastrais do Auxílio Emergencial, conforme informado pelos gestores em entrevista de 8/8/2022 e informado na Nota Técnica SECAD 40/2022 (peça 27, p.1). A sugestão de composição familiar oriunda do Auxílio Emergencial, quando do uso do aplicativo CadÚnico do PAB pelos cidadãos, favorece a transferência das distorções encontradas durante o supracitado acompanhamento do Auxílio Emergencial, em que já se identificava fragmentação cadastral das famílias.

95. Contribuíram ainda para os problemas de focalização apontados, ainda que indiretamente, a elevação do orçamento do PAB, possibilitando a incorporação de parcela expressivas da população cadastrada; e a suspensão das revisões e averiguações no CadÚnico desde a pandemia até fevereiro/2022, mas ainda não retomadas integralmente até presente data, sendo que o nível de atualização desse cadastro caiu de 85,3% em janeiro/2019 para 58,3% em outubro/2021.

**Gráfico 9 - Nível de atualização do CadÚnico**



Fonte: Elaboração própria (peça 124, planilha 'PAB final'), com base em dados do Ministério da Cidadania (disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>).

96. As revisões e averiguações foram suspensas inicialmente pela Portaria MC 335, de 20/3/2020. A suspensão sofreu prorrogações sucessivamente pelas Portarias MC 443, de 17/07/2020; 483, de 15/9/2020; 591, de 15/1/2021; 624, de 31/3/2021; e 649, de 27/7/2021. Em fevereiro de 2022, após 3 meses de implementação do programa e a concessão de 3,5 milhões de famílias a mais aproximadamente, a Portaria 747, de 10/2/2022, possibilitou a retomada das revisões e averiguações.

97. Ainda assim, a Portaria 747/2022, no seu art. 1º, parágrafo único, deu por encerrado o processo de averiguação e revisão cadastral de 2020, o qual, segundo entrevista com os gestores em 8/8/2022, ocorria sobre bases antigas e de uma situação anterior à pandemia. Indagados sobre a revisão cadastral das famílias beneficiárias com última atualização cadastral de 2020 a 2022 estarem prevista para ocorrer em 2024, prevista no art. 4º, da mesma portaria, os gestores informaram que os prazos de averiguação foram prorrogados em meados de julho, sendo que os prazos de bloqueio e cancelamento de benefícios decorrentes teriam ficado para setembro de 2022 e os advindos de revisão teriam sido definidos para janeiro de 2023. Portanto, apesar de sua retomada, até o momento de apuração da auditoria, as revisões e averiguações, bem como o calendário de bloqueios e cancelamentos decorrentes, ainda demorarão a considerar as atualizações cadastrais realizadas pelas famílias durante o período crítico da pandemia.

98. O principal efeito para os problemas de focalização apontados é o possível pagamento indevido a milhões de famílias em 2022 até que se regularize a retomada das averiguações e revisões cadastrais no CadÚnico e o cancelamento dos eventuais benefícios concedidos indevidamente.

99. A título de exemplo, a inclusão indevida de 3,5 milhões famílias como estimada para o período de outubro de 2022, considerando o pagamento do benefício extraordinário e complementar, poderia gerar pagamentos indevidos de mais de R\$ 2 bilhões a cada mês.

100. É importante ressaltar que os cálculos apontados resultam de estimativas com base em estatísticas demográficas oficiais e não devem ser confundidos com a constatação de pagamentos

indevidos decorrentes de cruzamentos de bases de dados oficiais.

101. Também é relevante observar que os ‘possíveis erros de inclusão’ aqui apontados resultam da diferença entre público-alvo estimado e beneficiários, o que não afasta a possibilidade de ocorrência concomitante de erros de exclusão. O inverso pode ocorrer nas localidades onde é apontada concentração de erros de exclusão, o que não impede que existam também erros de inclusão.

102. Assim, propõe-se **recomendar** ao **Ministério da Cidadania** que adote as seguintes medidas:

- a) investigue e saneie possíveis distorções na composição familiar dos integrantes do CadÚnico, principalmente em relação aos beneficiários do Auxílio Brasil ou a outro benefício que o venha a sucedê-lo;
- b) avance na atualização cadastral do CadÚnico por meio de cronograma mais célere de revisões, focalizações e averiguações cadastrais, assim como de ações de administração de benefícios, prezando pela integralidade e tempestividade na gestão dos benefícios previstos na Portaria MC 746/2022;
- c) promova e incremente a atuação da rede SUAS no cadastramento e revisão dos dados no CadÚnico;
- d) cesse a sugestão de composição familiar advinda do Auxílio Emergencial no cadastramento eletrônico atual do PAB;
- e) desenvolva estudos complementares para identificar indivíduos que estão recebendo benefício indevidamente ou que fazem jus ao auxílio, mas não o estão recebendo.

103. Com a adoção de tais medidas, espera-se o restabelecimento do funcionamento regular de averiguações e revisões cadastrais associadas à concessão e manutenção do Auxílio Brasil, assim como a obtenção de redução na magnitude dos possíveis erros de focalização apontados.

## **VI. NÍVEL DE IMPLEMENTAÇÃO DOS NOVOS BENEFÍCIOS CRIADOS PELO PAB**

104. O presente capítulo tem como objetivo responder se as iniciativas dos gestores do Ministério da Cidadania referentes à implementação dos benefícios Auxílio Criança Cidadã (ACC), Auxílio Esporte Escolar (AEE), Bolsa Iniciação Científica Júnior (BICJr), Auxílio Inclusão Produtiva Urbana (AIPU) e Auxílio Inclusão Produtiva Rural (AIPR), neste relatório denominados de novos benefícios, foram efetivas e qual o nível das implementações.

### **VI.1. Não implementação dos benefícios ACC e AIPU**

105. Ao se aferir o grau de implementação dos novos benefícios criados pelo PAB, verificou-se que os benefícios ACC e AIPU não foram implementados. Em contraposição, os benefícios AEE, AIPR e BICJr já estão com a etapa de implementação integralmente concluída, encontrando-se em estágio de pagamento aos beneficiários conforme indicado na **Tabela 2**.

**Tabela 2 - Quantidades de beneficiários e montante pago**

| Benefício   | Quantidade |               | Valor pago - R\$ (até ago./2022) |               | Regulamentação                                     |
|-------------|------------|---------------|----------------------------------|---------------|----------------------------------------------------|
|             | Famílias   | Beneficiários | Parcela única anual              | Beneficiários |                                                    |
| <b>AEE</b>  | 1.404      | 1.910         | 1.404.000,00                     | 1.719.000,00  | Portaria MC 808, de 5/9/2022                       |
| <b>AIPR</b> | 6.958      | 6.958         | (*)                              | 1.391.600,00  | Resolução Grupo Gestor do Programa Alimenta Brasil |

1, de 7 /12/2021

|       |       |       |              |              |                                   |
|-------|-------|-------|--------------|--------------|-----------------------------------|
| BICJr | 2.333 | 2.392 | 2.572.100,00 | 2.152.800,00 | Portaria MCTI 6.410, de 6/10/2022 |
|-------|-------|-------|--------------|--------------|-----------------------------------|

Fonte: Elaboração própria, com dados do Ministério da Cidadania. Disponível em:

<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>

Nota: (\*) não há pagamento de parcela única anual destinada às famílias para esse benefício.

106. O ACC foi instituído pela MP 1.061/2021 e visa promover vagas em creches da rede privada não conveniada que ofertem educação infantil. A conversão da medida provisória na Lei 14.284/2021 introduziu alterações no desenho original dessa política pública de transferência de renda a tornando inexecutável. A alteração contida no art. 8º, abaixo reproduzido, é exemplificativa:

Lei 14.284/2021, art. 8º. O Auxílio Criança Cidadã será concedido para acesso da criança, em tempo integral ou parcial, a creches, regulamentadas ou autorizadas, que ofertem educação infantil, nos termos do regulamento, e **será pago diretamente pelo ente federado subnacional responsável pelo convênio para a instituição educacional conveniada em que a criança estiver matriculada.**

§ 1º [...] condicionado:

[...]

**II - à inexistência de vaga em estabelecimento de educação infantil da rede pública ou privada conveniada** próxima à residência ou ao endereço referencial do trabalho do responsável, na forma do regulamento; [destaque inexistente no original]

107. Observa-se que a parte final do art. 8º da Lei 14.284/2021 contradiz a condicionalidade imposta no §1º, inciso II. Ora se o pagamento será realizado ao ente federado responsável pelo convênio, a própria existência do convênio impossibilitará o cumprimento da condição de inexistência de vaga na rede pública ou conveniada.

108. Aliado a esse fato, caso ocorresse a transferência de recursos nos termos citados, uma mesma vaga de educação infantil conveniada seria custeada com recursos do ACC e do FNDE, o que seria ineficiente e poderia atrair responsabilidades ao gestor que autorizasse o pagamento.

109. Esses problemas foram documentados no processo SEI 71000.079125/2021-43, autuado pela Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância (SNAPI), e instruído com análises técnicas e pareceres jurídicos das Consultorias Jurídicas (Conjur) do Ministério da Cidadania e do Ministério da Educação. Na reunião com os gestores do Ministério da Cidadania realizada em 17/11/2022, confirmou-se que a área técnica se debruça na elaboração de proposta de alteração legislativa do benefício a ser encaminhada para providências da Casa Civil da República visando o retorno à redação original da MP 1.061/2021, o que tornaria o benefício executável e passível de regulamentação por novo decreto regulamentador.

110. De mais a mais, os comentários do gestor (Apêndice F) apresentam o Ofício-Circular 167/2022/SEDS/MC e o Ofício 2342/2022/SEDS/MC que noticiam a criação de grupo de trabalho, nos termos prescritos pelo Decreto 9.191/2017, com o objetivo de realizar estudos, propor alterações legais, bem como efetuar comunicação com outros órgãos a serem envolvidos nas tratativas, no intuito de redesenhar o modelo de execução do ACC e viabilizar a sua implementação. Informa ainda que a criação do grupo de trabalho segue o seu fluxo de tramitação no bojo do Processo SEI 71000.094046/2022-43 (peças 56 e 90).

111. Do contido acima, restam esclarecidos os pontos atinentes à não implementação do benefício em razão de mudanças no desenho original da política pública promovidas pelo legislador

e à pertinente criação de grupo de trabalho no âmbito da SEDS/MC para subsidiar a tomada de decisão acerca de alteração legislativa para tornar exequível o ACC.

112. Quanto ao planejamento das ações da SNAPI em relação ao ACC, o art. 174 da Constituição Federal estabelece que o exercício da função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Ademais, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (2014, p. 45) consigna que as políticas públicas devem possuir coesão interna, estabelecendo que a execução se dê a partir de uma formulação geral definidora da lógica de intervenção institucional que permita a operacionalização das ações mediante planos elaborados a partir das diretrizes, objetivos e metas propostas.

113. Imbuídos dessas premissas, o Ministério da Cidadania expediu a Portaria MC 2.368, de 20 de dezembro de 2019, informando em seu art. 5º que ‘o Plano Estratégico, seus objetivos, metas e demais ações dele decorrentes e seus resultados serão monitorados, avaliados e revistos durante as Reuniões de Avaliação da Estratégia’. Outrossim, a Portaria MC 716, de 2 de dezembro de 2021, alterou o Anexo I, item 6, da Portaria MC 2.368/2019, para estabelecer o Programa Auxílio Brasil como projeto prioritário para essa pasta ministerial.

114. Assim, vencida a questão da inexecutabilidade da norma instituidora do ACC, exceto na existência de norma superveniente à decisão do Tribunal, a SNAPI deverá formalizar o planejamento das ações necessárias à implementação do ACC nos termos da Portaria MC 2.368/2019, art. 5º, alterada pela Portaria MC 716/2021, apresentando-o à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança (SPOG) em sede de Reunião de Avaliação da Estratégia (RAE), para fins de monitoramento, avaliação e proposição de ações corretivas para garantir o alcance dos compromissos firmados e incorporar eventuais mudanças no contexto do ambiente.

115. Quanto ao AIPU, as inovações da Lei 14.284/2021 no desenho original do benefício também trouxeram consequências para sua implementação. Assim, a Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva (SNISP) tomou providências para assessorar o Ministério da Cidadania com informações que culminaram na redação do art. 8º da Lei 14.431/2022, que alterou o art. 17 da Lei 14.284/2022, afastando a inexecutabilidade do benefício conforme será explicado adiante.

116. Tal inexecutabilidade se dava em razão da Lei 14.284/2021, art. 17, *caput*, exigir o pagamento do benefício ‘por meio de poupança formada a partir de depósito periódico, em conta de poupança individualizada, em nome de cada membro da família que apresente ampliação de renda’, o que acarretou dúvidas no gestor, pois este se deparava com uma aparente sobreposição do programa com o FGTS, apenas com a diferença de a renda do AIPU ser disponibilizada imediatamente ao beneficiário.

117. Do mesmo modo, a imposição contida §2º, do art. 17, da Lei 14.284/2021, determinando que os valores dos depósitos do AIPU fossem aplicados integralmente em Títulos do Tesouro Nacional, foi item discutido em entrevista com os gestores da SNISP, em razão da exigência se constituir em um óbice à implementação do benefício. Na ocasião, informou-se que a Caixa admitiu não existir modelo de conta remunerada nas conformidades da referida Lei, o que dificultaria o pronto atendimento de uma demanda nos termos exigidos.

118. Outrossim, a SNISP, municiada de estudos do Departamento de Inclusão Produtiva Urbana (DIPU), propugnou por alterações no art. 17 da Lei 14.284/2021, visando sanear os problemas observados. As alterações normativas se efetivaram com a edição da Lei 14.431/2022, permitindo à SNISP/DIPU elaborar as minutas de decreto regulamentador e da portaria a ser



expedida no âmbito do Ministério da Cidadania visando a implantação do AIPU, que agora permite realizar o pagamento na mesma conta de depósitos aberta para os benefícios da ‘cesta raiz’, sem a obrigação da aplicação em Títulos do Tesouro.

119. Ainda, para operacionalizar a execução do benefício, confeccionou-se o Projeto Executivo do AIPU (processo SEI 12790865) que resultou no aditivo ao Contrato n, 2/2021 celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Caixa para pagamento do benefício juntamente com a ‘cesta raiz’.

120. Também foram realizadas tratativas com a Dataprev para execução da prestação de serviços de processamento de dados da elegibilidade, habilitação, concessão e geração da respectiva folha de pagamento, conforme estabelecido no Contrato 30/2021-Dataprev (SEI 11624854).

121. Quanto ao planejamento formal das ações da SNISP em relação ao AIPU, uma vez efetuadas as necessárias mudanças normativas, é análogo àquele preconizado para o ACC. Assim, publicado o decreto regulamentador da norma instituidora do AIPU, exceto na existência de norma superveniente à decisão do Tribunal, a SNISP deverá formalizar o planejamento das ações necessárias à implementação do benefício nos termos da Portaria MC 2.368/2019, art. 5º, alterada pela Portaria MC 716/2021, apresentando-o à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança (SPOG) em sede de Reunião de Avaliação da Estratégia (RAE), para fins de monitoramento, avaliação e proposição de ações corretivas para garantir o alcance dos compromissos firmados e incorporar eventuais mudanças no contexto do ambiente.

122. Registre-se que a principal causa da não implementação dos benefícios ACC e AIPU foram as alterações no desenho dos benefícios ACC e AIPU, quando da conversão da MP 1.061/2021 na Lei 14.284/2021, que inviabilizou a implementação destes benefícios. Mas também contribuíram para a falta de solução do problema, as deficiências no planejamento formal referentes à implementação do ACC e AIPU previsto no art. 5º da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021.

123. Em razão disso, os efeitos observados são a falta da assistência ao público-alvo proporcionada pela política pública de transferência de renda relativa ao ACC e ao AIPU.

124. Do exposto, conclui-se que as modificações no desenho dos benefícios ACC e AIPU promovidos pela Lei 14.284/2021 foram decisivos para a não implementação dos citados benefícios.

125. Assim, com fundamento no art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, será proposta a expedição de recomendação ao Ministério da Cidadania, para que:

a) ultime providências visando propor a revisão do texto legal instituidor do ACC de forma a poder assegurar a exequibilidade do benefício;

b) vencida a providência acima, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021, exceto na existência de norma superveniente à decisão do Tribunal que determine a descontinuidade do benefício, elabore o devido documento formal de planejamento para a implementação do ACC e do AIPU.

126. A partir da implementação das medidas propostas é esperado o incremento da efetividade da política pública em razão da retomada do planejamento formal do Ministério da Cidadania definido em seu Planejamento Estratégico. Espera-se ainda, ao final, a implementação dos benefícios ACC e AIPU, como resultado das medidas recomendadas.



## VII. CONCLUSÃO

127. Entre os diversos aspectos possíveis de análise, a auditoria selecionou para a primeira avaliação sobre o recém-criado Programa Auxílio Brasil (PAB) quatro temas relevantes: a) a equidade de pagamento entre as famílias, b) o custo-efetividade do programa, c) o nível de focalização e d) a implementação dos novos benefícios criados.

128. As três primeiras questões que envolveram avaliações do PAB ‘cesta raiz’ e seus posteriores acréscimos, os benefícios extraordinário e complementar, possuem conclusões que não podem ser compreendidas de forma compartimentada, mas, ao contrário, exigem uma visão integrada do que tem ocorrido com o novo programa. Outra observação inicial importante é que o Programa Bolsa Família (PBF), que foi critério de comparação escolhido na fase de planejamento da auditoria, foi algumas vezes na execução da auditoria suplantado por outro critério, o desempenho do próprio PAB ‘cesta raiz’, cujo desenho mais reproduziu do que inovou em relação ao do PBF, mantendo muitas das características do programa anterior.

129. Pode-se afirmar que, reformulando apenas em parte o desenho do PBF, este um programa maduro que perpassou quase duas décadas de existência, resistindo ao escrutínio de inúmeras avaliações e sofrendo aprimoramentos ao longo desse período, o PAB ‘cesta raiz’, inicialmente gestado, herdou as virtudes do programa passado. As estatísticas obtidas por esta auditoria confirmam esta conclusão, em especial, o menor custo-efetividade do PAB ‘cesta raiz’ em reduzir a pobreza e a manutenção da equidade *per capita* entre as famílias beneficiárias comparada à do PBF.

130. Contudo, não se pode fazer a mesma avaliação favorável para o desenho do PAB com acréscimo dos benefícios extraordinário e complementar. Decerto, aproveitando a experiência recente na pandemia do Auxílio Emergencial de se realizar pagamentos por família, desvinculados da quantidade de seus membros, a adoção de pagamentos únicos por família advindos dos benefícios extraordinário e complementar ignorou as suas possíveis consequências negativas sobre a equidade, o custo-efetividade, a focalização e a qualidade do CadÚnico.

131. Foi comprovado, por meio de estatísticas construídas a partir dos cadastros administrativos, que o bom nível de equidade que existia no PBF e, mesmo no PAB ‘cesta raiz’, foi comprometido com os adventos dos benefícios extraordinário e complementar. Atualmente, não se considera mais o tamanho da família para o cálculo do pagamento do programa, na medida em que um mesmo valor, como os R\$ 600,00 que estão sendo pagos presentemente, atendem tanto um beneficiário solitário, como uma família com muitos membros, redundando em um pagamento *per capita* muito desigual. Dessa maneira, privilegia-se famílias unipessoais, de adultos, em detrimentos de famílias numerosas com crianças e adolescentes, que são o público prioritário do programa, conforme seus objetivos expressos na lei.

132. Baseando-se em estimativas via PNADC do IBGE e na reprodução das regras normativas dos programas de transferência de renda por meio de programação na base da citada pesquisa, foi demonstrado que a adoção dos benefícios extraordinário e complementar elevou o indicador de custo-efetividade para a redução da pobreza. O aumento do orçamento para o programa de transferência de renda é alvissareiro, mas, por geralmente acarretar aumento de custo-efetividade devido a retornos decrescentes dos gastos, deve ser cautelosamente bem elaborado.

133. Menor custo-efetividade na redução da pobreza significa a possibilidade de maior impacto de redução na pobreza com mesmo orçamento ou, alternativamente, de se gastar menos para se atingir uma mesma meta de redução de pobreza. Na primeira linha de argumentação, se o PAB ‘cesta raiz’ contasse com o mesmo montante de gastos do PAB com o benefício complementar, conseguiria reduzir a pobreza 14,7% mais. Alternativamente, para o PAB ‘cesta raiz’ conter o mesmo impacto de redução de pobreza do PAB com benefício complementar, poderia

gastar a menor R\$ 1,93 bilhão mensal, ou seja, R\$ 23,22 bilhões de economia anual.

134. No período de análise da auditoria, percebeu-se a louvável estratégia adotada pelo Ministério da Cidadania de sempre aproveitar o orçamento disponibilizado para atender o máximo de famílias habilitadas no CadÚnico, ou seja, buscando zerar a fila de demanda pelo programa. Entretanto, cotejando as estimativas de público-alvo obtidas via a PNADC do IBGE com a quantidades de beneficiários nos cadastros, foi possível também mensurar a provável quantidade de beneficiários que não fariam jus ao programa, fato conhecido como erro de inclusão.

135. A partir do pagamento de fevereiro de 2022, o PAB passou a apresentar crescentes concentrações de prováveis erros de inclusão na sua base de pagamento, gerando possível pagamento indevido a milhões de famílias ao longo do ano. Em março, já havia provável erro de inclusão da ordem de 492 mil famílias beneficiárias. Em outubro, último mês verificado pela auditoria, um contingente estimado de 3,51 milhões de famílias beneficiárias provavelmente não cumpriam as regras de elegibilidade do programa. Regionalmente, tais erros de inclusão concentravam-se mais nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste.

136. A principal causa deste problema foi a precarização do CadÚnico no período mais recente, diante de um cenário adverso provocado pela pandemia. A necessidade de afastamento social das equipes da rede SUAS das tarefas de cadastramento e revisão dos beneficiários, bem como a suspensão de averiguações de bases de dados pelo governo, desde o início da crise da Covid-19, prejudicaram a atualização do CadÚnico e o seu nível de qualidade, necessários à adequada identificação de beneficiários do PAB e de outros programas sociais que fazem uso do cadastro.

137. Depois de alcançar 85,3% no nível de atualização (porcentagem de registros na base atualizados em até dois anos) em janeiro de 2019, esse indicador caiu para 58,3% em outubro de 2021, às vésperas da implementação do PAB e apenas três meses antes da incorporação vultosa de mais de 3 milhões de novas famílias beneficiárias no programa em janeiro de 2022. As revisões e averiguações só foram retomadas em fevereiro de 2022, mas em ritmo lento e estavam ainda atrasadas e incompletas até a finalização desta auditoria. Há de se mencionar que a secretaria gestora do programa lançou avaliação de focalização da folha de pagamentos do programa, a iniciativa que lhe cabia.

138. Os danos ao CadÚnico, a principal base nacional a reunir informações socioeconômicas da população mais pobre e vulnerável, podem ser identificados por várias outras estatísticas disponíveis. O perfil das famílias do CadÚnico, quanto à sua quantidade de membros, modificou-se significativamente durante o período da pandemia, o que foi reproduzido também no perfil das famílias admitidas no pagamento do PAB.

139. No CadÚnico, o percentual de famílias com um membro era menor do que com dois, três e quatro ou mais membros em 2019, mas, em setembro de 2022, já era o maior percentual entre as categorias acima, enquanto as famílias com três e quatro ou mais membros, em sentido inverso, apresentaram queda. Similarmente, no pagamento do PAB, a quantidade de famílias com um membro mais do que duplicou com acréscimo de cerca de mais 3,50 milhões famílias desde 2020, elevando a correspondente participação percentual, enquanto a participação das famílias com três e quatro ou mais membros caía.

140. Com a implementação do PAB e as concessões numerosas ao longo de 2022, em especial nos meses de janeiro e agosto, a média de membros por famílias beneficiárias, que era estável de três membros por família até então, reduziu-se significativamente, finalizando em outubro de 2022, com 2,50 membros por famílias. Esses dados revelam problemas com fragmentação artificial de famílias quando do cadastramento no CadÚnico, porta de entrada para o PAB, realizado para que os beneficiários possam receber do programa em duplicidade como se

mais de uma família fossem. Esta conclusão é suportada pela comparação da média de membros das famílias beneficiárias com dados demográficos do mesmo recorte populacional obtidos da PNADC.

141. Entretanto, associado à precarização dos controles administrativos exercidos sobre CadÚnico, está o já mencionado desenho inadequado, ineficiente e custoso do PAB a partir da incorporação dos benefícios extraordinário e complementar. A lógica de pagamento igual para todas as famílias têm gerado incentivos para que as famílias formalizem cadastros em separado para auferirem valores maiores do programa, o que agrava em conjunto a equidade, o custo-efetividade de combate à pobreza e a melhor focalização do programa.

142. Quanto à quarta questão de auditoria, relativa aos novos cinco benefícios de caráter emancipatório, segundo previsão normativa do programa, o governo teve êxito na implementação de três deles: Bolsa Iniciação Científica Jr., Auxílio Esporte Escolar e Auxílio de Inclusão Produtiva Rural. Os dois demais, o Auxílio Criança Cidadã e o Auxílio de Inclusão Produtiva Urbana, encontraram embaraços normativos com a conversão da Medida Provisória originária do PAB, gerando inviabilidade, no primeiro caso, e dificuldades de implementação, no segundo. Porém, as razões não se encerram nos arcabouços normativos, havendo também deficiências no planejamento e na falta de definição estratégica dos órgãos e departamentos envolvidos. Em suma, são lacunas de governança que acabaram por comprometer a implementação dos dois novos benefícios restantes.

## VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

143. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 71, inciso IV, da Constituição Federal, 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Augusto Sherman, com as seguintes propostas de encaminhamento:

143.1. **Recomendar ao Ministério da Cidadania**, com base no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) considere, nos estudos para ajustes e normatização do PAB ou de programa que o venha a substituir, promover pagamentos *per capita* mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade (§§ 56 e 74);

b) investigue e saneie possíveis distorções na composição familiar dos integrantes do CadÚnico, principalmente em relação aos beneficiários do Auxílio Brasil ou a outro benefício que o venha a suceder (§ 102.a);

c) promova a atualização cadastral do CadÚnico por meio de cronograma mais célere de revisões, focalizações, averiguações cadastrais e ações de administração de benefícios, prezando pela integralidade e tempestividade na gestão dos benefícios previstos na Portaria MC 746/2022 (§ 102.b);

d) promova e incremente a atuação da rede SUAS no cadastramento e revisão dos dados no CadÚnico (§ 102.c);

e) cesse a sugestão de composição familiar advinda do Auxílio Emergencial no cadastramento eletrônico atual do PAB (§ 102.d);

f) desenvolva estudos complementares para identificar indivíduos que estão recebendo benefício indevidamente ou que fazem jus ao auxílio, mas não o estão recebendo (§ 102.e);

g) em relação ao Auxílio Criança Cidadã, exceto na superveniência de norma que determine a descontinuidade do benefício:

g.1. ultime providências visando propor a revisão do texto legal instituidor do Auxílio Criança Cidadã, visando a exequibilidade do benefício (§ 125.a);

g.2. vencida a providência acima, elabore o devido documento formal de planejamento para implementação do Auxílio Criança Cidadã, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021 (§ 125.b);

h) elabore o devido documento formal de planejamento para implementação do Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, exceto na superveniência de norma que determine a descontinuidade do benefício, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021 (§ 125.b);

143.2. **Informar** ao Ministério da Cidadania do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

143.3. **Encerrar** o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU;

143.4. Nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315, de 2020, **fazer constar**, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, **comunicação do relator ao colegiado no sentido de:**

a) **encaminhar** o Relatório e o Voto que antecederem a deliberação do colegiado sobre a presente fiscalização, com vistas a informar a situação encontrada em relação à política pública e contribuir com o debate de projetos de lei correlatos ao tema, além de outras providências

a.1) **à Presidência do Senado Federal;**

a.2) **à Presidência da Câmara dos Deputados;**

a.3) **à Equipe de Transição** nomeada nos termos da Lei 10.609/2002 e do Decreto 7.221/2010;

b) **monitorar** todas as recomendações que vierem a ser expedidas.

(...)

## Glossário

|                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Auditoria Operacional</b>                     | É o processo de coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de aferir o desempenho da gestão governamental, subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública. |
| <b>Auxílio Esporte Escolar</b>                   | Auxílio financeiro concedido a estudantes de 12 a 17 anos incompletos, integrantes de famílias beneficiárias do PAB, que se destaquem nos Jogos Escolares Brasileiros.                                                                                                                                                                                               |
| <b>Auxílio Inclusão Produtiva Rural</b>          | Benefício pago em parcelas mensais de R\$ 200,00 (duzentos reais) a famílias atendidas pelo PAB que possuam em sua composição agricultores familiares.                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Auxílio Inclusão Produtiva Urbana</b>         | Benefício pago em parcelas mensais de R\$ 200,00 (duzentos reais) em nome de cada membro da família que apresente ampliação de renda decorrente obtenção de vínculo de emprego formal ou desenvolvimento de atividade remunerada formalizada e registrada no CadÚnico.                                                                                               |
| <b>Benefício Compensatório de Transição</b>      | É um valor complementado na parcela mensal do PAB, pago no limite de um benefício por família e concedido de forma automática, apenas para famílias que tiveram perdas financeiras na transição do PBF para o PAB.                                                                                                                                                   |
| <b>Benefício Composição Familiar</b>             | Conjunto de benefícios destinado às famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza que possuam em sua composição gestantes (BCG), nutrízes (BCN) ou pessoas com idade entre 3 (três) e 21 (vinte e um) anos incompletos                                                                                                                                       |
| <b>Benefício Primeira Infância</b>               | Benefício destinado às famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza que possuam em sua composição crianças com idade entre 0 (zero) e 36 (trinta e seis) meses incompletos.                                                                                                                                                                                 |
| <b>Benefício de Superação da Extrema Pobreza</b> | Destinado às famílias em situação de extrema pobreza, cuja renda <i>familiar per capita</i> mensal, mesmo somada aos benefícios do BPI e BCF, seja igual ou inferior ao valor da linha de extrema pobreza.                                                                                                                                                           |
| <b>Bolsa Iniciação Científica Júnior</b>         | Benefício concedido a estudantes, integrantes de famílias beneficiárias do Auxílio Brasil, que tenham se destacado em competições acadêmicas e científicas de abrangência nacional.                                                                                                                                                                                  |
| <b>Cesta raiz</b>                                | Conjunto de benefícios listados no art. 4º da Lei 14.284/2021, nomeadamente, o Benefício Primeira Infância (BPI), o Benefício Composição Familiar (BCF), o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), e o Benefício Compensatório de Transição (BComp).                                                                                                        |
| <b>Situação de extrema pobreza</b>               | Conforme a Lei 14.284/2021, são as famílias com renda familiar <i>per capita</i> mensal igual ou inferior a R\$ 105,00 (cento e cinco reais).                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Situação de pobreza</b>                       | Conforme a Lei 14.284/2021, são as famílias cuja renda familiar <i>per capita</i> mensal se situe entre R\$ 105,01 (cento e cinco reais e um centavo) e R\$ 210,00 (duzentos e dez reais)                                                                                                                                                                            |

## Apêndice A – Quadro comparativo de benefícios (PBF *versus* PAB)

| PBF (Extinto)                                                                                             |                                                     | PAB (Vigente)                                                                                |                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Benefícios                                                                                                | Valor mensal (R\$)                                  | Benefícios da cesta raiz                                                                     | Valor mensal                                                                               |
| <b>Benefício básico para família extremamente pobre</b>                                                   | R\$ 100,00                                          | -                                                                                            | -                                                                                          |
| <b>Benefício variável por gestantes de família pobre* (BVG)</b>                                           | R\$ 49,00 até R\$ 245,00 (até 5 beneficiários**)    | Benefício composição familiar (BCF) por gestantes de família pobre* (BCG)                    | R\$ 65,00                                                                                  |
| <b>Benefício variável por nutrizes de família pobre* (BVN)</b>                                            | R\$ 49,00 até R\$ 245,00 (até 5 beneficiários**)    | Benefício composição familiar (BCF) por nutrizes de família pobre* (BCN)                     | R\$ 65,00                                                                                  |
| <b>Benefício variável por crianças (0-12 anos) e adolescentes (até 15) de família pobre* (BV criança)</b> | R\$ 49,00 até R\$ 245,00 (até 5 beneficiários**)    | Benefício primeira infância por crianças (0-36 meses) de família pobre* (BPI)                | R\$ 130,00                                                                                 |
|                                                                                                           |                                                     | Benefício composição familiar (BCF) por crianças (4-15 anos de família pobre* (BCC)          | R\$ 65,00                                                                                  |
| <b>Benefício variável por adolescentes (16-17 anos) de família pobre* (BVJ)</b>                           | R\$ 57,00, até R\$ 114,00 (até 2 beneficiários)     | Benefício Composição Familiar (BCF) por adolescentes (16-17 anos) de família pobre* (BCA)    | R\$ 65,00                                                                                  |
| -                                                                                                         | -                                                   | Benefício Composição Familiar (BCF) por adolescentes (18-21 anos***) de família pobre* (BCJ) | R\$ 65,00                                                                                  |
| <b>Benefício para superação da extrema pobreza (BSP) para família extremamente pobre</b>                  | Valor para superar a ext. pobreza <i>per capita</i> | Benefício para superação da extrema pobreza (BSP) para família extremamente pobre            | Valor para superar a ext. pobreza <i>per capita</i> (valor mínimo de R\$ 25,00 por membro) |
| -                                                                                                         | -                                                   | Benefício Compensatório de Transição (BComp) em relação ao PBF                               | Valor para superar o valor anterior do PBF                                                 |
|                                                                                                           |                                                     | <b>Benefícios extraordinários</b>                                                            | <b>Valor mensal (R\$)</b>                                                                  |
| -                                                                                                         | -                                                   | Benefício Extraordinário                                                                     | R\$ 400,00 de renda mínima total da família após benefícios da cesta raiz                  |
| -                                                                                                         | -                                                   | Benefício Complementar EC 123/2022                                                           | R\$ (200,00 + 400,00) de renda mínima total da família após benefícios da cesta raiz       |
|                                                                                                           |                                                     | <b>Novos Benefícios</b>                                                                      | <b>Valor mensal (R\$)</b>                                                                  |
| -                                                                                                         | -                                                   | Auxílio Esporte Escolar por atletas de destaque de 12-17 anos das famílias acima             | 12 x R\$ 100,00 mensais por estudante + parcela única de R\$ 1.000,00 por família          |
| -                                                                                                         | -                                                   | Bolsa de Iniciação Científica Junior por estudante de destaque                               | 12 x R\$ 100,00 mensais por estudante + parcela única de R\$ 1.000,00 por família          |
| -                                                                                                         | -                                                   | Auxílio Criança Cidadã por família com crianças de 0-48 meses em 31/março                    | R\$ 200,00 por família (turno parcial) ou R\$ 300,00 (turno integral)                      |
| -                                                                                                         | -                                                   | Auxílio Inclusão Produtiva Rural agricultor familiar                                         | R\$ 200,00 por família                                                                     |
| -                                                                                                         | -                                                   | Auxílio Inclusão Produtiva Urbana vínculo de empresa formal                                  | R\$ 200,00 por família                                                                     |



## Apêndice B – Legislação e regulamentação envolvidas

### Normas Constitucionais

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em especial o art. 195.

Emenda à Constituição 123, de 14 de julho de 2022.

### Leis e Medidas Provisórias

**Lei 13.257, de 8 de março de 2016.** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012.

**Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021.** Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências.

**Lei 14.431, de 3 de agosto de 2022.** Altera as Leis 10.820, de 17 de dezembro de 2003, 8.213, de 24 de julho de 1991, e 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para ampliar a margem de crédito consignado aos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, aos segurados do regime próprio de previdência social dos servidores públicos federais, aos servidores públicos federais e aos segurados do Regime Geral de Previdência Social e para autorizar a realização de empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado para beneficiários do benefício de prestação continuada e de programas federais de transferência de renda, a Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, para dispor sobre a restituição de valores aos cofres públicos, e a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, para alterar procedimentos relativos à concessão do Auxílio Inclusão Produtiva Urbana.

### Decretos

**Decreto 10.852, de 8 de novembro de 2021.** Regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

### Portarias

**Portaria MC 2.368, de 20 de dezembro de 2019.** Aprova o Plano Estratégico do Ministério da Cidadania para o período de 2019 a 2022.

**Portaria MC 716, de 2 de dezembro de 2021.** Altera o Plano Estratégico do Ministério da Cidadania para o período de 2019 a 2022.

**Portaria MC 746, de 3 de fevereiro de 2022.** Estabelece normas e procedimentos para a gestão dos benefícios previstos nos incisos I a IV do caput do art. 4º da Lei 14.284, de 2021, e os procedimentos operacionais necessários ao ingresso de famílias, e a revisão cadastral dos beneficiários.

**Portaria MC 753, de 25 de fevereiro de 2022.** Estabelece, para os meses de fevereiro e março de 2022, a manutenção do cálculo do Fator de Operação do Índice de Gestão Descentralizada - IGD do Programa Auxílio Brasil, criado pela Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, regulamentado pelo Decreto 6.135, de 26 de junho de 2007.

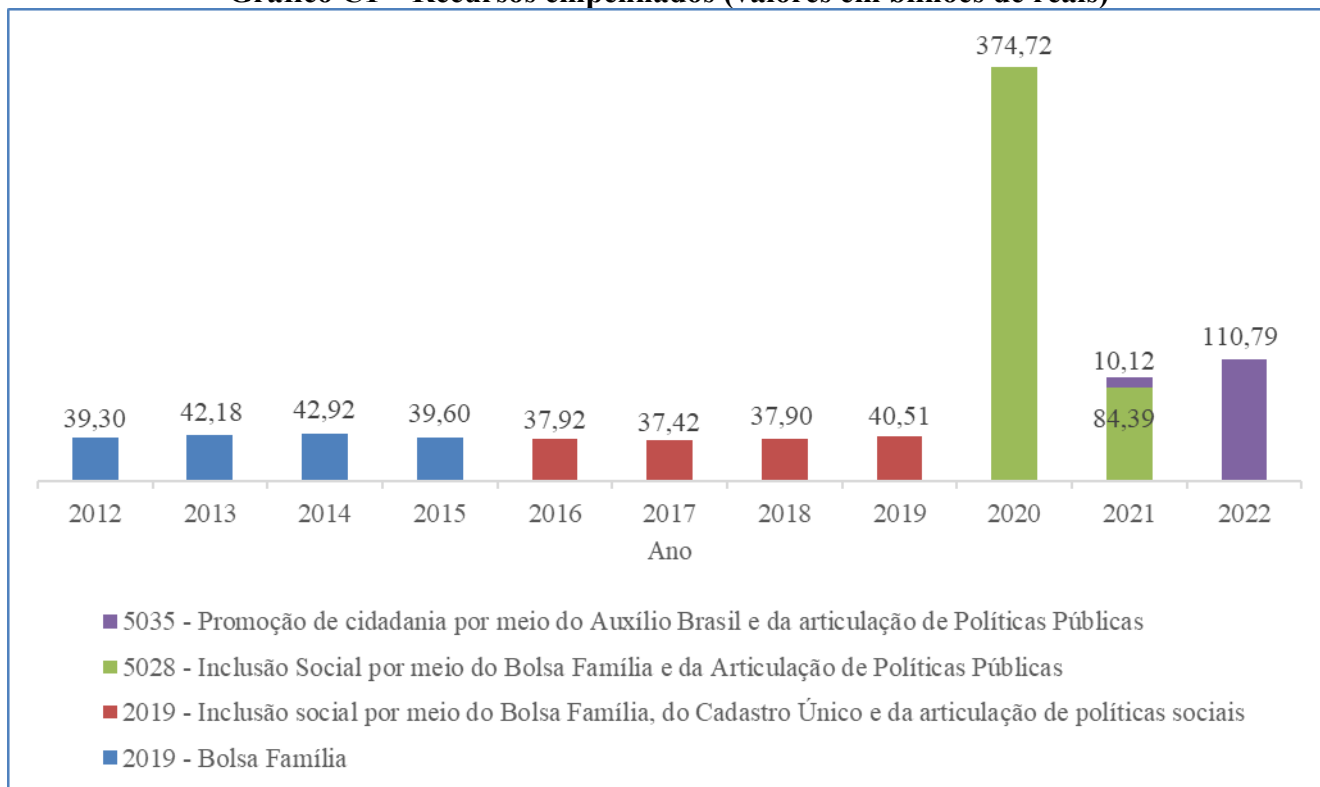
### Instrução Normativa

**Instrução Normativa 13/SEDS/SENARC/MC, 3 de março de 2022.** Define e divulga os procedimentos operacionais, o cronograma e as repercussões relativos ao procedimento de Focalização do Programa Auxílio Brasil 2022, de que trata a Portaria MC nº 746, de 03 de fevereiro de 2022.

## Apêndice C – Programas de transferência de renda (2005 a 2022)

1. Os recursos destinados à programas que concretizam as políticas de transferência de renda, excetuando os custos, podem ser visualizados no Gráfico C.

**Gráfico C1 – Recursos empenhados (valores em bilhões de reais)**



Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP. Valores atualizados pelo IPCA/IBGE.

2. Observa-se que houve relativa manutenção do nível das transferências entre o período de 2012 a 2019. O elevado valor das transferências em 2020 e parte de 2021 são associados às políticas de transferência de renda no período da pandemia de Covid-19 (em cinza no Gráfico C). Por fim, superado o pico da emergência sanitária, passou-se a empenhar o Auxílio Brasil ainda nos meses de novembro e dezembro de 2021, além de todo o ano de 2022 (em amarelo no Gráfico C). Esse valor é igual a 2,81% dos gastos públicos totais no ano corrente, o que atesta a alta materialidade orçamentária do PAB.

3. A Tabela C1, a seguir, apresenta os valores envolvidos de maneira detalhada.

**Tabela C1 - Programas de transferência de renda, por ano, de 2005 a 2022**

| Programas Executados por Ano                                                                              | Montante Transferido      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| 1335 - Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família                                        | <b>78.155.334.794,00</b>  |
| 2005                                                                                                      | 6.581.917.177,00          |
| 2006                                                                                                      | 8.131.734.994,00          |
| 2007                                                                                                      | 9.179.952.816,00          |
| 2008                                                                                                      | 10.940.066.127,00         |
| 2009                                                                                                      | 12.189.824.813,00         |
| 2010                                                                                                      | 13.970.601.543,00         |
| 2011                                                                                                      | 17.161.237.324,00         |
| 2019 - Bolsa Família                                                                                      | <b>98.716.426.349,00</b>  |
| 2012                                                                                                      | 20.978.642.695,00         |
| 2013                                                                                                      | 24.451.326.810,00         |
| 2014                                                                                                      | 26.499.003.329,00         |
| 2015                                                                                                      | 26.787.453.515,00         |
| 2019 - Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais | <b>119.081.309.718,00</b> |
| 2016                                                                                                      | 27.890.011.129,00         |
| 2017                                                                                                      | 28.267.866.603,00         |
| 2018                                                                                                      | 29.915.170.462,00         |
| 2019                                                                                                      | 33.008.261.524,00         |
| 5028 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas                   | <b>389.017.990.236,00</b> |
| 2020                                                                                                      | 312.346.838.361,00        |
| 2021                                                                                                      | 76.671.151.875,00         |
| 2022                                                                                                      | 0,00                      |
| 5035 - Promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas            | <b>45.985.911.284,00</b>  |
| 2021                                                                                                      | 9.195.057.136,00          |
| 2022                                                                                                      | 110.790.659.068,00        |
| <b>Total Geral</b>                                                                                        | <b>808.446.898.733,00</b> |

**Fonte: Elaboração própria, com dados do Siop. Valores nominais.**

## Apêndice D – Estimação do Público-alvo e Valores do PBF e do PAB

1. Este apêndice descreve a estimação da quantidade de beneficiários no Programa Bolsa Família (PBF) e no Programa Auxílio Brasil (PAB) a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC). Justifica-se buscar também a estimação do PBF com o propósito de se obter medida de comparação para o PAB como critério nas questões de auditoria, como também como meio de verificação da consistência das estimativas ao longo do tempo.

2. A PNADC é a fonte completa disponível para a realização dessas estimativas. Apenas a PNADC anual possui todas as rendas necessárias para traçar as linhas de elegibilidade dos programas envolvidos, razão pela qual foram empregadas as versões de 2019, 2020 e 2021 da pesquisa. Todos os algoritmos foram construídos no *software* estatístico R (peça 124).

3. Há duas observações importantes, mas que não prejudicam o uso dessas bases para o objetivo almejado. A primeira é que as PNADCs disponíveis podem conter algumas distorções de projeções de seus estratos, em virtude de já nos encontrarmos no fim do decênio intervalar da realização do Censo demográfico. Porém, na falta de novo Censo, que deve ser divulgado apenas em 2023, a PNADC é a única fonte disponível e ainda confiável para a realização das estimativas. O segundo ponto é de que a PNADC é pesquisa coletada por domicílios e não por famílias beneficiárias, como tratado pelos dois programas. Apesar disso, inúmeros estudos apontam para quantidades muito aproximadas entre domicílios e famílias na sociedade brasileira, de modo que os resultados a serem gerados com domicílios não são comprometidos significativamente por este fato, de modo que doravante os resultados por domicílio serão tratados como se por família fossem.

### Estimativa de quantidade de beneficiários de 2019 a 2021

4. Para a estimativa das quantidades de beneficiários dos programas, são utilizadas as regras relativas a cada programa. Os normativos trazem regras de elegibilidade, como rendas, linhas de pobreza e de extrema pobreza, bem como sobre composição familiar, presença de crianças, adolescentes, jovens, gestantes e nutrízes.

5. A renda utilizada na pesquisa corresponde aos rendimentos habituais de todos os trabalhos acrescidos de outros rendimentos que não do trabalho, que se encontram na variável VD4046 do questionário da PNADC. Dessa renda ampla, são retirados os rendimentos do PBF (variável V5002A2) e de outros programas sociais (variável V5003A2), estes últimos muito sensibilizados pelos pagamentos de Auxílio Emergencial em 2020 e 2021.

6. Supondo que somente as rendas formais, de trabalho ou não, são verificáveis pelo governo e, portanto, informadas pelos pleiteantes no cadastramento, de forma conservadora, as rendas informais de trabalho são também subtraídas, como aquelas de empregados sem carteira, de domésticos sem carteira, de empregadores e conta-própria sem CNPJ e de trabalhadores familiares (variáveis V4019, VD4009 e VD4019). Essas rendas são somadas na família e dividida pelo número de seus moradores, resultando na renda per capita familiar (variável criada, *rendapc46cad*), parâmetro de comparação com as linhas de pobreza, que utilizam a medida *per capita*.

7. As linhas de pobreza trabalhada são as vigentes nos programas para os anos considerados. Para o PBF, foram empregadas a linha de pobreza de R\$ 178,00 mensais e de extrema pobreza de R\$ 89,00, regulamentadas pelo Decreto 9.396/2018 e, por conseguinte, válidas para todos os anos de estudo. Para o PAB, as linhas de pobreza e de extrema pobreza foram fixadas, respectivamente, em R\$ 200,00 e R\$ 100,00 para o ano de 2021 (Decreto 10.852/2021), porém sendo majoradas para R\$ 210,00 e R\$ 105,00 em 2022 (Lei 14.284/2021 e Decreto 11.013/2022).

8. Para construir a estimativa de elegíveis do **PBF**, foi adotada a união de três critérios: a) pela renda e fatos geradores familiares (gestante, nutriz, filhos), b) pela resposta de percepção do PBF, e c) pela resposta de percepção do Auxílio Emergencial (AE) em 2020 e 2021.

9. Quanto ao **primeiro critério de identificação** dos beneficiários, o da **renda e fatos geradores familiares**, utiliza-se o regramento dispostos nas leis e decretos dos programas.

10. Quanto à composição familiar, são empregadas na construção do algoritmo as regras específicas dos programas (*vide* Apêndice A). As famílias abaixo das linhas de extrema pobreza são todas agraciadas independente da composição familiar, haja vista que esse contingente populacional é contemplado, no caso do PAB, pelo benefício de superação da extrema pobreza (BSP), e no caso do PBF, também pelo benefício básico. Em se tratando das famílias entre as linhas de pobreza e extrema pobreza em cada um dos programas, faz-se mister computar a quantidade de crianças, adolescentes, jovens, gestantes e nutrizas.

11. Não há dificuldade em se reconhecer as crianças, adolescentes e jovens na PNADC, pois são parâmetros normativos de idade presentes na pesquisa (variável V2009) que são aplicados ao algoritmo de modo preciso. No entanto, as relações de vínculos familiar com responsável familiar (variável V2005) são desprezadas e o que é calculado, na verdade, é o número de pessoas com idade geradora de benefício no interior da família, independentemente de ser filho ou não do titular do benefício do programa. Essas quantificações não ficam longe da realidade, ao se lembrar que a grande maioria dos domicílios são unifamiliares. Além disso, qualquer sobrestimativa, ao se adotar este procedimento, é salutar, haja vista a estratégia de optar por sobrestimativa tendo em vista o objetivo de analisar prováveis erros de inclusão em 2022.

12. A existência de nutrizas é identificada pela quantidade de crianças de idade até 1 ano incompleto, em razão de a Portaria MC 746/2022 indicar como beneficiárias ‘famílias com crianças que ainda não tenham completado 7 meses de idade’. Perceba que o algoritmo, para ser mais preciso, necessitaria detectar as crianças até 6 meses e a presença da mãe nutriz. Entretanto, no caso da idade, a variável V2009 da PNADC apenas mensura a idade em anos, ou seja, a quantidade de crianças com 1 ano incompleto é superior ao de crianças com até 6 meses de idade; enquanto, no caso de computar as nutrizas pela quantidade de crianças, não há informação ampla de vínculos familiares na PNADC, de maneira que é impossível encontrar as mães às quais pertencem as crianças quantificadas. Então, a estratégia adotada neste estudo foi de sobrestimar, quando encontrados óbices de programação, como já comentado.

13. Em relação às gestantes, não há identificador desta natureza na PNADC. Por isso, foi necessário imputar estimativa de mulheres gestantes do público-alvo dos programas a partir da taxa de natalidade informada pelo Ministério da Saúde (DATASUS, 2022) e segundo metodologia do próprio MC para estimação de gestantes beneficiárias do programa (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2022). Como as taxas de natalidade são bastante distintas entre as regiões do país, a imputação foi feita separadamente por região. Foram obtidos os números de nascidos em cada uma das regiões em 2019, dentro da lógica que, mesmo que a natalidade tenha se reduzido em 2020 e 2021 devido à pandemia, ainda estará válido cálculo para os propósitos de sobrestimar os resultados, conforme estratégia supracitada. Seguindo a metodologia do MC, à quantidade de nascidos são acrescidos 10%, devido a perda por abortos e subnotificação, e reduzidos em 25%, em virtude dos 3/4 de meses ao ano em que uma mulher permanece grávida. Em seguida, obtêm-se as taxas de natalidade por região ao dividir o número ajustado de nascidos pela quantidade de mulheres férteis, ao considerar, segundo a metodologia do MC, as mulheres (variável V2007) de 14 a 44 anos de idade.

14. Essas taxas de natalidade são aplicadas, por região, à quantidade de mulheres férteis em famílias elegíveis para os programas com o objetivo de estimar a quantidade de mulheres gestantes por região. O passo final envolve alocar aleatoriamente essas quantidades de gestantes às mulheres férteis elegíveis por região. A técnica usada é de amostragem proporcional ao tamanho,

em que a probabilidade de alocação dessas mulheres gestantes é proporcional ao peso amostral das mulheres elegíveis na PNADC (variável V1032)

15. A esse conjunto de indivíduos potenciais beneficiários (gestantes, nutrizes, crianças, adolescentes e jovens) são imputados os benefícios específicos de acordo com as normas, desde que estejam em famílias com renda *per capita* entre as linhas de pobreza e extrema pobreza pertinentes.

16. No tocante ao **segundo critério de identificação**, o de **resposta de percepção do PBF**, parte-se da variável identificadora dos referidos beneficiários (variável V5002A). Aplica-se a esse quantitativo de famílias beneficiárias a condição de a renda *per capita* ser inferior à linha de pobreza e suprime-se a imposição da existência de membros geradores de benefícios na família (gestantes, nutrizes, crianças, adolescentes e jovens), mesmo para as famílias com renda *per capita* entre as linhas de pobreza e de extrema pobreza pertinentes. Justifica-se não utilizar este como o único critério, pelo fato das quantidades de beneficiários apontadas diretamente pelas PNADCs com base na pergunta sobre recebimento do PBF serem historicamente subestimadas. Essa subestimação decorre do estigma de ser pobre assistido pelo PBF, o que faz com que alguns tenham vergonha de se declararem como beneficiários do programa, e do receio de que, ao prestar informações sobre emprego, renda e participação no PBF, o governo usará tais informações para cancelar o benefício.

17. Quanto ao **terceiro critério de identificação**, o de **resposta de percepção do AE** (variável V5003A, filtrada pelos valores típicos do programa), a esse contingente de famílias são aplicadas as mesmas regras do critério anterior (renda *per capita* até a linha de pobreza e desconsideração de membros geradores de benefícios) No presente caso, é necessária a imposição do limite da linha de pobreza, para se considerar somente as famílias beneficiárias do AE do grupo de cadastro PBF, separando-as dos beneficiários dos grupos CadÚnico não PBF e ExtraCad com maiores rendimentos. É importante também destacar que os beneficiários em questão devem ser levados em conta nas estimativas de 2020 e 2021, uma vez que, como demonstram as estatísticas, muitos que respondiam receber PBF (variável V5002A) podem ter passado a responder o recebimento do benefício como se fosse AE, dado a interseção dos dois programas durante os citados anos. Além disso, o PBF ‘congelado’ durante os períodos de pagamento do AE poderia não captar o aumento de potenciais beneficiários em suas faixas de renda de elegibilidade, o que justificaria a complementação da estatística do AE.

18. No caso da estimativa do **PAB**, a estratégia é similar aos três critérios de identificação, mas cabem adaptações, pois a PNADC 2021 não cotinha pergunta específica de percepção do programa. Quanto ao primeiro critério são aplicadas normalmente as regras específicas de renda e fatos geradores familiares do programa. Mas quanto aos dois outros critérios de identificação, é feita a suposição de que todos os beneficiários do PBF e Auxílio Emergencial, antes de sua extinção em outubro/2021, passaram a perceber também o PAB em novembro/2021, de modo que se possa utilizar as mesmas variáveis V5002A e V5003A utilizadas nas estimativas do PBF, mas, desta vez, aplicando-se as regras do PAB.

19. Diante dessas obtenções e imputações, os resultados a que chegamos utilizando as PNADCs 2019, 2020 e 2021 são os da Tabela D1. Percebe-se que o primeiro critério de renda e beneficiários é determinante para a estimativa final, pois este critério já encontra a maioria dos casos revelados pelos segundo e terceiro critérios. Restava explicar como se deu a estimativa para o ano de 2022, já que não estava disponível a PNADC anual 2022 ao tempo do final da execução da auditoria.

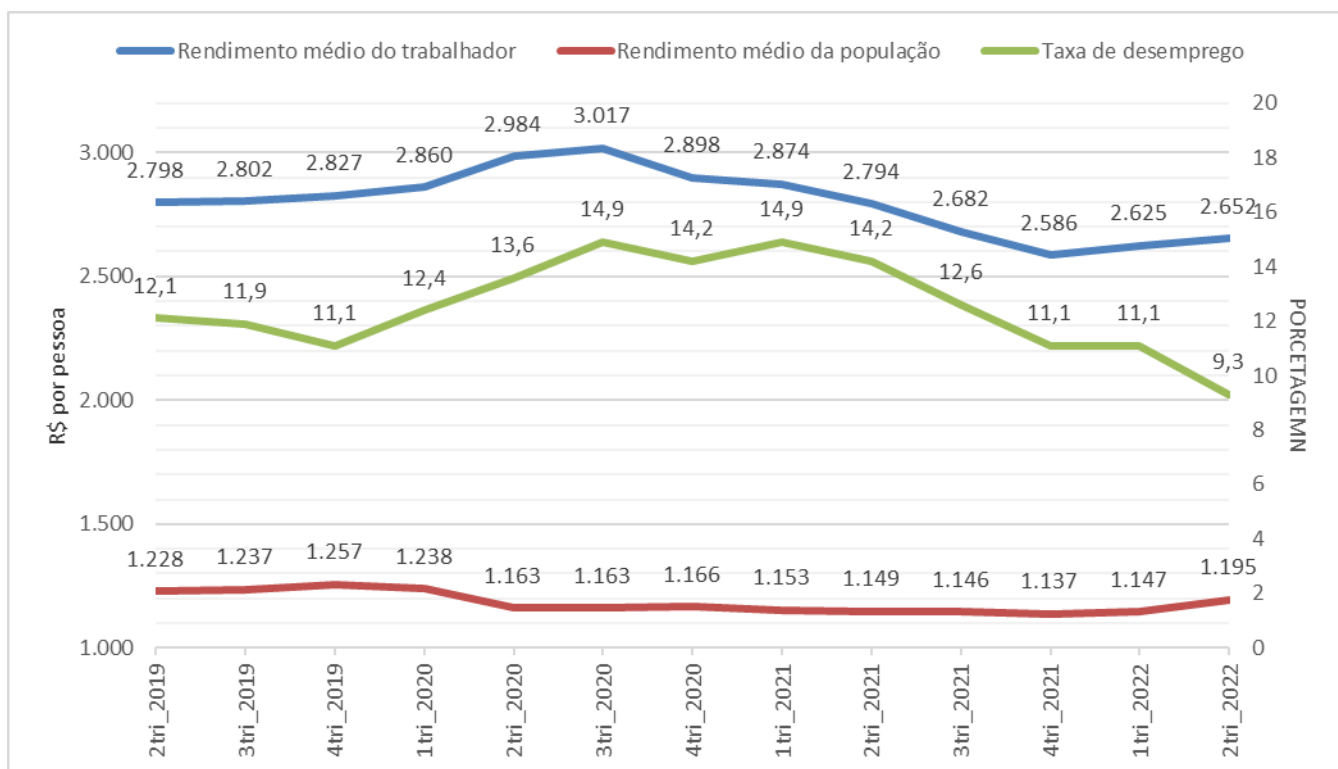


**Tabela D1 - Composição das estimativas de PBF e PAB a partir da união dos três critérios**

| Programa<br>s e ano de<br>estimação | Critério da<br>renda e<br>beneficiários<br>(A) | Recebe PBF?<br>(V5002A)<br>(B) | Critério de<br>percepção do<br>PBF<br>(C) | Recebe AE?<br>(V5003A)<br>(D) | Critério de<br>percepção do<br>AE<br>(E) | Estimativa<br>final<br>= A U C U E |
|-------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------|
| <b>PBF 2019</b>                     | 15.358.636                                     | 9.163.284                      | 6.149.467                                 | 0                             | 0                                        | 15.411.191                         |
| <b>PBF 2020</b>                     | 16.999.548                                     | 4.933.802                      | 3.225.190                                 | 16.027.486                    | 7.586.243                                | 17.066.819                         |
| <b>PBF 2021</b>                     | 17.072.680                                     | 5.737.024                      | 3.800.215                                 | 9.844.161                     | 4.997.530                                | 17.146.823                         |
| <b>PAB 2021</b>                     | 17.497.292                                     | 5.737.024                      | 3.910.510                                 | 9.844.161                     | 5.112.645                                | 17.561.000                         |
| <b>PAB 2022</b>                     | 17.558.710                                     | 5.737.024                      | 3.920.965                                 | 9.844.161                     | 5.137.777                                | 17.622.800                         |

Fonte: Elaboração própria, a partir das PNADC anuais de 2019 a 2021 (peça 124, planilha 'PAB final').

20. Para 2022, por não haver a PNADC anual do referido ano disponível, lança-se mão da extensão da PNADC anual 2021, considerado que o cenário de rendas e de mercado de trabalho apresentado em 2022 pelas PNADC trimestrais não tem sido piores do que o de 2021, o que se pode acompanhar no Gráfico D1. De fato, apesar dos rendimentos médios dos trabalhadores (curva azul) terem diminuído, a taxa de desemprego (curva cinza) tem não só caído vigorosamente desde 2021 – de 14,9% no 1º trimestre de 2021 para 9,3% no segundo trimestre de 2022 –, como tem mostrado números melhores até em relação às taxas pré-pandemia.

**Gráfico D1 - Evolução do mercado de trabalho**


Fonte: Sidra/IBGE, tratados pela equipe de auditoria (peça 124, planilha 'PAB final')

Nota: O rendimento está deflacionado para o mês do meio do último trimestre

21. Para a conclusão desse cenário mais positivo em 2022, também não é problema a redução em 2021 dos rendimentos médios dos trabalhadores (curva azul), não obstante a pequena recuperação em 2022, mas que ainda estão em níveis inferiores aos de 2021. Esse comportamento das variáveis de mercado de trabalho é esperado, pois em crises econômicas as primeiras pessoas a

deixarem o mercado de trabalho são as de menor remuneração, elevando o rendimento médio dos trabalhadores remanescentes, como no terceiro trimestre de 2020, em que se chegou a R\$ 3.017,00 por trabalhador. O inverso tende a ocorrer na recuperação econômica, quando o retorno aos postos de trabalho é preferencialmente preenchido por trabalhadores de mais baixa remuneração, assim depressimindo o valor médio global de rendimentos dos trabalhadores, como em 2021 e 2022.

22. Logo, dado esse fenômeno indesejado do indicador de rendimento médio do trabalhador em momentos de crise e recuperação, é salutar que se verifique a repercussão dessa massa de rendimentos dos trabalhadores sobre a população em geral, pois a *rationale* de pagamento dos benefícios de transferência de renda e as suas métrica de cálculo *per capita* envolvem todos os membros das famílias e não apenas o trabalhador que o percebe. Assim, a curva laranja do Gráfico D1, mostra o quociente entre a massa de rendimentos com todos os trabalhos, em termos reais, e a população brasileira. Verifica-se que a partir da pandemia no segundo trimestre de 2020, o rendimento médio da população decresceu do nível aproximado de R\$ 1.200,00 para o de R\$ 1.100,00. Porém, comparado com 2020 e 2021, o rendimento médio da população de 2022 tem até melhorado levemente, ensaiando uma volta ao patamar de R\$ 1.200,00, segundo a última estatística no segundo trimestre de 2022.

23. Essa análise do mercado de trabalho nos permite, considerando a estratégia conservadora traçada de produção dos resultados, estender as estimativas com PNADC anual 2021 para 2022. Assim é que são carregadas a mesma estimativa de quantidade de 17.561.000 famílias beneficiárias em 2021 para o primeiro trimestre de 2022, exceto pelo fato de que, em fins de dezembro de 2021, as linhas de pobreza e de extrema pobreza do PAB sofreram majoração, respectivamente de R\$ 200,00 para R\$ 210,00 e de R\$ 100,00 para R\$ 105,00, de modo que a estimativa dá um pequeno salto em janeiro de 2022 para 17.622.800 famílias beneficiárias.

24. A seguir, dispõe-se em um gráfico as estimativas acima realizadas para o PBF e o PAB em confronto com as quantidades mensais de família beneficiárias pagas, bem como as de habilitadas, mas não pagas no CadÚnico, conhecidas como fila (Em maio de 2019, a quantidade de famílias atingiu o pico de 14.339.058 famílias pagas pelo PBF, em razão de haver orçamento suficiente (curva preta do Gráfico D2 a seguir). A partir de junho, a quantidade de beneficiários começou a cair em razão de restrições orçamentárias e de previsão de pagamento do 13º salário do programa em fins do ano. Essas informações foram analisadas no TC 005.998/2020-4, que tratou de representações diversas sobre a fila do PBF à época. Em dezembro do mesmo ano, a quantidade de famílias pagas (13.170.607) acrescida da fila (1.439.605 famílias) alcançou 14.610.212 famílias.

25. A estimativa de PBF realizada pela equipe para o ano de 2019, segundo a PNADC anual daquele ano, resultou em 15,4 milhões de famílias beneficiárias, portanto, bem aderente à realidade, sobretudo considerando que a estimação contém algumas sobrestimativas, como já explanado na metodologia.

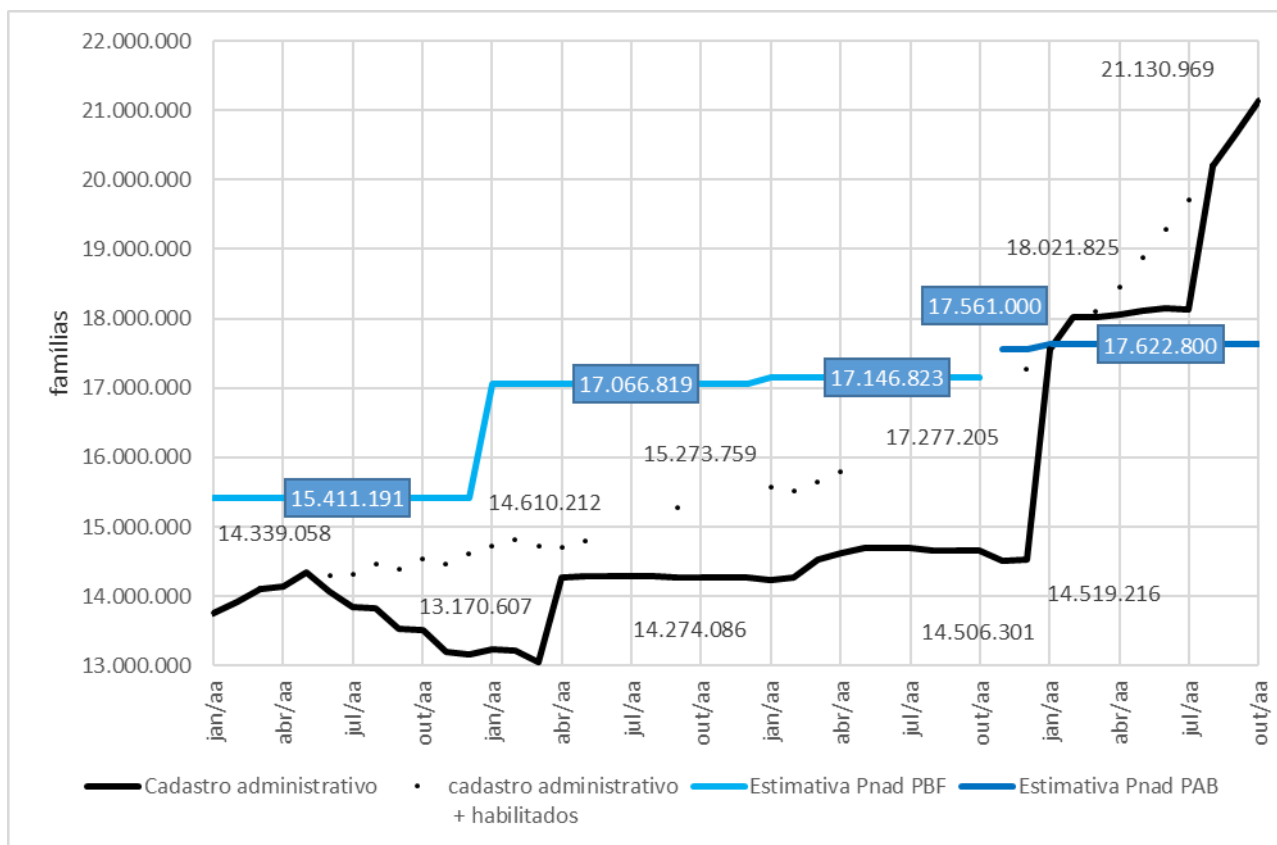
26. Gráfico D2). A curva preta informa a quantidade de famílias pagas no período. Os pontos pretos correspondem ao somatório das famílias pagas à fila de famílias habilitadas não pagas. Quando os pontos pretos se sobrepõem à curva preta, significa que todas as famílias habilitadas ao programa foram pagas e, portanto, não há fila para o mês. A curva azul clara é a estimativa para o público-alvo do PBF e a curva azul escura, para o do PAB, que são planas por serem estimativas médias para cada ano.

27. Em maio de 2019, a quantidade de famílias atingiu o pico de 14.339.058 famílias pagas pelo PBF, em razão de haver orçamento suficiente (curva preta do Gráfico D2 a seguir). A partir de junho, a quantidade de beneficiários começou a cair em razão de restrições orçamentárias e de previsão de pagamento do 13º salário do programa em fins do ano. Essas informações foram analisadas no TC 005.998/2020-4, que tratou de representações diversas sobre a fila do PBF à

época. Em dezembro do mesmo ano, a quantidade de famílias pagas (13.170.607) acrescida da fila (1.439.605 famílias) alcançou 14.610.212 famílias.

28. A estimativa de PBF realizada pela equipe para o ano de 2019, segundo a PNADC anual daquele ano, resultou em 15,4 milhões de famílias beneficiárias, portanto, bem aderente à realidade, sobretudo considerando que a estimativa contém algumas sobrestimativas, como já explanado na metodologia.

**Gráfico D2 - Evoluções da estimativa vs pagamento e fila do PBF/PAB desde 2019**



Fonte: Estimativas elaboradas pela equipe de auditoria (peça 124, planilha 'PAB final'), VisData do MC e resposta a ofícios de requisição.

29. O ano de 2020 foi atípico em virtude do cenário pandêmico e do advento do Auxílio Emergencial. Em abril, com o estado de calamidade pública decretado e com a flexibilização orçamentária, houve a incorporação de cerca de 1,2 milhão de famílias ao PBF para que recebessem o AE. Isso reduziu significativamente a fila de espera que atingiu, no fim do primeiro trimestre, a 1.655.873 famílias. De abril a dezembro daquele ano, o PBF permaneceu estável em um patamar próximo de 14,3 milhões de famílias sendo contempladas, pois a população afetada pelo desaquecimento econômico contava com o apoio financeiro do AE. A fila não foi zerada, mas bastante reduzida ao longo de 2020. O Ministério da Cidadania apenas nos informou o quantitativo da fila para setembro de 2020, que foi de 999.673 famílias, que acrescidas às 14.274.086 famílias pagas no mesmo mês, perfaziam um público de 15.273.759 famílias.

30. Em 2020, a equipe estimou com a PNADC anual de 2020 um total muito mais elevado, de 17,1 milhões de famílias beneficiárias para o PBF. No entanto, a distância de quase 2 milhões de famílias entre a estimativa e os cadastros é justificada pelo fato de que a estimativa simulou qual teria sido o público-alvo do PBF, caso não tivesse sido implementado o AE em 2020, e deve-se levar em conta que, à época, houve uma queda generalizada na renda dos autônomos em

função das medidas de distanciamento social. Considerando isso, a estimativa demonstrou-se condizente.

31. Entre janeiro e abril de 2021, com a suspensão do Auxílio Emergencial, 400 mil novas famílias ingressaram no PBF, elevando o número de beneficiários a 14,7 milhões de famílias. Nesse período a fila de famílias à espera do benefício se manteve aproximadamente estável em torno de 1,2 milhão. No entanto, a partir de abril, com a retomada temporária do AE, não houve novos acréscimos no PBF e nem acompanhamento da fila. O número de famílias no PBF se manteve estável até a extinção do programa, em outubro de 2021, e a fila apenas voltou a ser registrada em dezembro de 2021, quando se constata que houve considerável aumento no número de famílias desassistidas, que chegou a 2,8 milhões.

32. A estimativa da equipe para o referido ano foi de 17,1 milhões de famílias, portanto, muito próxima da realidade dos cadastros, principalmente, se considerarmos que foi simulada a ausência de pagamento do PBF devido ao advento do AE e adotada estratégia de sobrestimação.

33. Em novembro de 2021, o PAB é implementado inicialmente para 14.506.301 famílias beneficiárias, uma quantidade muito próxima às 14.654.783 famílias pagas pelo PBF em outubro, o que fortalece a suposição adotada anteriormente na metodologia de extensão de alguns elementos das estimativas de um programa para o outro.

34. A estimativa da equipe, ainda para 2021, era de que deveriam ser pagas 17,5 milhões de famílias no PAB, ou seja, um número bem maior do que as 14.506.301 pagas em novembro, acusando assim provável erro de exclusão de quase 3 milhões de famílias na partida do programa. Pode-se concluir que essa conclusão é robusta, ao se verificar que, no último mês do ano, a incorporação da considerável fila de 2.757.989 famílias resultava em um público, entre atendido e não atendido pelo programa, de 17.277.205 famílias, muito próximo da estimativa da equipe para o PAB.

35. Territorialmente, esses prováveis erros de exclusão concentravam-se em todas as regiões, exceto a região Nordeste, que já apresentava prováveis erros de inclusão (Tabela D2). É importante ressaltar que o apontamento de erros de inclusão em uma região não significa a inexistência de erros de exclusão, e vice-versa.

**Tabela D2 - Análise de focalização regional do PAB em dezembro de 2021 (famílias)**

| <b>Regiões</b> | <b>Estimativa central</b> | <b>Limite inferior</b> | <b>Limite superior</b> | <b>Cadastro</b> |
|----------------|---------------------------|------------------------|------------------------|-----------------|
| <b>NO</b>      | 2.103.004                 | 2.029.027              | 2.176.980              | 1.784.962       |
| <b>NE</b>      | 6.735.195                 | 6.577.064              | 6.893.325              | 7.135.781       |
| <b>SE</b>      | 5.893.264                 | 5.687.402              | 6.099.126              | 3.955.640       |
| <b>SU</b>      | 1.603.864                 | 1.527.427              | 1.680.301              | 940.914         |
| <b>CO</b>      | 1.225.674                 | 1.167.700              | 1.283.649              | 701.919         |
| <b>Brasil</b>  | 17.561.001                | 17.274.538             | 17.847.463             | 14.519.216      |

Fonte: Estimativas elaboradas pela equipe de auditoria (peça 124, planilha 'PAB final') e VisData do MC.

Nota: Quantidade em verde (vermelho) apontam famílias pagas abaixo do limite inferior (superior) do intervalo de confiança, com nível de confiança de 95%.

36. Em 2022, com dotação orçamentária mais robusta para o PAB, o governo incorporou mais 3 milhões de famílias em janeiro e mais outras 500 mil em fevereiro, zerando a fila do programa em ambos os meses, elevando assim o patamar de pagamento de 14,5 milhões de famílias para o de 18 milhões de famílias a partir de fevereiro.

37. A estimativa conservadora da equipe de auditoria para 2022 foi de 17,6 milhões de famílias, a qual foi alcançada pelas 17.566.127 famílias pagas em janeiro e ultrapassada pelas

18.017.489 pagas em fevereiro. Em março, com o pagamento a 18.021.825 famílias, a estimativa acusava, portanto, provável erro de inclusão de, ao menos, 399 mil famílias no PAB.

38. Regionalmente, a região Nordeste acumulava mais fortemente prováveis erros de inclusão, enquanto as regiões Sudeste, Sul e Centro-oeste ainda concentravam prováveis erros de exclusão. Apenas a região Norte não evidenciou problemas globais de focalização (Tabela D3).

**Tabela D3 - Análise de focalização regional do PAB em março de 2022 (famílias)**

| Regiões       | Estimativa central | Limite inferior   | Limite superior   | Cadastro          |
|---------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| NO            | 2.111.478          | 2.037.409         | 2.185.547         | 2.157.361         |
| NE            | 6.756.730          | 6.598.428         | 6.915.032         | 8.548.083         |
| SE            | 5.918.624          | 5.711.802         | 6.125.445         | 5.203.342         |
| SU            | 1.607.090          | 1.530.522         | 1.683.659         | 1.192.153         |
| CO            | 1.228.878          | 1.170.782         | 1.286.974         | 920.886           |
| <b>Brasil</b> | <b>17.622.800</b>  | <b>17.335.470</b> | <b>17.910.130</b> | <b>18.021.825</b> |

Fonte: Estimativas elaboradas pela equipe de auditoria (peça 124, planilha 'PAB final') e VisData do MC.

Nota: Quantidade em verde (vermelho) apontam famílias pagas abaixo do limite inferior (superior) do intervalo com nível de confiança de 95%.

39. Com a promulgação da PEC 123/2022 e a ampliação de orçamento para o programa, adentraram no PAB aproximadamente mais 2 milhões de famílias em agosto de 2022, mais 400 mil famílias em setembro e mais quase 500 mil famílias em outubro, zerando seguidamente as filas de espera pelo programa e alcançando o maior nível de atendimento já registrado, de 21.130.969 famílias beneficiárias.

40. Dada a estimativa para o ano de 2022, de 17,6 milhões de famílias, a auditoria aponta um provável erro de inclusão de, ao menos, 3,5 milhões de famílias em outubro de 2022, recordando que as magnitudes de erros de inclusão são mais seguras que as de exclusão, em razão da estratégia adotada de sobrevalorizar as estimativas e, portanto, concluir com mais segurança e precaução sobre os erros de inclusão.

41. Do ponto de vista regional, as regiões Norte e Sudeste juntaram-se à região Nordeste na concentração de erros de inclusão, permanecendo as regiões Sul e Centro-Oeste com um número maior de prováveis erros de exclusão (Tabela D4).

**Tabela D4 - Análise de focalização regional do PAB em outubro de 2022 (famílias)**

| Regiões       | Estimativa central | Limite inferior   | Limite superior   | Cadastro          |
|---------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| NO            | 2.111.478          | 2.037.409         | 2.185.547         | 2.545.840         |
| NE            | 6.736.954          | 6.598.428         | 6.915.032         | 9.750.656         |
| SE            | 5.918.624          | 5.711.802         | 6.125.445         | 6.285.770         |
| SU            | 1.607.090          | 1.530.522         | 1.683.659         | 1.424.085         |
| CO            | 1.228.878          | 1.170.782         | 1.286.974         | 1.124.618         |
| <b>Brasil</b> | <b>17.622.800</b>  | <b>17.335.470</b> | <b>17.910.130</b> | <b>21.130.969</b> |

Fonte: Estimativas elaboradas pela equipe de auditoria (peça 124, planilha 'PAB final') e VisData do MC.

Nota: Quantidade em verde (vermelho) apontam famílias pagas abaixo do limite inferior (superior) do intervalo com nível de confiança de 95%.

### Valores do PAB

42. Para identificar os valores de PBF e PAB pagos às famílias estimadas pela equipe foram aplicadas as regras normativas de cada um dos benefícios dos programas de transferência de renda, conforme a consta do Apêndice A.

43. No PBF, foram imputados normativamente o benefício básico, o benefício variável gestante (BVG), o benefício variável nutriz (BVN), o benefício variável criança (BV criança), o benefício variável jovem (BVJ) e o benefício para superação da extrema pobreza (BSP). Particularmente, em relação às famílias que responderam receber o benefício na PNADC (segundo critério de identificação de ‘percepção do PBF’), foram considerados os valores informados na PNADC (variável V5002A2).

44. No PAB, foi imputada a ‘cesta raiz’ assim composta: o benefício primeira infância (BPI), o benefício composição familiar (BCF) – composto pelo benefício composição gestante (BCG), o benefício composição nutriz (BCN), o benefício composição criança (BCC), o benefício composição adolescente (BCA) e o benefício composição jovem (BCJ) –, o benefício para superação da extrema pobreza (BSP) e o benefício compensatório de transição (BCOMP).

45. Além da ‘cesta raiz’, também foram imputados o benefício extraordinário para completar R\$ 400,00 por família, aprovado pela Medida Provisória 1.076/2021 e convertida na Lei 14.342/2022, bem como o benefício complementar nacional de R\$ 200,00 adicionais, previsto na Emenda Constitucional 123/2022, para ser pago de agosto a dezembro.

46. Os resultados das imputações dos valores dos pagamentos dos benefícios do PBF e do PAB de acordo com os normativos correspondentes estão na Tabela D5. Dado que há diferenças entre quantitativos de beneficiários estimados e os pagos pelos cadastros administrativos, a análise comparativa deve ser efetuada sobre os benefícios médios pagos de cada programa considerado.

**Tabela D5 - Resultados da imputação dos valores dos benefícios no PBF e PAB**

| Programas                               | Mês    | Estimativas                      |                            |                       | Cadastro administrativo          |                            |                       |
|-----------------------------------------|--------|----------------------------------|----------------------------|-----------------------|----------------------------------|----------------------------|-----------------------|
|                                         |        | Famílias beneficiárias (milhões) | Valor mensal (R\$ bilhões) | Benefício médio (R\$) | Famílias beneficiárias (milhões) | Valor mensal (R\$ bilhões) | Benefício médio (R\$) |
| <b>PBF</b>                              | mar/21 | 17,1                             | 3,88                       | 226,11                | 14,5                             | 2,71                       | 186,49                |
| <b>PAB ‘cesta raiz’</b>                 | nov/21 | 17,5                             | 4,95                       | 282,16                | 14,5                             | 3,26                       | 224,41                |
| <b>PAB com benefício extraordinário</b> | dez/21 | 17,5                             | 7,37                       | 419,93                | 14,5                             | 5,94                       | 408,84                |
| <b>PAB com benefício complementar</b>   | out/22 | 17,6                             | 11,04                      | 626,28                | 21,1                             | 12,82                      | 606,49                |

Fonte: Estimativas elaboradas pela equipe de auditoria (peça 124, planilha ‘PAB final’) e VisData do MC.

47. Para os valores dos benefícios médios, há um certo descolamento entre estimativas e cadastros para o PBF (R\$ 226,11 vs R\$ 186,49) e o PAB ‘cesta raiz’ (R\$ 282,16 vs R\$ 224,41), sendo que as estimativas geraram valores finais superiores aos dos cadastros. Para os dois outros programas, com benefícios extraordinário e complementar, as estimativas foram mais próximas.



## Apêndice E – Estimação de Custo-efetividade

1. Este apêndice descreve a estimação do custo-efetividade dos quatro desenhos de programa considerados na auditoria – Programa Bolsa Família (PBF), Programa Auxílio Brasil (PAB) ‘cesta raiz’, PAB com benefício extraordinário e PAB com benefício complementar –, assim como de simulações de programas variantes dos existentes, tendo em vista a identificação de aprimoramentos.

2. Para a consecução dessas estimativas, é utilizada a PNADC anual de 2021, em que coexistiram o PBF e o PAB, para construção de algoritmo de programação no *software* estatístico R (peça 124).

### O indicador de custo-efetividade

3. O indicador é obtido do quociente entre o custo total com cada programa e seu resultado amplo na sociedade, ou seja, a efetividade.

4. O custo é o valor total estimado do programa descrito no Apêndice D. Quanto à efetividade, verifica-se que o combate à pobreza é objetivo comum às duas políticas de transferência de renda, objeto desta auditoria, razão pela qual a efetividade deve captar a redução da pobreza.

5. Para mensurar a redução de pobreza dos programas, é necessário decidir sobre dois parâmetros comuns a serem utilizados nesse tipo de avaliação: a linha de pobreza e o indicador de pobreza.

6. Em relação à **linha de pobreza**, é relevante esclarecer que não é salutar adotar as linhas de pobreza utilizadas pelos programas analisados, pois são balizamentos que possuem compromisso administrativos de gestão do programa e são influenciados por fatores fiscais do governo. Procurando isenção para medição de pobreza, a equipe de auditoria buscou usar a linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial para países de médio desenvolvimento, no quais o Brasil se enquadra. A linha é de US\$ 5,50 ao dia convertido pelo poder de paridade de compra em 2011. Esse valor, ao ser convertido usando as tabelas de deflação da PNADC anual de 2021 para 2011 e computados por UF, corresponde a uma linha de pobreza de R\$ 430,87 mensais. Além disso, e apesar dessa escolha, foram geradas ainda estatísticas para as demais linhas de pobreza previstas pelo Banco Mundial para países de menor desenvolvimento, de US\$ 1,90 e 3,20 ao dia, as quais apresentaram impactos mais desfavoráveis na pobreza do que o de US\$ 5,50 ao dia. Assim, esta opção é não só a mais adequada, como é a mais favorável para avaliar o programa.

7. Em relação ao **indicador de pobreza**, é importante considerar que ele deve ser compatível com a medida monetária do custo, componente do indicador buscado de custo-efetividade. Nesse sentido, a tradicional taxa de pobreza, que mede apenas a incidência de pobreza, não se presta a esse objetivo em virtude de apenas contar o número de famílias pobres e comunicar a sua proporção, sem captar as diferenças de rendas necessárias para se alcançar as linhas de pobreza. Para isso, recomenda-se a adoção do hiato de pobreza, que mede a intensidade de pobreza, captando as diferenças de renda até a linha de pobreza.

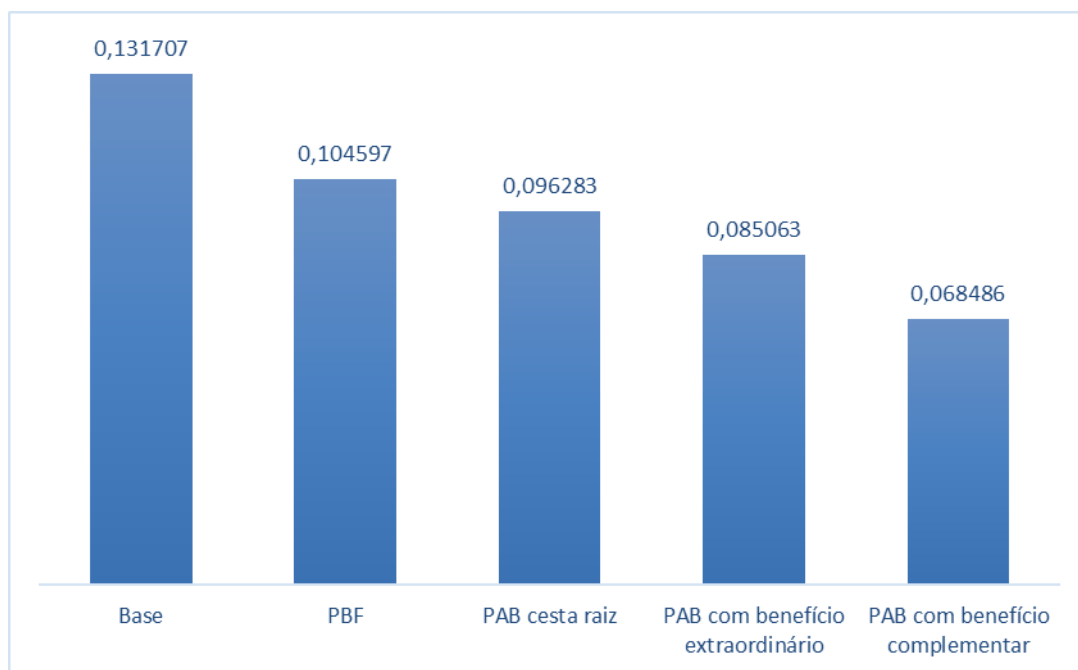
8. A taxa de pobreza, o hiato de pobreza e o hiato de pobreza ao quadrado que mensuram, respectivamente, a incidência, a intensidade e a profundidade da pobreza, são indicadores conhecidos na literatura econômica na área de pobreza. Eles, nessa ordem, sofisticam a mensuração de pobreza, porém às custas da simplicidade do indicador. A opção da auditoria pelo hiato de pobreza é um compromisso entre a necessidade de compô-lo com os custos para formar o indicador de custo-efetividade e a de permitir a comunicação dos resultados. O hiato de pobreza mede a proporção média da linha de pobreza que cada pessoa na sociedade necessita para deixar a pobreza (ALKIRE et al, 2015).

### As estimativas de custo-efetividade

9. Na obtenção da efetividade de cada programa, é preciso construir por programação cenários de renda da população da PNADC com e sem cada programa e medir o impacto no hiato de pobreza. Para isso, construiu-se um cenário base de renda sem nenhum dos programas a serem medidos, o PBF e o PAB, bem como sem o Auxílio Emergencial, pois este já foi considerado nas estimativas do PBF e do PAB, como descrito no Apêndice F. Este cenário base de renda apresentou hiato de pobreza de 0,1317, ou seja, neste cenário sem nenhum dos programas ainda faltaria gastar 13,17% da linha de pobreza, em média, por família, para se erradicar a pobreza.

10. Para medir a efetividade do PBF em reduzir a pobreza, pode-se comparar o hiato de pobreza do cenário de renda com a inclusão do PBF e compará-lo com o hiato de pobreza do cenário base já calculado. Inserindo os gastos com o PBF, o hiato de pobreza será de 0,1046, ou seja, com a incorporação do PBF às rendas das famílias, faltaria ainda 10,46% da linha de pobreza, em média, por família, para se erradicar a pobreza, demonstrando que o PBF reduz a pobreza. Os hiatos de pobreza resultantes dos programas considerados na auditoria estão dispostos no Gráfico E1. Verifica-se que o PAB ‘cesta raiz’ reduz o hiato de pobreza para 9,62%, o PAB com extraordinário mais ainda para 8,50% e o PAB com benefício complementar avança mais ainda para 6,85%.

**Gráfico E1 - Hiato de pobreza para os programas em 2021**

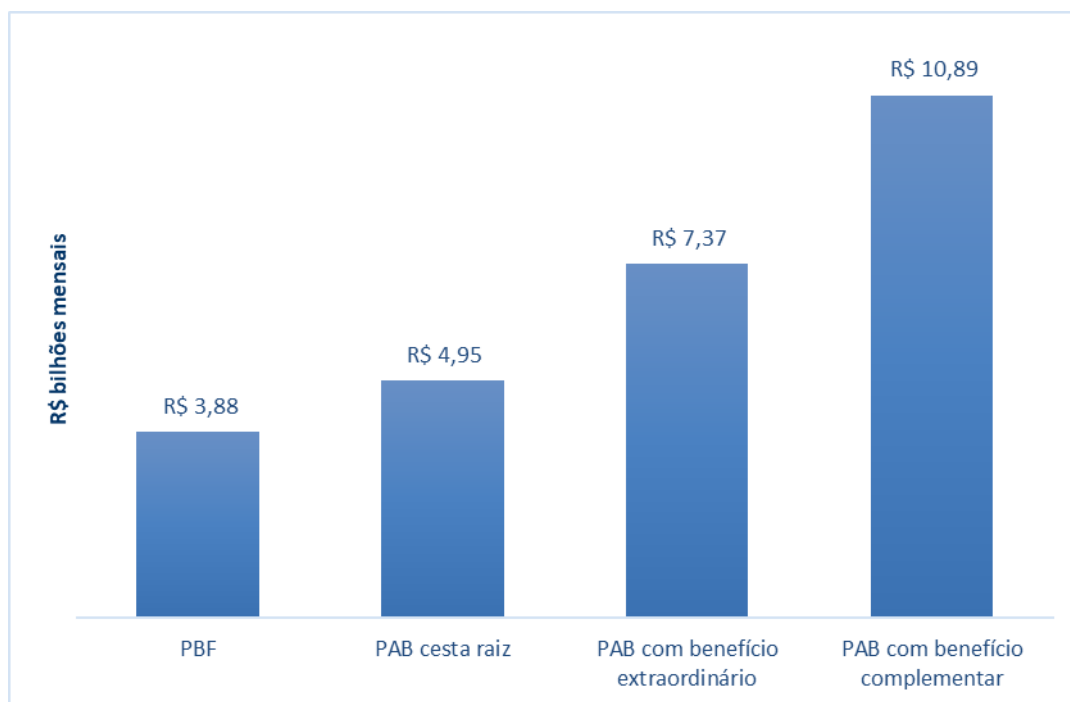


Fonte: Estimativas elaboradas pela equipe de auditoria com base na PNADC anual 2021 (peça 124, planilha ‘PAB final’).

11. Assim, o impacto do PBF na redução da pobreza seria de 2,71% ( $13,17 - 10,46$ ), que seria nossa métrica de efetividade do programa. O do PAB ‘cesta raiz’ seria de 3,54%, e assim por diante

12. Mas a pergunta a se fazer é a que custo essa gradual redução na pobreza ocorre na sequência posta desses programas. Os gastos estimados dos programas estão no Gráfico E2.

**Gráfico E2 - Gasto mensal estimado dos programas em 2021**



Fonte: Estimativas elaboradas pela equipe de auditoria com dados da PNADC anual 2021 (peça 124, planilha 'PAB final').

13. Como o gasto estimado no PBF foi de 3,88 bilhões mensais, ao dividi-lo pela efetividade de 2,71%, obtém-se um custo-efetividade para o PBF de R\$ 1,43 bilhão para redução de 1 ponto percentual (p.p.) de hiato de pobreza. Esse mesmo exercício pode ser feito com o PAB 'cesta raiz', PAB com benefício extraordinário e PAB com benefício complementar, sempre comparando-os com o cenário base sem nenhum dos benefícios. Efetuando esse método, o resultado é o do Gráfico E3.

**Gráfico E3 - Custo-efetividade para redução da pobreza dos diversos programas**



Fonte: Estimativas elaboradas pela equipe de auditoria (peça 124, planilha 'PAB final').

14. Conclui-se que o custo-efetividade do PAB ‘cesta raiz’ é o mais econômico para reduzir a pobreza, pois ele gasta R\$ 1,40 bilhão mensal para reduzir 1 p.p. de hiato de pobreza. Ele é seguido, sequencialmente, pelo o PBF (R\$ 1,43 bilhão mensal por 1 p.p. de hiato de pobreza), pelo PAB com benefício extraordinário (R\$ 1,58 bilhão mensal) e pelo PAB com benefício complementar (R\$ 1,72 bilhão mensal), o mais custoso de todos.

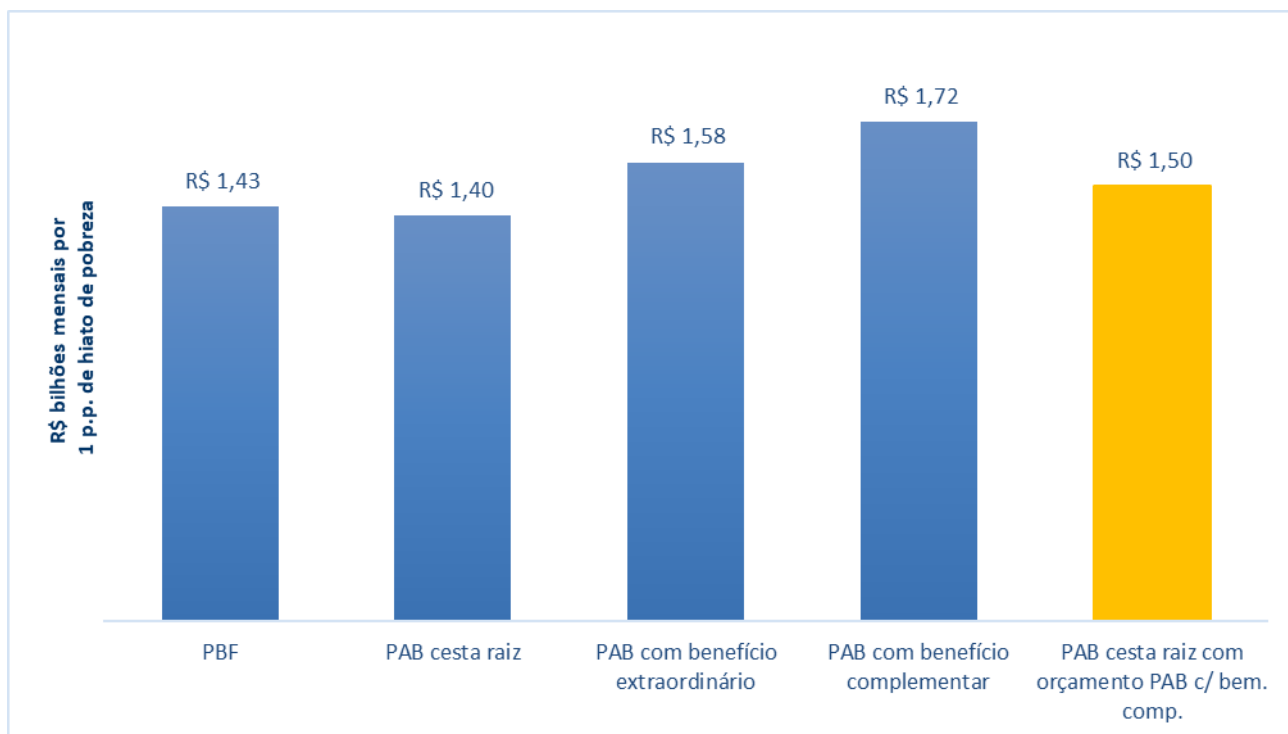
### **Simulação de programa alternativo, garantida a mesma despesa**

15. Da literatura econômica, sabemos que gastos com programas sociais, entre eles de transferência de renda, apresentam retornos decrescentes dos gastos aplicados, ou seja, a erradicação da pobreza vai se tornando cada vez mais custosa à medida que se aumentam os gastos.

16. Em virtude disso, é necessário que se analise se esse aumento do custo-efetividade com os benefícios extraordinário e complementar se deve à outra razão que não esse fenômeno econômico. Nesse desiderato, simulou-se como seria o custo-efetividade do PAB caso se considerassem as regras apenas dos benefícios da ‘cesta raiz’, considerando o mesmo orçamento do PAB com benefício complementar.

17. Caso o PAB ‘cesta raiz’ pagasse o mesmo montante do PAB com benefício complementar, este apresentaria um custo-efetividade de apenas R\$ 1,50 bilhão mensal para reduzir cada 1 p.p. de hiato de pobreza. Portanto, o custo-efetividade seria inferior aos R\$ 1,72 bilhão do PAB como está sendo pago atualmente. O Gráfico E4, abaixo, reproduz as estimativas de custo-efetividade mencionadas.

**Gráfico E4 - Simulações de custo-efetividade para o PBF e PAB considerando diferentes desenhos e orçamentos**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados demográficos da Pnad anual de 2021 e nas regras dos programas (peça 124, planilha ‘PAB final’).

Nota: O custo-efetividade foi calculado considerando a linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial de renda *per capita* de US\$ 5,50 percebidos ao dia.

18. O ajuste no PAB ‘cesta raiz’ para se alcançar a despesa do PAB com benefício complementar foi realizado pela majoração dos dois benefícios individuais do PAB ‘cesta raiz’: o Benefício Primeira Infância (BPI) e Benefício Composição Familiar (BCF). Aplicou-se um fator de aumento comum aos dois benefícios individuais, que envolveu a multiplicação dos valores dos benefícios por 5,99, elevando o BPI de R\$ 130,00, para R\$ 778,70 por criança até 3 anos, e o BCF, de R\$ 65,00 para R\$ 389,35 pelos demais indivíduos beneficiários.

19. Logo, o valor maior de custo-efetividade do PAB com o benefício complementar, de R\$ 1,72 bilhão por 1 p.p. de pobreza, deve-se ao desenho do programa, haja vista que foi possível encontrar um desenho alternativo de PAB com as regras da ‘cesta raiz’ que, com mesmo orçamento, resultaria em um custo-efetividade menor, de R\$ 1,50 bilhão para reduzir 1 p.p. de pobreza. Pode-se afirmar também que cada R\$ 1 bilhão mensal do PAB ‘cesta raiz’ reduz 0,669 p.p. de pobreza, resultado algébrico do inverso de 1,50.

20. Como, analogamente, cada R\$ 1 bilhão mensal do PAB com benefício complementar reduz a pobreza em 0,581 p.p. (o inverso de 1,72), pode-se concluir que, dada a mesma despesa, o PAB que mantivesse as regras da ‘cesta raiz’ apresentaria maior impacto na redução de pobreza, ao reduzir a pobreza em 15,2% mais do que o PAB atual, resultado do quociente entre 0,669 e 0,581.

#### **Simulação de programa alternativo, garantida o mesmo impacto na pobreza**

21. Pode-se elaborar simulação inversa, desta vez, buscando a magnitude de despesas do PAB ‘cesta raiz’ que assegurasse mesmo impacto na redução de pobreza do PAB com benefício complementar. Assim, se fossem realizados pagamentos do PAB apenas com os benefícios da ‘cesta raiz’ de forma que se obtivesse o mesmo efeito no hiato de pobreza produzido pelo PAB com o benefício complementar, haveria necessidade de um gasto estimado de R\$ 8,95 bilhões mensais. Para tanto, seria necessário multiplicar ambos os benefícios individuais da ‘cesta raiz’ por 4,79. Assim o BPI passaria de R\$ 130,00 para R\$ 622,70 por criança, e o BCF, de R\$ 65,00 para R\$ 311,35 por indivíduo. Como o gasto estimado do PAB com o benefício complementar é de R\$ 10,89 bilhões mensais, pode-se concluir que a economia que poderia ser obtida pelo PAB ‘cesta raiz’ seria de R\$ 1,93 bilhão mensal (ou R\$ 23,22 bilhões anuais), mantendo-se o mesmo impacto na redução de pobreza.

22. Do exposto, conclui-se que, dados os resultados obtidos, o PAB que vem sendo pago com benefício complementar, e mesmo caso se considerasse apenas o acréscimo do benefício extraordinário, é menos eficiente no combate aos índices de pobreza do que o PBF e o PAB, caso estivessem sendo pagos apenas os benefícios da ‘cesta raiz’.

## Apêndice F – Análise dos comentários dos gestores

1. Com vistas a proporcionar o pronunciamento dos gestores acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria, bem como sobre a adequação das medidas propostas, versão preliminar do presente relatório de auditoria (peça 43) foi encaminhada ao Secretário Executivo do Ministério da Cidadania mediante Ofício 05-92/2022-TCU/Secex Previdência, de 23/11/2022, (peça 44), conforme prevê o § 145 das Normas de Auditorias do TCU, como também o art. 14 da Resolução TCU 315/2020.

2. Em resposta, o Ministério da Cidadania apresentou seus comentários por meio do Ofício 2436/2022/SE/CGAA/MC, de 28/11/2022 (peça 47), acompanhada dos documentos juntados às peças 48 a 90.

3. As manifestações dos gestores serão abordadas a seguir, por tema.

### **Equidade na distribuição dos recursos entre as famílias beneficiárias**

#### Comentários dos gestores relativos ao item 138.1.a do relatório preliminar (Parte I)

a) considere, nos estudos para ajustes e normatização do PAB ou de programa que o venha a substituir, promover pagamentos per capita mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade;

4. O Ministério da Cidadania informa que a ‘cesta raiz’ do PAB apresentou avanços na transferência de renda e na equidade e que está estudando os efeitos da inclusão do benefício extraordinário como benefício permanente. A Senarc está atuando com o Banco Mundial por meio de um Acordo de Cooperação Técnica Internacional e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) estudando aprimoramentos à ‘cesta raiz’ do PAB com foco na efetividade, eficiência e eficácia na alocação de recursos.

5. Ainda de acordo com o Ministério, os estudos também estão avaliando as alterações ocorridas nas composições das famílias atendidas pelo programa, apresentando estatísticas sobre a prevalência de diferentes composições familiares em março de 2020 e de 2022. A priorização de crianças e adolescentes faz parte desses estudos, com reflexões sobre possíveis alterações nos benefícios que já compõem a ‘cesta raiz’ do PAB.

#### Análise

6. Os estudos para aprimoramento da ‘cesta raiz’ informados pelo Ministério ainda estão em curso, não tendo sido apresentadas as modificações que estão sendo estudadas ou seus possíveis resultados. As estatísticas sobre composição familiar apresentadas pelo Ministério vão ao encontro daquelas levantadas pela equipe de auditoria e apresentadas no relatório.

7. Não tendo sido apresentados comentários que justifiquem alteração no achado ou na proposta de encaminhamento, estes foram mantidos como estavam, sem prejuízo de que os estudos em realização pelo Ministério da Cidadania sejam avaliados no monitoramento da presente auditoria ou em auditoria posterior.



## Custo-efetividade do PAB

### Comentários dos gestores relativos ao item 138.1.a do relatório preliminar (Parte II)

a) considere, nos estudos para ajustes e normatização do PAB ou de programa que o venha a substituir, promover pagamentos *per capita* mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade

8. O Ministério informa que a metodologia de análise do custo-efetividade adotada pela equipe de auditoria é diferente daquela adotada pelo Ministério e que os estudos para o redesenho da política buscam estar conectados com a realidade da população e os comportamentos e dinâmicas das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

9. Por fim, o Ministério traz a conhecimento três Notas Técnicas do IBGE acerca da PNADC e dos efeitos que a pandemia de Covid-19 teve sobre a coleta de dados, tratando especialmente sobre a comparabilidade das pesquisas de 2020 e 2021 com aquelas de anos anteriores e mencionando a utilização da coleta de informações por telefone que ocorreu do segundo trimestre de 2020 ao fim do segundo trimestre de 2021. O Ministério cita, ainda, a reponderação da série anual da PNADC de 2012 a 2019 (peças 64, 66 e 68).

### Análise

10. A metodologia de análise de custo-efetividade adotada por esta equipe de auditoria e detalhada no Apêndice E não é defendida como a única correta, sendo certo existirem diversas outras metodologias e hipóteses, dentro de um espectro de razoabilidade, que poderiam ter sido adotadas. Como não foram apontadas hipóteses específicas de discordância, não é possível avaliar o impacto das diferenças metodológicas, mas é convicção da equipe que a metodologia utilizada, deixada transparente no referido apêndice e oportunamente apresentada a painéis de especialistas, possui resultados robustos e úteis para a avaliação do custo-efetividade do programa.

11. Por fim, em relação às Notas Técnicas do IBGE apresentadas, ressalta-se que o estudo sobre custo-efetividade apresentado na questão 2 utilizou apenas dados da PNADC anual de 2021, aplicando diferentes desenhos de programa à mesma base de dados. Portanto, tanto a reponderação da série histórica como a falta de comparabilidade dos anos da pesquisa não influenciaram os resultados.

12. Em relação às limitações da realização da PNADC por telefone e outras limitações decorrentes da pandemia que podem ter gerado pequenas distorções nos dados, admite-se a possibilidade de alteração nos resultados de cada desenho de política individualmente. No entanto, entende-se que tais limitações afetariam os desenhos avaliados de forma semelhante e as diferenças encontradas entre os desenhos, em especial as diferenças sobre custo-efetividade de cada um, não seriam significativamente alteradas.

13. Por fim, cientes das limitações impostas à realização da PNADC, mas também do zelo do IBGE na produção e divulgação das suas pesquisas, é entendimento da equipe que os dados e informações sobre a população brasileira divulgados na PNADC ainda são a melhor representação disponível da população brasileira para a realização de estimativas da espécie.

14. Não se justificando alterações nos modelos ou nos resultados obtidos, mantem-se o achado e a proposta de encaminhamento apresentados.

## Nível de focalização do PAB

### Comentários dos gestores relativos ao item 138.1.b do relatório preliminar

b) investigue e saneie possíveis distorções na composição familiar dos integrantes do CadÚnico, principalmente em relação aos beneficiários do Auxílio Brasil ou a outro benefício que o venha a suceder;

15. O Ministério da Cidadania informa que vem monitorando a evolução do número de famílias unipessoais e, por conta da tendência de alta verificada desde novembro de 2021, lançou, em 30 de setembro de 2021 (peça 76), dois públicos específicos (7 e 8) para essas famílias no Processo de Focalização do PAB. Esclarece que esse processo segue a mesma lógica da Averiguação Cadastral, comparando o CadÚnico com registros administrativos e encaminhando as famílias identificadas para atualização cadastral junto aos Cras.

16. Posteriormente, em 4 de novembro de 2022, essa averiguação foi revogada em favor de realizar uma Averiguação Cadastral Unipessoal, que englobaria todas as famílias unipessoais do CadÚnico com renda até meio salário-mínimo e incluídas ou atualizadas após novembro de 2021 (peça 74). Essa averiguação demanda a visita domiciliar ou a aplicação de entrevista direcionada para confirmar se a pessoa de fato faz parte de uma família unipessoal. Segundo o cronograma desta averiguação, os bloqueios dos benefícios ocorrerão entre dezembro de 2022 e fevereiro de 2023, os cancelamentos entre março e maio de 2023 e a exclusão do cadastro em dezembro de 2023.

17. Os gestores acrescentam que na averiguação cadastral foi incluída a marcação de pessoas com indício de casamento em 2022, a partir de cruzamento com a base do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc).

### Análise

18. Considerando que a Averiguação Cadastral Unipessoal apenas se iniciou e, de acordo com o atual cronograma, ainda demorará alguns meses para surtir integralmente os efeitos esperados, justifica-se a manutenção da presente recomendação para posterior monitoramento das medidas adotadas pelo Ministério da Cidadania. No entanto, as informações sobre a averiguação em curso foram incluídas e analisadas no corpo do presente relatório.

### Comentários dos gestores relativos ao item 138.1.c do relatório preliminar

c) promova a atualização cadastral do CadÚnico por meio de cronograma mais célere de revisões e averiguações cadastrais, prezando pela integralidade e tempestividade na gestão dos benefícios previstos na Portaria MC 746/2022;

19. O Ministério da Cidadania informa que as ações de atualização cadastral foram suspensas de abril de 2020 a dezembro de 2021, ressalvando que no período ‘as atividades de cadastramento e atualização cadastral por demanda espontânea nos municípios não ficaram paradas, apenas reduziram seu funcionamento de modo a evitar aglomerações que pudessem impactar no alastramento do vírus’. A atualização cadastral foi retomada em fevereiro de 2022, por meio da Portaria 747, de 10/2/2022, que estabeleceu a Averiguação e Revisão Cadastral de 2022 (peça 53).

20. O citado processo de atualização cadastral de 2022 apenas considerou famílias beneficiárias com dados atualizados em 2016 ou 2017, em razão da defasagem causada pela suspensão dos processos de atualização cadastral durante a pandemia e da precaução com a sobrecarga das equipes municipais nos meses iniciais de retomada do processo de atualização. O

Ministério afirma que a execução de Averiguação e Revisão Cadastral de 2022 vem atendendo ao cronograma vigente.

21. No entanto, ressalva que, ao longo deste ano, o referido cronograma sofreu algumas prorrogações, em virtude de sobrecarga parcial da rede socioassistencial, e destaca que, em Ação Civil Pública de início de novembro de 2022, a Defensoria Pública da União (DPU) solicita ‘nova dilação de prazos para atualização cadastral e a interrupção das ações de bloqueio e cancelamento de benefícios do PAB previstas no âmbito desses processos por falta de atualização cadastral’.

22. Aponta que, comparando 2022 a 2019, o nível de atualização do CadÚnico apresentou desempenho significativo à vista do grande volume de inclusões de famílias na base ao longo de 2022. Apresenta também quadro de cancelamentos e bloqueios realizados em 2022 pelas averiguações, a cargo da Secad, e das ações de focalização, no âmbito da Senarc. Em razão desses números, conclui que os processos da averiguação, revisão e focalização têm sido efetuados com uma frequência maior do que em anos anteriores à Covid-19, resultando em maiores níveis de atualização cadastral, a partir das ações de bloqueio e cancelamento.

23. Por fim, alerta sobre a distinção entre as metodologias adotadas pelo TCU e o próprio Ministério na análise da focalização do PAB, o que pode redundar em resultados diferentes.

#### Análise

24. O gestor confirma a suspensão da atualização durante o período de 2020 a 2021, assolado pela pandemia, provocando defasagem nas atualizações cadastrais e dificuldades de retomada desses processos em 2022, em virtude de dificuldades de sobrecarga da rede socioassistenciais. Inclusive, o cronograma inicial já teria sofrido prorrogações para se adaptar à capacidade operacional dos municípios.

25. Na Ação Civil Pública, a DPU, na verdade, condiciona a execução de interrupções de pagamento do PAB à melhora da capacidade de atendimento dos Cras e Creas municipais, exigindo que se apresente plano estrutural que leve em conta as dificuldades dos equipamentos do Suas em realizar a atualização do CadÚnico. E vale destacar que esse impedimento judicial na gestão do CadÚnico surge apenas no fim do exercício.

26. Há de se reconhecer o desempenho na atualização cadastral realizada ao longo de 2022, fato registrado já no relatório, mas que não tem se refletido em um nível adequado de bloqueios e cancelamentos. Considerando as averiguações/revisões e ações de focalização, o Ministério da Cidadania efetuou, nos dez primeiros meses de 2022, uma média mensal de 69.720 cancelamentos e de 164.931 bloqueios no PAB (peça 53, p. 6). No entanto, compulsando dados históricos do Ministério da Cidadania (Tabela F), observa-se que, em 2019, o PBF cancelou uma média mensal de 209.169 e bloqueou uma média de 401.070, portanto, demonstrando que, na verdade, o desempenho em 2022 tem sido pior do que o de 2019 nesse aspecto.

**Tabela F1 - Média mensal de cancelamentos e bloqueios no PBF**

| Ano  | Benefícios cancelados | Benefícios bloqueados |
|------|-----------------------|-----------------------|
| 2017 | 243.066               | 609.138               |
| 2018 | 289.710               | 612.687               |
| 2019 | 209.169               | 401.070               |
| 2020 | 79.055                | 127.541               |

Fonte: Elaboração própria (peça 124, planilha ‘PBF canc&bloq’), com base em dados do Ministério da Cidadania (disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>).

27. Quanto à diferença metodológica para se analisar a focalização, o método empregado pelo TCU baseado em estimativas a partir de pesquisa domiciliar apresenta natural diferença em relação ao uso de cadastros administrativos, porém não invalida os seus resultados, pois as situações consideradas na programação das estimativas são bastante aderentes à realidade dos cadastros administrativos.

28. Concluindo, os elementos trazidos pelos gestores não alteram o presente encaminhamento, e o teor do achado.

Comentários dos gestores relativos ao **item 138.1.d** do relatório preliminar

d) promova e incremente a atuação da rede SUAS no cadastramento e revisão dos dados no CadÚnico

29. O Ministério da Cidadania assinala que os equipamentos socioassistenciais trabalharam intensivamente nas ações de inclusão e atualização cadastral a partir da atenuação dos efeitos da pandemia, notoriamente a partir de novembro de 2021, mês em que houve o primeiro pico significativo de inclusões e atualizações de acordo com gráfico da série histórica da taxa de atualização cadastral (peça 53).

30. Segundo os gestores, a retomada das ações de qualificação cadastral refletiu-se no alcance de 80,53% de taxa de atualização cadastral, atingida em novembro de 2022.

31. Em relação aos incentivos para atuação no cadastramento e atualização do CadÚnico, o Ministério da Cidadania destaca que possui mecanismos financeiros para impulsionar a rede Suas, como o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e os repasses financeiros por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), que atingiram mais de R\$ 350 milhões em 2022. Foi mencionado ainda o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social, gerido pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

Análise

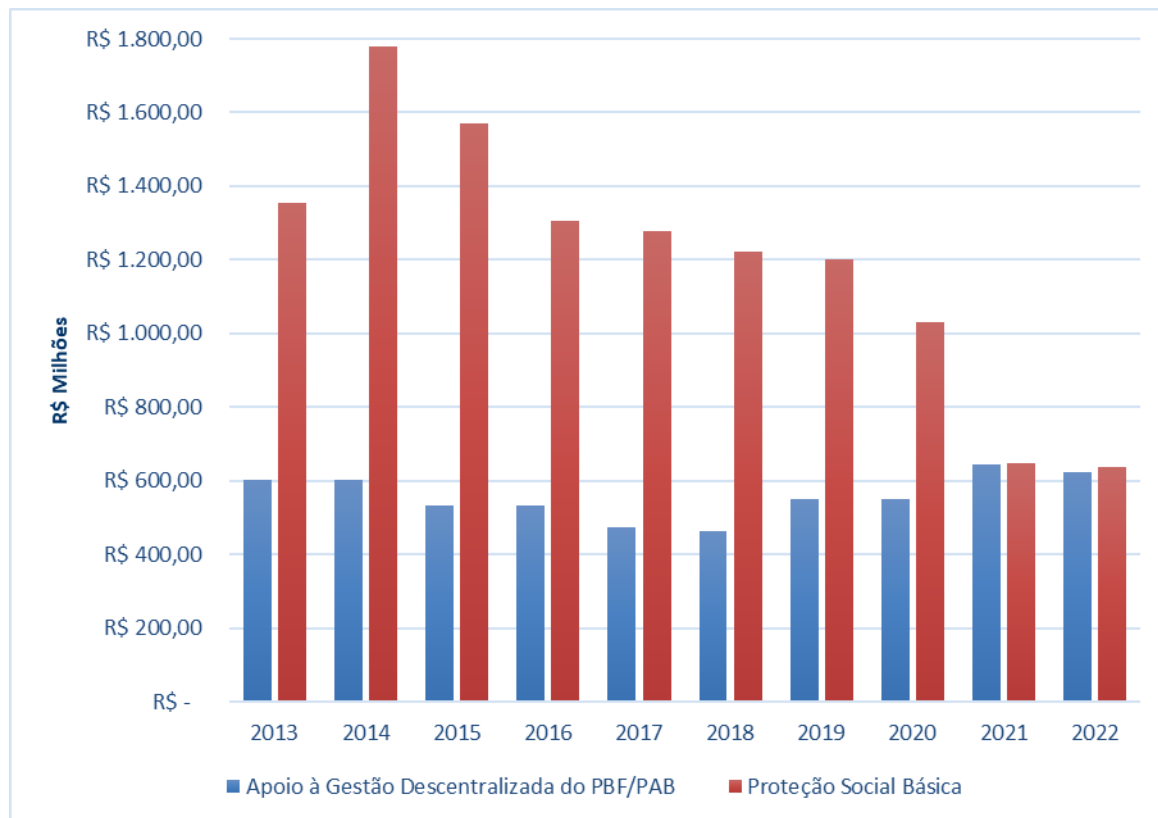
32. Realmente, ocorreu uma inflexão na trajetória de perda de qualidade de cadastro do CadÚnico a partir de novembro de 2021, quando passou a melhorar o seu índice de atualização, assim como registrado no **Gráfico 8** do relatório. No entanto, os valores de taxa de atualização cadastral (TAC) no gráfico apresentado pelo gestor são sempre superiores aos obtidos pela equipe de auditoria por meio do acesso a dados disponibilizados em site do próprio Ministério da Cidadania (<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>). Tomando como exemplo o mês de agosto de 2022, a taxa de atualização informada nesses dados foi de 71,7%, enquanto a TAC apresentada pelo gestor aponta para um número superior, de 76,2%. A fonte

indicada pelo gestor, Boletim Cadastro Único Brasil – novembro/2022, não foi encontrada ou enviada e não há detalhamento da metodologia de cálculo das percentagens apresentadas que possibilitem avaliar a origem da diferença. Além disso, apesar das diferenças, os números apresentados pela equipe de auditoria não foram contestados nos comentários. Assim, manteve-se a análise com os percentuais obtidos pela equipe, com base nos dados públicos disponibilizados no site do Ministério.

33. Não obstante, conforme reconhecido na análise da recomendação anterior, observou-se, de fato, uma retomada de atualização cadastral em 2022, que entretanto, não vem redundando em um nível adequado de bloqueios e cancelamentos de beneficiários indevidos.

34. Sobre as formas de incentivo à rede Suas para execução das tarefas afetas ao cadastramento e atualização do CadÚnico, o orçamento referente ao apoio à gestão descentralizada do PBF/PAB (ações orçamentárias 8446 e 21DR), no qual se encontra IGD-PBF e IGD-PAB, tem mantido níveis estáveis entre R\$ 400 milhões e pouco mais de R\$ 600 milhões desde 2013 (Gráfico F1). No entanto, o Suas possui custos administrativos e fixos necessários para o funcionamento das equipes nos municípios e que são amparados por outras fontes de transferências federais, como os da Proteção Social Básica (ações 20V5, 2A60 e 219E), que suporta o Cras e o IGD-Suas, indicados pelo próprio gestor. Neste caso, diferentemente do IGD-PBF, a dotação vem decrescendo significativamente e aprofundou-se desde 2020. Essa diminuição de apoio pode prejudicar as ações necessárias demandadas para a melhoria da qualidade do cadastro.

**Gráfico F1 – Dotação orçamentária anual do Apoio à gestão descentralizada e da Proteção social básica**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do SIOP (peça 124, planilha 'SIOP').

Nota: valores financeiros de 2022 correspondem até a última carga em 28/11/2022.

35. Em razão do exposto, entende-se que o achado correspondente não necessita de ajuste e a recomendação deve prosperar como proposta inicialmente.

Comentários dos gestores relativos ao item 138.1.e do relatório preliminar

e) cesse a sugestão de composição familiar advinda do Auxílio Emergencial no cadastramento eletrônico atual do PAB;

36. De início, os gestores garantem que ‘será restringido a atualização do Cadastro Único por meio da base Extracad – oriunda do Auxílio Emergencial’ (peça 53).

37. Em seguida, argumentam que o aplicativo seria apenas um dos meios de cadastramento e que, após realizar o pré-cadastro, o cidadão precisa complementar seus dados na gestão municipal, etapa sem a qual seu cadastro será excluído. Segundo os gestores, o volume de famílias cadastradas com ‘origem APP’ representaria apenas 2,9% das inclusões de 2022.

38. Informam ainda que apenas 106.063 famílias unipessoais têm origem no cadastro via APP, o que representaria menos do que 1% das 13,9 milhões de famílias unipessoais cadastradas. Com isso, concluem que ‘não há elementos que evidenciem que a sugestão de composição familiar advinda do Auxílio Emergencial justificaria o aumento de famílias unipessoais no Cadastro Único’.

39. Os gestores acrescentam que o aumento das famílias unipessoais aconteceu principalmente após novembro de 2021 e que foi lançada uma ação de averiguação cadastral em novembro de 2022 para compreender esse fenômeno.

40. Os gestores trazem ainda argumentos (itens 4.61 a 4.63 da peça 53) questionando a metodologia adotada pelo Tribunal para avaliar a focalização do programa. Os critérios utilizados pelo Tribunal para comparar registros administrativos com resultados de Pesquisas Domiciliares seriam inadequados, tendo em vista conceitos diferentes adotados pela PNADC e pelo Cadastro Único. Tais argumentos baseiam-se principalmente na Nota Técnica SE 4/2021.

Análise

41. Primeiramente, cabe destacar que os gestores não manifestaram nenhuma proposta específica de alteração no texto do achado ou na recomendação do item 138.1.e. Ao contrário, os gestores afirmam que restringirão a atualização cadastral por meio da base de dados oriunda do Auxílio Emergencial, o que vai ao encontro da medida proposta pela equipe de auditoria no relatório preliminar.

42. Assim, fica demonstrada a necessidade de manter a proposta, até para que as medidas adotadas possam ser monitoradas no futuro.

43. Em relação aos argumentos dos gestores de que a sugestão de composição familiar oriunda do Auxílio Emergencial teria impacto muito baixo na focalização do programa, cabem algumas considerações.

44. A causa ensejadora da proposta não pretende ser a única causa para o achado apontado no relatório, que menciona textualmente como as principais causas estão associadas ao desenho da política, ‘que gera incentivos para que os membros das famílias se cadastrem separadamente no CadÚnico, de modo a receberem valores de PAB maiores’. Fragilidades no cadastramento autodeclaratório e atendimento remoto dos Cras durante a pandemia são outras causas que contribuem para o problema. O aproveitamento da composição familiar advinda do Auxílio Emergencial é mencionado como possível fator de agravamento dessas deficiências.



45. Em relação às divergências metodológicas levantadas pelos gestores, cabem duas breves considerações.

46. Por um lado, a metodologia utilizada no presente trabalho foi amplamente debatida com especialistas por meio de reuniões e painéis, além de ter sido utilizada em outros trabalhos, como o TC 016.827/2020-1 (Relatórios de Acompanhamento Especial das Medidas de Resposta à Crise do Coronavírus para Proteção da Renda de Informais e Pessoas de Baixa Renda), ocasião na qual suas conclusões foram acolhidas pelo Plenário do TCU. Inclusive, a própria Nota Técnica SE 4/2021 foi apresentada por ocasião daquele trabalho e seus argumentos discutidos.

47. Por outro lado, os próprios gestores admitem que observaram um aumento no percentual de famílias unipessoais por ocasião da implantação do PAB, de maneira que lançaram uma ação de averiguação cadastral específica para esse público. Ou seja, os próprios gestores, ainda que de maneira empírica, percebem o problema apontado no achado e tem adotado medidas para compreendê-lo e enfrentá-lo.

48. Dessa forma, entende-se que os comentários dos gestores em relação ao item 138.1.e não justificam qualquer alteração na medida proposta ou no texto do achado.

Comentários dos gestores relativos ao **item 138.1.f** do relatório preliminar

f) desenvolva estudos complementares para identificar indivíduos que estão recebendo benefício indevidamente ou que fazem jus ao auxílio, mas não o estão recebendo;

49. Apontando para o item 82 do relatório preliminar (transcrito a seguir), os gestores argumentam que os erros de inclusão e exclusão avaliados teriam ocorrido em um período de instabilidade, um ‘amplo espaço de tempo’ (11 meses) no qual, coincidentemente, iniciou-se o pagamento dos benefícios extraordinário (12/2021) e complementar (8/2022), o programa estava em implementação e ocorrera a maior concessão de benefícios na ‘história das políticas de transferência de renda do governo federal’.

82. Em dezembro de 2021, os possíveis erros de exclusão indevida eram generalizados entre as cinco regiões, à exceção do Nordeste, que já indicava a ocorrência de erros de inclusão indevida. Em março de 2022, a situação se manteve semelhante, com estimativa de exclusão indevida nas regiões do Sudeste, Sul e Centro-Oeste, ainda que reduzida em relação ao momento anterior, enquanto na região Nordeste a estimativa de inclusão indevida teve um aumento importante.

83. Em outubro de 2022, por sua vez, as regiões Norte e Sudeste passaram a apresentar estimativas de erros de inclusão indevida, ao mesmo tempo em que os possíveis erros de inclusão indevida no Nordeste aumentaram mais ainda. Sul e Sudeste ainda apresentam erros de exclusão, mas com números mais reduzidos em relação aos dois períodos anteriores.

84. No cômputo total, passou-se de uma estimativa de exclusão indevida de cerca de 3 milhões de famílias em dezembro de 2021 para uma estimativa de inclusão indevida de 3,5 milhões de famílias em outubro de 2022.

50. Assim, os gestores argumentam ser possível que os resultados apontados seriam diferentes se fosse utilizado um período de maior estabilidade do Programa.

51. Os gestores informam, ainda, que estão contratando consultoria para desenvolver ‘metodologia para atualização periódica da estimativa de pobreza’, com a qual se espera atualizar a estimativa municipal de pobreza em periodicidade inferior ao Censo Demográfico. Por conseguinte, esperam que eventuais riscos de inclusão e exclusão indevida sejam reduzidos.

52. Por fim, destacam que ‘erros de inclusão ou exclusão decorrem de dados cadastrais desatualizados, sem que seja possível comprovar má fé por parte do responsável familiar’, e que já apresentaram, em tópicos anteriores, que têm adotado medidas para aperfeiçoar o cadastro.

#### Análise

53. Primeiramente, cabe destacar que os gestores não manifestaram nenhuma proposta específica de alteração no texto do achado ou na recomendação do item 138.1.f.

54. Em relação ao período no qual foram realizadas as avaliações de focalização, é importante destacar que não se trata de uma coincidência. O objetivo da auditoria era justamente avaliar a focalização de um novo programa em implementação, que experimentava um incremento no volume de recursos financeiros e um aumento da cobertura.

55. As análises realizadas concentraram-se em três momentos distintos dessa implementação (12/2021, 3/2022 e 10/2022) e indicaram as falhas de focalização que foram abordadas no relatório preliminar. Tal conclusão justifica a adoção de medidas como a proposta, de realização de estudos para identificar indivíduos que estão recebendo indevidamente ou que fazem jus ao auxílio e não estão recebendo.

56. A medida, mencionada pelos gestores, de desenvolver metodologia para atualização da estimativa de pobreza com periodicidade inferior ao Censo, é elogiosa e muito importante, principalmente em um eventual cenário de restrição orçamentária no qual exista fila de espera pelo benefício e seja necessário priorizar os recursos.

57. Em relação a ocorrência ou não de má fé do cidadão, no caso de um erro de inclusão indevida, tal juízo de mérito não foi abordado diretamente no relatório. Convém observar, no entanto, que, ao contrário do que afirmam os gestores, erros de inclusão ou exclusão indevida não proveem apenas de dados cadastrais desatualizados. Tais erros podem ser oriundos de um cadastro feito inadequadamente, de informações errôneas prestadas (com ou sem má fé) e meramente declaratórias.

58. No caso do PAB, que teve um grande número de famílias cadastradas recentemente, as evidências não apontam apenas para a desatualização cadastral.

59. Dessa forma, entende-se que os comentários dos gestores em relação ao item 138.1.f não justificam alteração na medida proposta ou no texto do achado.

### **Nível de implementação dos novos benefícios criados pelo PAB**

#### Comentários dos gestores relativos ao item 138.1.g do relatório preliminar

g) restabeleça o cronograma das Reuniões Setoriais de Avaliação Estratégica visando o controle, avaliação e monitoramento das ações desenvolvidas pelos Órgãos da Pasta Ministerial, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021;

60. A Coordenadoria-Geral de Planejamento e Avaliação apresenta o Despacho 77/2022/SE/SPOG/CGPA informando que o monitoramento, a avaliação e a revisão do planejamento institucional têm sido realizados nos termos da Portaria 2.368, de 20 de dezembro de 2019, revisada pela Portaria 608, de 12 de fevereiro de 2021, e Portaria 716, de 2 de dezembro de 2021 (peça 49, item 2).

61. No citado documento, há farta informação sobre a realização de reuniões, o tema tratado, referências processuais, procedimentais e outras, bem como elenca os órgãos do Ministério

da Cidadania que participaram do debate. Ademais, há indicação das datas de realizações das reuniões, que começaram em maio de 2019, sendo realizadas pelo menos a cada três meses, até o mês da última reunião ocorrida em novembro de 2022.

#### Análise

62. A Portaria MC 2.368, de 20 de dezembro de 2019, assim disciplina:

Art. 5º O Plano Estratégico, seus objetivos, metas e demais ações dele decorrentes e seus resultados serão monitorados, avaliados e revistos durante as Reuniões de Avaliação da Estratégia – RAE. (destaque nosso)

63. É cristalino o mandamento que determina que as ações decorrentes do Planejamento Estratégico devem ser monitoradas, avaliadas e revistas. O gestor elencou documentação pertinente à realização das RAE, evidenciando o tema tratado em nível de macroprocesso, razão pela qual, não mais se vislumbra a necessidade de manutenção da proposta contida em sede de relatório preliminar. Assim, entende-se que os comentários dos gestores em relação ao item 138.1.g justificam o afastamento da medida proposta, bem como alteração no texto do achado.

#### Comentários dos gestores relativos ao item 138.1.h e seus subitens do relatório preliminar

h) em relação ao Auxílio Criança Cidadã, exceto na superveniência de norma que determine a descontinuidade do benefício:

h1. ultime providências visando propor a revisão do texto legal instituidor do Auxílio Criança Cidadã, visando a exequibilidade do benefício;

h2. vencida a providência acima, elabore o devido documento formal de planejamento para implementação do Auxílio Criança Cidadã, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021;

64. O gestor da Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância apresenta a Nota Técnica 42/2022 (Processo SEI 71000.035425/2022-00) que traz em seu bojo informações sobre o quadro social que motivou a concepção do ACC e sobre os fatores que levaram à sua inexecutabilidade (peça 55). Estas informações complementam o contido no Ofício 518/2022/SEDS/SNAPI/MC (peça 101).

65. Ainda com relação ao ACC, o Secretário Especial Substituto da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social encaminhou o Ofício-Circular 167/2022/SEDS/MC e o Ofício 2342/2022/SEDS/MC onde se revela a criação de grupo de trabalho, nos termos prescritos pelo Decreto 9.191/2017, com o objetivo de realizar estudos, propor alterações legais, bem como efetuar comunicação com outros órgãos a serem envolvidos nas tratativas no intuito de redesenhar o modelo de execução do ACC e viabilizar a sua implementação. Informa ainda que a criação do grupo de trabalho segue o seu fluxo de tramitação no bojo do Processo SEI 71000.094046/2022-43 (peças 56 e 90).

#### Análise

66. O gestor da SNAPI, responsável pela implementação do ACC, também inova em seus argumentos demonstrando as ações adotadas na tentativa de implementação do benefício. Tais ações culminaram na elaboração de estudos e pareceres que demonstram problemas no atual desenho do ACC que implicam em sua inexecutabilidade. Entretanto, as ações descritas nos comentários do gestor não afastam a recomendação contida no subitem 138.h.1.

67. Não obstante, cabe registrar que a criação do grupo de trabalho específico é pertinente e necessária para a ultimação de providências visando à promoção de subsídios à tomada de decisão para alteração do texto da Lei 14.284/2021 para viabilizar o ACC. Assim, a iniciativa está sendo informada no capítulo correspondente do relatório de auditoria.

Comentários dos gestores relativos ao item 138.1.i do relatório preliminar

i) elabore o devido documento formal de planejamento para implementação do Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, exceto na superveniência de norma que determine a descontinuidade do benefício, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021;

68. O gestor do Departamento de Inclusão Produtiva discorre no Ofício 215/2022/SEDS/SEISP-ASSESSORIA II/MC sobre as ações desenvolvidas para a implementação do AIPU qualifica as ações trazidas à lume no seu Ofício 135 SEDS/SEISP, de 14/7/2022, devidamente analisadas em sede de relatório preliminar (peças 54 e 100).

Análise

69. O gestor responsável pela implementação do AIPU não inova naquilo já apresentado e analisado (vide parágrafo 121 do texto principal deste Relatório de Auditoria). Contudo, cabe salientar que a equipe de auditoria concorda que foram tomadas providências para mitigar os óbices à implementação do benefício e reconhece todo o valor agregado nas ações tomadas pelo gestor do AIPU. Contudo, não houve a apresentação de um documento formal de planejamento que contemple um plano de ação, razão pela qual não há de se realizar alterações de conteúdo nessa proposta de recomendação.

**Anexo 1 – Organograma do Ministério da Cidadania**

(...)”

É o relatório.

## VOTO

Trago a exame deste Tribunal Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada no Programa Auxílio Brasil (PAB) com o objetivo de avaliar os aspectos relacionados à focalização, equidade e custo-efetividade, bem como os desafios enfrentados para a implementação do referido programa.

2. A fiscalização em questão foi empreendida pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) obedecendo às normas e padrões de auditoria inerentes aos trabalhos empreendidos por esta Corte, e compreendeu o período de abril a novembro deste ano, entre as fases de planejamento, execução e elaboração do correspondente relatório. Ao final do trabalho, minuta do relatório da auditoria foi ainda remetida para comentário dos gestores, sendo a análise desses comentários realizada no “Apêndice F” e refletidos no relatório final que integra este processo.

3. O PAB foi instituído mediante a [Medida provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021](#), convertida posteriormente na [Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021](#), em substituição ao Programa Bolsa Família (PBF), como instrumento de política pública que visa a mitigação da pobreza e extrema pobreza, mediante transferência de renda da União para as famílias beneficiárias, e passou a ser o principal instrumento de garantia de renda no novo cenário de pobreza que adveio da crise da Covid-19.

4. Considerando o novo desenho do programa, a importância do tema, a alta materialidade envolvida e a possibilidade de contribuir para o melhor desempenho da política de transferência de renda, a SecexPrevidência propôs a realização desta auditoria operacional com o objetivo de avaliar o PAB, efetuando-se comparações com o programa anteriormente conduzido também com esse objetivo, o Bolsa Família, fiscalização essa que foi por mim autorizada no âmbito do TC 006.049/2022-2.

5. O volume de recursos fiscalizados foi da ordem de R\$ 114,2 bilhões projetados até o fim de 2022. Para 2023, mantidas as condições atuais, o programa consumirá cerca de R\$ 153,8 bilhões do Orçamento-Geral da União.

6. Consoante mencionado, o objetivo da auditoria consistiu em avaliar as mudanças advindas do PAB quanto à focalização, à equidade e ao custo-efetividade, bem como os desafios enfrentados para a sua implementação, de maneira que, para alcançar esse objetivo, foram formuladas as seguintes questões de auditoria durante a fase de planejamento dos trabalhos:

**Questão 1:** O PAB distribui os recursos de forma equitativa entre os membros das famílias beneficiárias?

**Questão 2:** O PAB apresentou melhoria de custo-efetividade da política de transferência de renda?

**Questão 3:** Qual é o nível de focalização do PAB considerando as estimativas dos erros de inclusão e exclusão?

**Questão 4:** Qual é o nível de implementação e desafios dos novos benefícios criados pelo PAB, a saber: Auxílio Criança Cidadã (ACC), Auxílio Esporte Escolar (AEE), Bolsa Iniciação Científica Júnior (BICJr), Auxílio Inclusão Produtiva Urbana (AIPU) e Auxílio Inclusão Produtiva Rural (AIPR)?

7. Derivam dessas formulações os achados de auditoria encontrados pela equipe de fiscalização, os quais foram submetidos previamente aos gestores, para seus comentários, antes do lançamento das conclusões e proposições definitivas da equipe, chanceladas pelo corpo diretivo da SecexPrevidência, os quais foram reproduzidos no relatório precedente.

8. Vale ressaltar, quanto aos critérios e metodologia empregada no trabalho de auditoria, que para aferir o nível de equidade *per capita* do programa avaliado, foram utilizados como parâmetros a equidade *per capita* do seu antecessor, o Programa Bolsa Família (PBF) e, posteriormente, o conjunto de benefícios aprovados por ocasião da criação do PAB, que integra o que se convencionou chamar de PAB “cesta raiz”.

9. Os resultados obtidos para o PBF e o PAB “cesta raiz” também foram utilizados como critérios para mensuração do custo-efetividade do PAB, programa esse que também inclui parcelas de benefícios extraordinários e complementares.

10. Para melhor compreensão do Programa, necessário, portanto, realizar uma síntese das condições de sua implementação.

11. O PAB, além de garantir uma renda básica às famílias vulneráveis busca simplificar a cesta de benefícios e estimular a emancipação dessas famílias para que alcancem autonomia e superem situações de vulnerabilidade social. Essa emancipação, muito necessária, não foi objeto de avaliação nestes autos, uma vez que os mecanismos criados são ainda recentes, haja vista ter o programa em questão cerca de apenas 1 (um) ano.

12. É coordenado pelo Ministério da Cidadania (MC), órgão responsável por gerenciar os benefícios e pelo envio de recursos para pagamento a ser realizado por outros órgãos estatais.

13. A legislação do PAB promoveu atualização das chamadas linhas de pobreza utilizadas nas políticas públicas nacionais, de sorte que são considerados elegíveis ao programa as famílias em situação de pobreza, cuja renda familiar *per capita* mensal se situe entre R\$ 105,01 (cento e cinco reais e um centavo) e R\$ 210,00 (duzentos e dez reais); e em situação de extrema pobreza, com renda familiar *per capita* mensal igual ou inferior a R\$ 105,00 (cento e cinco reais).

14. Ainda segundo a Lei, as famílias que se enquadrarem na situação de pobreza apenas serão elegíveis ao Programa Auxílio Brasil se possuírem em sua composição gestantes, nutrízes ou pessoas com idade até 21 (vinte e um) anos incompletos.

15. Com sua criação houve reformulação daqueles benefícios antes existentes no PBF, tendo sido majorados os valores pagos, com reconfiguração sob outras denominações: Benefício de Composição Familiar (BCF), Benefício Primeira-Infância (BPI), Benefício para Superação da Pobreza (BSP) e Benefício Compensatório de Transição (BComp). Esses benefícios caracterizam a chamada “cesta raiz” aludida no relatório da SecexPrevidência.

16. Além dos citados benefícios da “cesta raiz”, foram criados outros cinco: Auxílio Esporte Escolar (AEE), Bolsa de Iniciação Científica Júnior (BICJr), Auxílio Criança Cidadã (ACC), Auxílio Inclusão Produtiva Rural (AIPR) e Auxílio Inclusão Produtiva Urbana (AIPU).

17. No “Apêndice A” do Relatório a equipe elaborou quadro comparativo das composições dos benefícios pagos por ocasião do programa anterior frente aos benefícios elegíveis para as famílias, conforme a respectiva configuração e condições de enquadramento, reproduzido a seguir:

“Apêndice A – Quadro comparativo de benefícios (PBF versus PAB)”

| PBF (Extinto)                                                   |                                                  | PAB (Vigente)                                                             |              |
|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Benefícios                                                      | Valor mensal (R\$)                               | Benefícios da cesta raiz                                                  | Valor mensal |
| <b>Benefício básico para família extremamente pobre</b>         | R\$ 100,00                                       | -                                                                         | -            |
| <b>Benefício variável por gestantes de família pobre* (BVG)</b> | R\$ 49,00 até R\$ 245,00 (até 5 beneficiários**) | Benefício composição familiar (BCF) por gestantes de família pobre* (BCG) | R\$ 65,00    |
| <b>Benefício variável por nutrízes de</b>                       | R\$ 49,00 até R\$ 245,00                         | Benefício composição familiar (BCF) por nutrízes de                       | R\$ 65,00    |



| PBF (Extinto)                                                                                             |                                                     | PAB (Vigente)                                                                                |                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Benefícios                                                                                                | Valor mensal (R\$)                                  | Benefícios da cesta raiz                                                                     | Valor mensal                                                                               |
| <b>família pobre* (BVN)</b>                                                                               | (até 5 beneficiários**)                             | <b>família pobre* (BCN)</b>                                                                  |                                                                                            |
| <b>Benefício variável por crianças (0-12 anos) e adolescentes (até 15) de família pobre* (BV criança)</b> | R\$ 49,00 até R\$ 245,00<br>(até 5 beneficiários**) | Benefício primeira infância por crianças (0-36 meses) de família pobre* (BPI)                | R\$ 130,00                                                                                 |
|                                                                                                           |                                                     | Benefício composição familiar (BCF) por crianças (4-15 anos de família pobre* (BCC)          | R\$ 65,00                                                                                  |
| <b>Benefício variável por adolescentes (16-17 anos) de família pobre* (BVJ)</b>                           | R\$ 57,00, até R\$ 114,00<br>(até 2 beneficiários)  | Benefício Composição Familiar (BCF) por adolescentes (16-17 anos) de família pobre* (BCA)    | R\$ 65,00                                                                                  |
| -                                                                                                         | -                                                   | Benefício Composição Familiar (BCF) por adolescentes (18-21 anos***) de família pobre* (BCJ) | R\$ 65,00                                                                                  |
| <b>Benefício para superação da extrema pobreza (BSP) para família extremamente pobre</b>                  | Valor para superar a ext. pobreza <i>per capita</i> | Benefício para superação da extrema pobreza (BSP) para família extremamente pobre            | Valor para superar a ext. pobreza <i>per capita</i> (valor mínimo de R\$ 25,00 por membro) |
| -                                                                                                         | -                                                   | Benefício Compensatório de Transição (BComp) em relação ao PBF                               | Valor para superar o valor anterior do PBF                                                 |
|                                                                                                           |                                                     | <b>Benefícios extraordinários</b>                                                            | <b>Valor mensal (R\$)</b>                                                                  |
| -                                                                                                         | -                                                   | Benefício Extraordinário                                                                     | R\$ 400,00 de renda mínima total da família após benefícios da cesta raiz                  |
| -                                                                                                         | -                                                   | Benefício Complementar EC 123/2022                                                           | R\$ (200,00 + 400,00) de renda mínima total da família após benefícios da cesta raiz       |
|                                                                                                           |                                                     | <b>Novos Benefícios</b>                                                                      | <b>Valor mensal (R\$)</b>                                                                  |
| -                                                                                                         | -                                                   | Auxílio Esporte Escolar por atletas de destaque de 12-17 anos das famílias acima             | 12 x R\$ 100,00 mensais por estudante + parcela única de R\$ 1.000,00 por família          |
| -                                                                                                         | -                                                   | Bolsa de Iniciação Científica Junior por estudante de destaque                               | 12 x R\$ 100,00 mensais por estudante + parcela única de R\$ 1.000,00 por família          |
| -                                                                                                         | -                                                   | Auxílio Criança Cidadã por família com crianças de 0-48 meses em 31/março                    | R\$ 200,00 por família (turno parcial) ou R\$ 300,00 (turno integral)                      |
| -                                                                                                         | -                                                   | Auxílio Inclusão Produtiva Rural agricultor familiar                                         | R\$ 200,00 por família                                                                     |
| -                                                                                                         | -                                                   | Auxílio Inclusão Produtiva Urbana vínculo de empresa formal                                  | R\$ 200,00 por família                                                                     |

18. Em relação à **Questão 1 de auditoria**, a equipe de fiscalização apontou como achado a “**III.1 Redução de equidade das famílias beneficiárias**”.

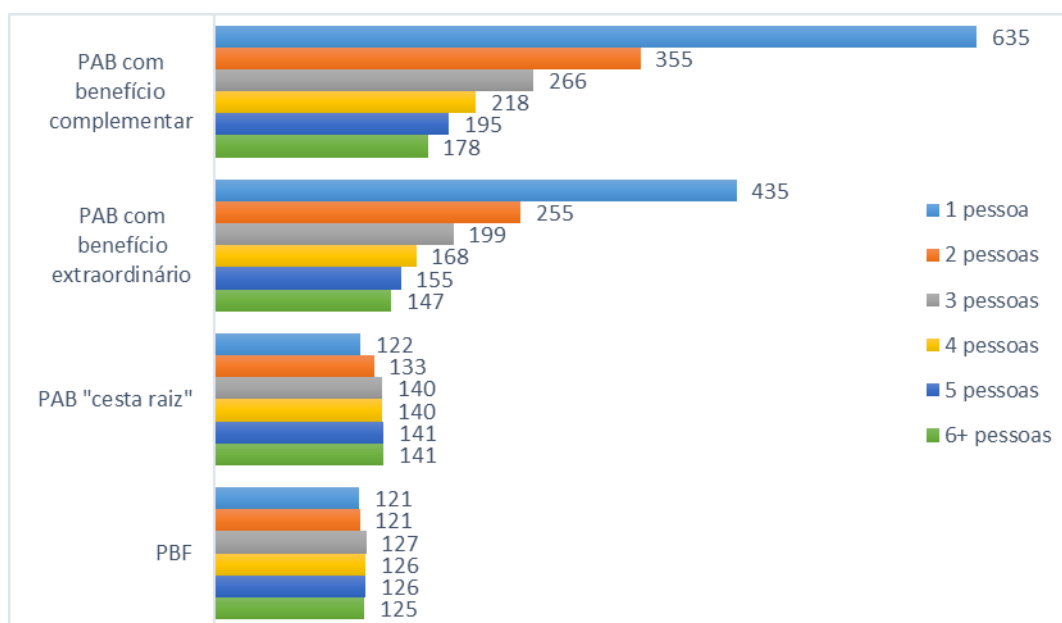
19. Explica-se que com a adoção do benefício extraordinário e, posteriormente, do benefício complementar, a equidade de recebimento de valores *per capita* entre as famílias beneficiárias do PAB reduziu-se comparada à do PBF e à do próprio PAB antes desses benefícios, e esse novo desenho do

programa terminou por prejudicar o cumprimento dos seus objetivos, gerando incentivos para que as famílias se cadastrem separadamente, comprometendo, também, a qualidade do CadÚnico.

20. Utilizando-se das bases de dados de informações sobre o Programa, seus beneficiários e os pagamentos, e a partir da lista de beneficiários de agosto de 2022, a equipe fez cálculo de quanto seriam os benefícios se o PBF ainda estivesse em vigor e, posteriormente, calculado o valor do benefício *per capita* médio por classe de número de membros na família, sendo esse mesmo cálculo realizado para o PAB com o desenho inicialmente aprovado (benefícios denominados nesta auditoria de “cesta raiz”), acrescentando depois dados para o PAB com o benefício extraordinário, e para o PAB com os benefícios extraordinário e complementar, desenho esse em vigor em agosto de 2022.

21. As evidências de tal redução de equidade na distribuição dos recursos às famílias e, conseqüentemente aos indivíduos, considerando os valores *per capita*, são visualizadas nos gráficos apresentados no relatório. Considerou-se, numa primeira hipótese, somente a renda proveniente do PAB, e, numa segunda, a renda desse programa com as rendas obtidas de outras fontes que, sozinhas, não tirariam tais famílias dos critérios de elegibilidade, sendo pertinente a reprodução do Gráfico 3 apresentado no relatório que evidencia essa segunda situação:

**Gráfico 3 - Valor da renda per capita por classe de número de pessoas na família e desenho do programa**



22. Evidencia-se que o desenho de transferência de renda do PAB com o benefício extraordinário, pago até agosto de 2022 e já aprovado para ser pago a partir de janeiro de 2023, terminou por privilegiar as famílias ditas unipessoais. De igual maneira, com a implementação do benefício complementar, implementado a partir de agosto de 2022 e previsto para ser encerrado em dezembro de 2022 também privilegia ainda mais composições de famílias ditas unipessoais, as quais evidentemente não contém sequer crianças ou adolescentes na composição, apesar de ser esse público prioritário nos termos do art. 2º, § 1º, incisos III a VI, da [Lei 14.284/2021](#).

23. Já o PAB “cesta raiz” e o PBF, conforme se evidencia no gráfico, possuem níveis de equidade mais homogêneos, sendo possível visualizar, nessas configurações de programa maior atenção a composições familiares com três ou mais membros.

24. Embora não abordado no relatório da equipe de auditoria, cabe registrar que o aspecto legal também contribui para o problema de equidade encontrado, uma vez que, para fins de elegibilidade e enquadramento no programa, a [Lei 14.284/2021](#) definiu como família também aquilo que conhecemos como indivíduo, criando conceito legal de família unipessoal:

“Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

**I - família: núcleo composto por uma ou mais pessoas que formem um grupo doméstico**, com residência no mesmo domicílio e que contribuam para o rendimento ou que dele dependam para atendimento de suas despesas;” (destaquei)

25. A equipe de auditoria procurou identificar e apontar as possíveis causas para a redução da equidade na distribuição desses recursos do PAB às famílias vulneráveis e seus efeitos, tendo efetuado o seguinte registro:

“49. Esses resultados são fruto direto do desenho desses benefícios. Ao instituir um pagamento de R\$ 400,00 mínimo a todas as famílias, o benefício extraordinário acabou por se tornar um cobertor que se sobrepôs as particularidades das diversas famílias beneficiárias. Por exemplo, nas regras originais do PAB, uma mãe sem renda, com um filho adolescente e uma criança de cinco meses teria direito a R\$ 335,00 por mês, enquanto uma pessoa sozinha sem renda teria direito a R\$ 105,00 por mês. Com o benefício extraordinário, ambos recebem o mesmo valor de R\$ 400,00. Com o benefício complementar, desenho do PAB ora em vigor, a situação se torna ainda mais desigual, as duas famílias recebendo R\$ 600,00. Ainda que ambos estejam em situação melhor que antes, a maior parte dos novos gastos orçamentários foram direcionadas a pessoas que moram sozinhas e não ao público prioritário do PAB: crianças e adolescentes.

50. Evidencia-se o principal efeito da criação desses dois novos benefícios, o direcionamento de grandes valores orçamentários para o público não-prioritário do programa. Também foi gerado um forte incentivo a declarações inverídicas sobre composição familiar, fragmentando as famílias em vários pedaços, de maneira que cada fragmento receba os R\$ 600,00 mínimos. Esse comportamento acaba por gerar distorções ainda maiores, pois enquanto uma família de adultos pode se fragmentar em tantas famílias quanto pessoas forem, constituindo diversas famílias unipessoais, uma família com crianças e adolescentes não tem a mesma capacidade.

51. Também a disparidade existente entre o benefício mínimo, de R\$ 600,00, e a atual linha de pobreza, de R\$ 210,00, acaba gerando mais desigualdades. Atualmente as famílias beneficiárias do PAB, ou seja, famílias com renda per capita inferior a R\$ 210,00 reais, têm seus níveis de renda projetados para rendas até três vezes esse valor. Enquanto isso, famílias cuja renda per capita está pouco acima da atual linha de pobreza são preteridas, sem receber benefícios de transferência de renda. Cria-se assim um sentimento de injustiça e um incentivo maior para que essas famílias acima da linha de pobreza subdeclarem suas rendas e ingressem no programa.

52. Por fim, todos esses incentivos negativos acabam por deteriorar o CadÚnico, que fica cada vez mais com informações descoladas da realidade da população brasileira em situação de pobreza. Considerando que o Cadastro não é utilizado apenas para o PAB, mas também para diversas outras políticas sociais que têm como alvo a população em situação de pobreza, estas outras políticas também podem ser prejudicadas com a deterioração da qualidade do Cadastro, conforme pode ser observado no Gráfico 4, que mostra o crescimento acentuado de ‘famílias unipessoais’.

53. Em relação a este crescimento, o Ministério informou ter editado a Instrução Normativa Conjunta 5/MC/SE/Secad-SEDS/Senarc, de 4 de novembro de 2022, (peça 74) que define e divulga os procedimentos operacionais, o cronograma e as repercussões relativas ao processo de Averiguação Cadastral Unipessoal, voltada para famílias unipessoais inscritas no Cadastro Único. De acordo com o cronograma, tal averiguação começará a produzir efeitos a partir de dezembro de 2022, com o bloqueio de benefícios, mas a exclusão de cadastros não regularizados ocorrerá apenas em dezembro de 2023.”

26. A conclusão a que chegou a equipe, diante do cenário apresentado, é de que a adoção do benefício extraordinário, em valor único por família, muito acima dos valores normalmente percebidos pelas famílias devido a sua composição familiar e muito acima da atual linha de pobreza, traz prejuízos

aos objetivos de priorização das crianças e adolescentes e gera incentivos a declarações distorcidas sobre composição familiar e renda, prejudicando a qualidade das informações existentes no Cadastro Único, sendo esses efeitos mais danosos com a adoção do benefício complementar, que aumenta os valores repassados por família, nos termos da legislação do programa.

27. Sobre esses apontamentos, a equipe de auditoria registrou em seu relatório as considerações trazidas pelo Ministério da Cidadania, no Apêndice “F”, consoante a seguir:

“4. O Ministério da Cidadania informa que a ‘cesta raiz’ do PAB apresentou avanços na transferência de renda e na equidade e que está estudando os efeitos da inclusão do benefício extraordinário como benefício permanente. A Senarc está atuando com o Banco Mundial por meio de um Acordo de Cooperação Técnica Internacional e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) estudando aprimoramentos à ‘cesta raiz’ do PAB com foco na efetividade, eficiência e eficácia na alocação de recursos.

5. Ainda de acordo com o Ministério, os estudos também estão avaliando as alterações ocorridas nas composições das famílias atendidas pelo programa, apresentando estatísticas sobre a prevalência de diferentes composições familiares em março de 2020 e de 2022. A priorização de crianças e adolescentes faz parte desses estudos, com reflexões sobre possíveis alterações nos benefícios que já compõem a ‘cesta raiz’ do PAB.”

28. Diante dessas constatações, a equipe de fiscalização propõe que este Tribunal recomende ao Ministério da Cidadania que nos estudos para ajustes e normatização do PAB ou de programa de transferência de renda que venha a substituí-lo, seja considerada a importância de promover pagamentos per capita mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade, cumprindo o objetivo de priorização de crianças e adolescentes, previsto no art. 2º, § 1º, inciso III da Lei 14.284/2021, medida com a qual me coloco integralmente de acordo.

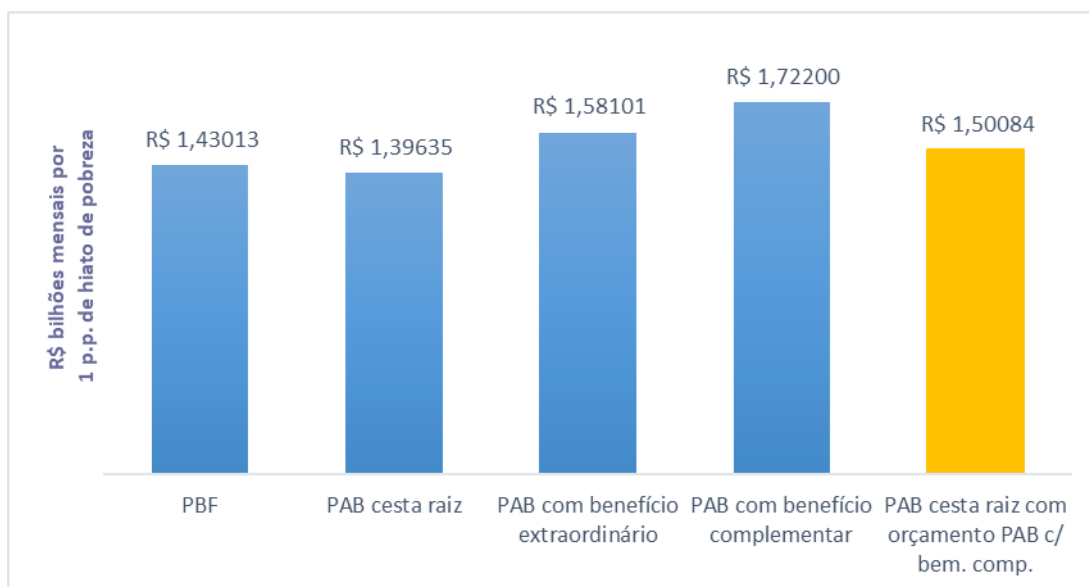
29. Da **Questão 2 de auditoria** deriva o achado segundo o qual houve “*IV.1. Aumento do custo-efetividade no combate à pobreza*”.

30. Segundo reportado pela equipe de auditoria, o custo-efetividade para redução da pobreza proporcionado pelo PAB com a implementação do benefício complementar (com a garantia de valor mínimo de R\$ 400,00, mais o acréscimo 200,00 por família), foi estimado em R\$ 1,72 bilhão/mês para reduzir 1 ponto percentual (p.p.) do hiato de pobreza, considerando como linha de pobreza a renda per capita de US\$ 5,50 ao dia, adotada pelo Banco Mundial.

31. Ainda segundo a auditoria, quando se realiza a mesma estimativa considerando apenas o benefício extraordinário, de R\$ 400,00, o custo efetividade se altera para R\$ 1,58 bilhão para reduzir o mesmo 1 p.p. no hiato da pobreza.

32. Efetuando-se a comparação com o desenho anterior de programa do Bolsa Família, tem-se a constatação de que o custo efetividade estimado para o PBF, seria da ordem de R\$ 1,43 bilhão, e o PAB considerando apenas os benefícios que integram a “cesta raiz”, da ordem de R\$ 1,50 bilhão. As diversas simulações envolvendo configurações diferentes para o PAB, e também para o PBF, foram apresentados no Gráfico 4, a seguir reproduzido, sendo suficiente para a demonstração das diferentes relações de custo-efetividade, importantes para implementação de maior economicidade na condução das despesas públicas, sem prejuízo aos objetivos do programa:

**“Gráfico 1 – Simulações de custo-efetividade para o PBF e PAB considerando diferentes desenhos e orçamentos”**



33. Concluiu equipe de auditoria que, dados os resultados obtidos, o PAB pago com benefício complementar, ou mesmo considerando apenas o acréscimo do benefício extraordinário, é menos eficiente no combate aos índices de pobreza do que o PBF e o PAB com a configuração “cesta raiz”. Novamente, vale reproduzir registro constante do relatório, relativo à causa dessa distorção, no sentido de que:

“70. O principal fator determinante dos maus resultados em termos de custo efetividade do PAB atual é a definição do valor pago aos beneficiários desconsiderando o tamanho da família, que passou a ocorrer com a adoção dos pisos familiares do benefício extraordinário (mínimo de R\$ 400) e do complementar (mais R\$ 200), que, de certa forma, reproduziu a experiência do Auxílio Emergencial, que passou a ser pago nos períodos mais críticos da pandemia do Covid-19. Por outro lado, o PBF e o PAB ‘cesta raiz’ possuem uma lógica diferente, que privilegia a alocação de recursos considerando os tamanhos das famílias, pagando valores mais equitativos por pessoas nas famílias beneficiárias, em funções dos benefícios variáveis no PBF, e porque o BPI e o BCF, no PAB, serem pagos por indivíduo (gestantes, nutrízes, crianças e jovens).”

34. Sobre o achado, o Ministério da Cidadania informou que a metodologia de análise do custo-efetividade adotada pela equipe de auditoria é diferente daquela adotada pelo Ministério e que os estudos para o redesenho da política buscam estar conectados com a realidade da população e os comportamentos e dinâmicas das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, bem assim que Notas Técnicas do IBGE acerca da PNADC e dos efeitos que a pandemia de Covid-19 indicaram limitações na coleta de dados.

35. Em que pese a equipe reconhecer as limitações da realização da PNADC por telefone e outras limitações decorrentes da pandemia, as quais podem ter gerado pequenas distorções nos dados, com a possibilidade de alteração nos resultados de cada desenho de política individualmente, entendeu-se que tais limitações afetariam os desenhos avaliados de forma semelhante e as diferenças encontradas entre os desenhos, em especial as diferenças sobre custo-efetividade de cada um, não seriam significativamente alteradas. Nessa linha ponderou-se, no “Apêndice F”, que mesmo cientes das limitações impostas à realização da PNADC, mas também do zelo do IBGE na produção e divulgação das suas pesquisas, os dados e informações sobre a população brasileira divulgados na



PNADC ainda seriam a melhor representação disponível da população brasileira para a realização de estimativas da espécie.

36. Logo, de maneira semelhante ao achado anterior, equipe traz proposição no sentido de que este Tribunal expeça recomendação ao Ministério da Cidadania para que, nos estudos para ajustes e normatização do PAB ou de programa substituto, seja considerada a importância de se promover pagamentos per capita mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade, informando-se ainda ao Congresso Nacional e a Casa Civil da Presidência da República sobre o teor da recomendação, medida essa que entendo pode ser contemplada com o envio de cópia do relatório e do acórdão que vier a ser prolatado à referida Casa Legislativa.

37. Relativamente à **Questão 3** formulada, procurou-se avaliar o quanto está o programa focalizado, considerando o público-alvo que atende aos critérios legais do benefício, bem como estimar a quantidade de erros de inclusão e exclusão indevida do programa.

38. Segundo apurado, as estimativas de público-alvo baseadas em informações demográficas retiradas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), relativa ao ano de 2021, revelaram problema de focalização no PAB relativo a possíveis erros de inclusão.

39. Conforme a equipe de auditoria, estima-se que em outubro de 2022 haveria 3,51 milhões de famílias a mais que o público alvo estimado. A auditoria revela que a quantidade de famílias beneficiadas pelo Auxílio Brasil aumentou de 18.021.825 famílias beneficiárias em março de 2022 para 21.130.969 famílias em outubro, ao passo que as análises realizadas estimam, de maneira conservadora, que 17,62 milhões de famílias estariam elegíveis ao programa em 2022. Também foram apontados possíveis erros de exclusão de beneficiários até dezembro de 2021, situação que se inverteu em 2022, e embora tivesse resultado na maior possibilidade de zerar a fila de espera daqueles que pleiteavam o benefício, prejudicaram a focalização do programa.

40. Dentre as possíveis causas identificadas, encontram-se, principalmente, as fragilidades no cadastramento autodeclaratório do CadÚnico - já apontadas em outros trabalhos do TCU (por exemplo, nos Relatórios de Acompanhamento Especial das Medidas de Resposta à Crise do Coronavírus para Proteção da Renda de Informais e Pessoas de Baixa Renda, processo TC 016.827/2020-1 -, e o atendimento remoto dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) durante a pandemia, cujas deficiências podem ter sido acentuadas pela adoção do cadastramento por meio eletrônico (versão *web* ou *app*), que tem entrada sugestiva de composição familiar advinda de dados cadastrais do Auxílio Emergencial.

41. Essa sugestão de composição familiar oriunda do Auxílio Emergencial, quando do uso do aplicativo CadÚnico do PAB pelos cidadãos, favorece a transferência das distorções encontradas durante o supracitado acompanhamento do Auxílio Emergencial, em que já se identificava fragmentação cadastral das famílias e que tem possibilitado, no período mais recente, a inscrição das famílias de forma fragmentada.

42. A equipe de auditoria entende que também contribuiu para os problemas de focalização apontados, ainda que indiretamente, a elevação do orçamento do PAB, possibilitando a incorporação de parcelas expressivas da população cadastrada, aliada à suspensão das revisões e averiguações no CadÚnico desde o início da pandemia até fevereiro/2022, as quais não foram retomadas integralmente ainda. Segundo os dados disponíveis, o nível de atualização desse cadastro caiu de 85,3% em janeiro/2019 para 58,3% em outubro/2021.

43. Reproduzo, a respeito, os esclarecimentos prestados pela pasta ministerial, conforme informado no “Apêndice F”:

“15. O Ministério da Cidadania informa que vem monitorando a evolução do número de famílias unipessoais e, por conta da tendência de alta verificada desde novembro de 2021, lançou,



em 30 de setembro de 2021 (peça 76), dois públicos específicos (7 e 8) para essas famílias no Processo de Focalização do PAB. Esclarece que esse processo segue a mesma lógica da Averiguação Cadastral, comparando o CadÚnico com registros administrativos e encaminhando as famílias identificadas para atualização cadastral junto aos Cras.

16. Posteriormente, em 4 de novembro de 2022, essa averiguação foi revogada em favor de realizar uma Averiguação Cadastral Unipessoal, que englobaria todas as famílias unipessoais do CadÚnico com renda até meio salário-mínimo e incluídas ou atualizadas após novembro de 2021 (peça 74). Essa averiguação demanda a visita domiciliar ou a aplicação de entrevista direcionada para confirmar se a pessoa de fato faz parte de uma família unipessoal. Segundo o cronograma desta averiguação, os bloqueios dos benefícios ocorrerão entre dezembro de 2022 e fevereiro de 2023, os cancelamentos entre março e maio de 2023 e a exclusão do cadastro em dezembro de 2023.

17. Os gestores acrescentam que na averiguação cadastral foi incluída a marcação de pessoas com indício de casamento em 2022, a partir de cruzamento com a base do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc).”

44. Em síntese, visando o aperfeiçoamento do foco do programa de transferência de renda em questão, propõem os auditores da SecexPrevidência o seguinte conjunto de recomendações ao Ministério da Cidadania, com vista a que:

a) investigue e saneie possíveis distorções na composição familiar dos integrantes do CadÚnico, principalmente em relação aos beneficiários do Auxílio Brasil ou a outro benefício que o venha a sucedê-lo;

b) avance na atualização cadastral do CadÚnico por meio de cronograma mais célere de revisões e averiguações cadastrais, prezando pela integralidade e tempestividade na gestão dos benefícios previstos na Portaria MC 746/2022;

c) promova e incremente a atuação da rede SUAS no cadastramento e revisão dos dados no CadÚnico;

d) cesse a sugestão de composição familiar advinda do Auxílio Emergencial no cadastramento eletrônico atual do PAB;

e) desenvolva estudos complementares para identificar indivíduos que estão recebendo benefício indevidamente ou que fazem *jus* ao auxílio, mas não o estão recebendo.

45. Considero adequadas as medidas alvitadas e ressalto a grande importância dessa base de dados do CadÚnico, a qual precisa ser constantemente revisada, atualizada e auditada, tendo em vista que excessos e inclusões indevidas geram elevada despesa pública em privilégio a pessoas menos necessitadas, ao passo que exclusões indevidas geram efeito social deletério, prejudicando os mais necessitados, daí a importância do referido cadastro para focalização às reais famílias necessitadas e seus respectivos membros, na adequada proporção das necessidades.

46. Por fim, em resposta à **Questão 4**, formulada no planejamento da auditoria, onde se buscou conhecer o nível de implementação e os desafios dos novos benefícios criados pelo PAB, a saber, como o Auxílio Criança Cidadã (ACC), o Auxílio Esporte Escolar (AEE), o Bolsa Iniciação Científica Júnior (BICJr), o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana (AIPU) e o Auxílio Inclusão Produtiva Rural (AIPR), apurou-se que os benefícios ACC (que visa promover vagas em creches da rede privada não conveniada que ofertem educação infantil) e AIPU não foram implementados, ao passo que os benefícios AEE, AIPR e BICJr já estão com a etapa de implementação integralmente concluída, encontrando-se em estágio de pagamento aos beneficiários.

47. As principais causas identificadas para a falta de implementação dos benefícios ACC e AIPU foram alterações no desenho desses benefícios, quando da conversão da MP 1.061/2021 na Lei 14.284/2021, inviabilizando a implementação destes benefícios. Para melhor entendimento,

reproduzo o seguinte trecho do relatório que bem dimensiona o problema legislativo criado na instituição do Auxílio Criança Cidadã:

“106. O ACC foi instituído pela MP 1.061/2021 e visa promover vagas em creches da rede privada não conveniada que ofertem educação infantil. A conversão da medida provisória na Lei n. 14.284/2021 introduziu alterações no desenho original dessa política pública de transferência de renda a tornando inexecutável. A alteração contida no art. 8º da Lei é exemplificativa:

Art. 8º. O Auxílio Criança Cidadã será concedido para acesso da criança, em tempo integral ou parcial, a creches, regulamentadas ou autorizadas, que ofertem educação infantil, nos termos do regulamento, **e será pago diretamente pelo ente federado subnacional responsável pelo convênio para a instituição educacional conveniada em que a criança estiver matriculada.**

§ 1º [...] condicionado: [...]

**II - à inexistência de vaga em estabelecimento de educação infantil da rede pública ou privada conveniada** próxima à residência ou ao endereço referencial do trabalho do responsável, na forma do regulamento; [destaque inexistente no original]

107. Observa-se que a parte final do art. 8º da Lei 12.284/2021 contradiz a condicionalidade imposta no §1º, inciso II. Ora se o pagamento será realizado ao ente federado responsável pelo convênio, a própria existência do convênio impossibilitará o cumprimento da condição de inexistência de vaga na rede pública ou conveniada.

108. Aliado a esse fato, caso ocorresse a transferência de recursos nos termos citados, uma mesma vaga de educação infantil conveniada seria custeada com recursos do ACC e do FNDE, o que seria ineficiente.

109. Esses problemas foram documentados no processo SEI 71000.079125/2021-43, autuado pela Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância (SNAPI), e instruído com análises técnicas e pareceres jurídicos das Consultorias Jurídicas (Conjur) do Ministério da Cidadania e do Ministério da Educação. Na reunião com os gestores do Ministério da Cidadania realizada em 17/11/2022, confirmou-se que a área técnica se debruça na elaboração de proposta de alteração legislativa do benefício a ser encaminhada para providências da Casa Civil da República visando o retorno à redação original da MP 1.061/2021, o que tornaria o benefício exequível e passível de regulamentação por novo decreto regulamentador.”

48. Já por ocasião da remessa aos gestores de cópia do relatório preliminar da equipe, informou-se (“Apêndice F”) que foi criado grupo de trabalho, nos termos prescritos pelo Decreto 9.191/2017, com o objetivo de realizar estudos, propor alterações legais, bem como efetuar comunicação com outros órgãos a serem envolvidos nas tratativas, no intuito de redesenhar o modelo de execução do ACC e viabilizar a sua implementação.

49. Quanto ao Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, em que pese semelhantes problemas, esses restaram parcialmente superados, conforme os relatos da equipe:

“115. Quanto ao AIPU, as inovações da Lei 12.284/2021 no desenho original do benefício também trouxeram consequências para sua implementação. Assim, **a Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva (SNISP) tomou providências para assessorar o Ministério da Cidadania com informações que culminaram na redação do art. 8º da Lei 14.431/2022, que alterou o art. 17 da Lei 14.284/2022, afastando a inexecutabilidade do benefício** conforme será explicado adiante.

116. Tal inexecutabilidade se dava em razão da Lei 14.284/2021, art. 17, *caput*, exigir o pagamento do benefício ‘por meio de poupança formada a partir de depósito periódico, em conta de poupança individualizada, em nome de cada membro da família que apresente ampliação de renda’, o que acarretou dúvidas no gestor, pois este se deparava com uma aparente sobreposição do

programa com o FGTS, apenas com a diferença de a renda do AIPU ser disponibilizada imediatamente ao beneficiário.

117. Do mesmo modo, a imposição contida §2º, do art. 17, da Lei 14.284/2021, determinando que os valores dos depósitos do AIPU fossem aplicados integralmente em Títulos do Tesouro Nacional, foi item discutido em entrevista com os gestores da SNISP, em razão da exigência se constituir em um óbice à implementação do benefício. Na ocasião, informou-se que a Caixa admitiu não existir modelo de conta remunerada nas conformidades da referida Lei, o que dificultaria o pronto atendimento de uma demanda nos termos exigidos.

118. Outrossim, a SNISP, municiada de estudos do Departamento de Inclusão Produtiva Urbana (DIPU), propugnou por alterações no art. 17 da Lei 14.284/2021, visando sanear os problemas observados. As alterações normativas se efetivaram com a edição da Lei 14.431/2022<sup>1</sup>, permitindo à SNISP/DIPU elaborar as minutas de decreto regulamentador e da portaria a ser expedida no âmbito do Ministério da Cidadania visando a implantação do AIPU, que agora permite realizar o pagamento na mesma conta de depósitos aberta para os benefícios da ‘cesta raiz’, sem a obrigação da aplicação em Títulos do Tesouro.

119. Ainda, para operacionalizar a execução do benefício, confeccionou-se o Projeto Executivo do AIPU (processo SEI 12790865) que resultou no aditivo ao Contrato n. 2/2021 celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Caixa para pagamento do benefício juntamente com a ‘cesta raiz’.

120. Também foram realizadas tratativas com a Dataprev para execução da prestação de serviços de processamento de dados da elegibilidade, habilitação, concessão e geração da respectiva folha de pagamento, conforme estabelecido no Contrato 30/2021-Dataprev (SEI 11624854).” (destaquei)

50. Sobre os aludidos programas, entendo necessário um registro adicional àqueles constantes do relatório de auditoria, e o faço nas linhas seguintes.

51. Consoante constou da exposição de motivos da [Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021](#), “(...) **é prioridade no Programa Auxílio Brasil a emancipação dos beneficiários também por meio de participação em políticas e programas de inclusão produtiva urbana e rural, além da promoção da capacitação para o trabalho e o incentivo ao empreendedorismo. O objetivo é criar oportunidades para que as pessoas em idade ativa se insiram no mercado de trabalho formal ou consigam elevar seus rendimentos por meio de atividades autônomas.**” (destaquei).

52. E nesse intento é que foram constituídos alguns dos novos auxílios mencionados, a exemplo do Auxílio Inclusão Produtiva Urbana. Por meio dessa variante do PAB, prevê-se, segundo a [Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021](#), alterada pela [Lei nº 14.431/2022](#), a realização de depósitos em conta aberta em nome de cada membro da família que apresente ampliação de renda decorrente de obtenção de vínculo de emprego formal ou do desenvolvimento de atividade remunerada formalizada e registrada no CadÚnico, na condição de trabalhador autônomo, de empreendedor ou microempreendedor individual, de profissional liberal ou outra modalidade de trabalho, com a devida inscrição previdenciária e o correspondente recolhimento das contribuições para a seguridade social, nos casos em que o trabalhador seja por eles responsável, nos termos do regulamento.

53. A referida Lei prevê ainda que o valor dos depósitos poderá variar conforme os tipos de ocupação profissional e de atividades, de modo a privilegiar a segurança de renda dos mais vulneráveis, na forma de ato do Ministro de Estado da Cidadania, sendo vedada a diferenciação de valor em função de localização geográfica ou de indicadores econômicos e sociais distintos dos fixados na Lei, bem como que a concessão do Auxílio Inclusão Produtiva Urbana tem caráter pessoal

---

<sup>1</sup> De 3 de agosto de 2022.

e temporário e não gera direito adquirido, e poderá ser cumulado com os outros benefícios, auxílios e bolsas do Programa Auxílio Brasil.

54. Tratam-se, portanto, de estímulos à emancipação dos beneficiários do programa, a fim de que venham a integrar o mercado formal de trabalho e emprego, sem correr risco de perder, por completo, o auxílio prestado a essas pessoas mais vulneráveis justamente em razão dessa tentativa de inclusão produtiva.

55. Resta evidenciada, portanto, a importância da implementação de iniciativas como essa, com vistas a justamente reduzir ou eliminar o grau de dependência econômica do Estado, e estimular o crescimento econômico-social familiar, a redução do grau de pobreza, e a melhoria da qualidade de vida da parcela da população mais vulnerável de nosso país.

56. Consoante exposto no relatório precedente, as contribuições para os problemas encontrados na implementação desses programas compreendem proposições de recomendações no sentido de que se ultime providências visando propor a revisão do texto legal instituidor do ACC de forma a poder assegurar a exequibilidade do benefício. Vencida essa providência, a recomendação é no sentido de que se elabore o devido documento formal de planejamento para a implementação do ACC e do AIPU.

57. As medidas propostas, portanto, não de ser levadas em consideração, caso haja a opção legislativa por manter esses benefícios, haja vista as discussões que hodiernamente são travadas sobre a recriação do Programa Bolsa Família, em substituição ao Programa Auxílio Brasil, em 2023.

58. Em se adotando outro desenho para o programa de transferência de renda, a partir do próximo exercício, como resultado das discussões havidas atualmente na transição de Governo, **é de se esperar que ao menos seja mantida a prioridade da emancipação dos beneficiários de sorte a criar oportunidades para que as pessoas em idade ativa se insiram no mercado de trabalho formal ou consigam elevar seus rendimentos por meio de atividades autônomas, diminuindo a dependência estatal e contribuindo para o mercado de trabalho e para a economia brasileira com suas forças de trabalho**.

59. Penso que essa questão possa ser avaliada futuramente por meio de ações fiscalizatórias deste Tribunal, inclusive a partir do monitoramento proposto pela SecexPrevidência.

60. Por fim, não poderia deixar de finalizar sem o reconhecimento do trabalho realizado pela competente equipe de auditores da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, composta pelos Srs. Ângelo Henrique Lopes da Silva (auditor), Edilson Guedes de Almeida (auditor), Fábio Mafra (Supervisor) e Giuseppe de Abreu Antonaci (Supervisor).

Feitas essas considerações, acolhendo as proposições da equipe da SecexPrevidência, manifesto-me no sentido de que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de dezembro de 2022.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2342/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.888/2023-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Cidadania (extinto); Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria integrada, na Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (Sagicad/MDS), com o objetivo de avaliar o desenho, os procedimentos e a supervisão das ações de cadastramento das famílias no CadÚnico, bem como a confiabilidade dos dados;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com fundamento no art. 250 do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. quanto aos controles de coleta de dados por autodeclaração:

9.1.1.1. normatize o conceito de autodeclaração usado no Cadastro Único, definindo formas de controle da exatidão e fidedignidade das informações declaradas pelo responsável familiar na entrevista, atentando para as boas práticas identificadas nos municípios visitados pela equipe de auditoria (Achado 4);

9.1.1.2. normatize adequadamente a verificação domiciliar de dados do Cadastro Único (§2º do art. 15 da Portaria MC 810/2022), estabelecendo os procedimentos de execução das verificações, a forma de cálculo do indicador e a estratégia de monitoramento; bem como definindo incentivos para a execução e penalidades para o descumprimento da obrigação (Achado 6);

9.1.1.3. registre os casos em que for verificado que o responsável familiar tenha dolosamente prestado informação falsa ao Cadastro Único, como disposto no art. 18 da Lei 14.601/2023 e no inciso I do §1º do artigo 35 da Portaria MC 810/2022, de maneira que eventuais cadastramentos ou atualizações cadastrais futuras, por ele efetivadas, sejam precedidas de procedimentos adicionais de controle, nos moldes daqueles definidos para as famílias unipessoais (Achado 4);

9.1.1.4. elabore sistemática de monitoramento do indicador de verificações domiciliares, estabelecendo formas de advertências e aplicação de penalidades a serem aplicadas em caso de não cumprimento (Achado 6);

9.1.1.5. aperfeiçoe a norma que trata da apresentação do comprovante de residência, de forma que a apresentação de documento com CPF e de comprovação de endereço se torne obrigatória, com as exceções necessárias, e regulamente a possibilidade de apresentação de outros documentos como CNH e documentos digitais no processo de cadastramento (Achado 3);

9.1.2. quanto à gestão do Cadastro Único pelos entes municipais:

9.1.2.1. estabeleça estratégias de divulgação junto aos municípios para que os normativos, cartilhas, orientações e informes publicados no portal do ministério alcancem tempestivamente todos



os municípios, inclusive aqueles com poucos recursos tecnológicos, acompanhadas de controle de recebimento dos documentos (Achado 5);

9.1.2.2. aprimore o canal de atendimento aos municípios sobre as atividades do Cadastro Único, para que funcione de forma efetiva, clara e tempestiva na orientação e no esclarecimento aos gestores municipais (Achado 5);

9.1.2.3. estabeleça estratégia de capacitação dos agentes municipais, de forma que estejam efetivamente aptos para realização das atividades de verificação domiciliar (Achado 6);

9.1.2.4. estabeleça plano de capacitação sistemático e obrigatório, com avaliação que envolva os governos federal, estadual e as equipes do Cadastro Único, incluindo mecanismos de educação à distância, de forma a apoiar as capacitações promovidas pelos estados e padronizar o aprendizado (Achado 7);

9.1.2.5. estabeleça mecanismos de monitoramento da capacitação dos agentes do Cadastro Único (Achado 7);

9.1.2.6. regulamente as equipes mínimas de referência do Cadastro Único, definindo quantitativo, formação mínima e formas de cofinanciamento (Achado 7);

9.1.2.7. oriente os municípios quanto às providências a serem adotadas para a verificação da situação familiar que subsidia o parecer para exclusão cadastral por omissão de informações ou prestação de informações inverídicas pelo responsável familiar, por comprovada má-fé (Achado 4);

9.1.2.8. oriente os entrevistadores, em conjunto com estados e o Distrito Federal, sobre os documentos exigidos para as atividades cadastrais e sobre a checagem adequada desses, além do necessário esclarecimento, no início da entrevista, sobre os conceitos básicos do formulário do Cadastro Único, com vistas a conscientizar o responsável familiar sobre sua responsabilidade pelos dados declarados ou omitidos e sobre as sanções cabíveis em caso de descumprimento da obrigação (Achados 3 e 4);

9.1.2.9. elabore plano estratégico para o Cadastro Único que envolva ações de supervisão, acompanhamento, monitoramento e apoio aos municípios nas suas atribuições do Cadastro Único, nos moldes das ações realizadas no Plano de Monitoramento 2013-2016 (Achado 5);

9.1.2.10. estabeleça formas de monitoramento das atribuições dos estados junto aos municípios (Achado 5);

9.1.3. quanto à transparência e controle social do Cadastro Único:

9.1.3.1. realize procedimento de análise amostral, com periodicidade máxima de dois anos, capaz de estimar, de forma segura, a qualidade dos dados do Cadastro Único, a exemplo do realizado nesta fiscalização, com publicação posterior dos resultados (Achado 2);

9.1.3.2. divulgue nos sites do Ministério os índices de famílias unipessoais por município, em comparação aos dados estatísticos oficiais (IBGE), a fim de evidenciar municípios com situações anômalas (Achado 2);

9.1.3.3. estabeleça estratégias para divulgar à população, de forma adequada, os conceitos, objetivos e diretrizes do Cadastro Único, com vistas a esclarecer as condições e requisitos para recebimento de benefícios do Programa Bolsa Família, em especial às famílias que não se enquadram no disposto no art. 5º da Lei 14.601/2023 (Achado 1);

9.1.4. utilize bancos de dados da Administração Pública para sanear informações do Cadastro Único, adotando as seguintes medidas:

9.1.4.1. avalie aprimoramentos no Sistema do Cadastro Único, para adição de verificações automáticas de documentos (Achado 3);

9.1.4.2. avalie aprimoramentos na governança de dados do Cadastro Único, com objetivo de mitigar falhas: de registros que não cumprem as regras mínimas para preenchimento dos documentos; de registros com documentação em multiplicidade; de certidões com inconsistência no campo da matrícula; bem como saneie as falhas dessa natureza identificadas nesta fiscalização (Achado 3);



9.2. determinar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, até o final do exercício de 2024, saneie divergências entre Cadastro Único e banco de dados da Administração Pública, identificadas nesta fiscalização, indicando ainda as providências ou os controles que serão tomados para reduzir tais ocorrências (Achados 1 e 3 e Apêndice 4);

9.3. dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com fundamento no art. 9º, inc. I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que verificações domiciliares a 2.662 famílias, amostra estatisticamente representativa de beneficiários do Programa Bolsa Família incluídos no Cadastro Único, verificaram inconsistências de renda e de composição familiar em 40,3% e 33,4% das famílias, respectivamente, que levou à inelegibilidade de 22,5% dessas famílias ao programa, com estimativa de pagamentos de R\$ 14,24 bilhões fora dos critérios de elegibilidade de janeiro a maio de 2023, com potencial de mais R\$ 19,94 bilhões de junho até dezembro de 2023, considerando a extrapolação desse percentual para o universo de beneficiários do Programa Bolsa Família;

9.4. dar ciência desta deliberação ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, à Controladoria Geral da União e à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados;

9.5. ordenar à Segecex, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, que monitore as recomendações exaradas neste acórdão;

9.6. autorizar a AudBenefícios, com apoio da Secom/Segepres/TCU, a divulgar os resultados desse trabalho juntos às gestões estaduais e municipais na área da assistência social; e

9.7. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 48/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/11/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2342-48/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário  
TC 000.888/2023-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Ministério da Cidadania (extinto); Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome  
Representação legal: não há

**SUMÁRIO: AUDITORIA INTEGRADA. CADASTRO ÚNICO DOS PROGRAMAS ASSISTENCIAIS. PRESENÇA DE DADOS INCONSISTENTES DE RENDA E COMPOSIÇÃO FAMILIAR. PAGAMENTOS INDEVIDOS DE BENEFÍCIOS DO BOLSA FAMÍLIA E OUTROS PROGRAMAS. LACUNAS NORMATIVAS E FALHAS NOS PROCEDIMENTOS DE CONTROLE DAS INFORMAÇÕES. DETERMINAÇÃO, RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO.**

## RELATÓRIO

Trata-se de auditoria integrada, com aspectos operacionais e de conformidade, realizada na Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (Sagicad/MDS), com o objetivo de avaliar o desenho, os procedimentos e a supervisão das ações de cadastramento das famílias no CadÚnico, bem como a confiabilidade dos dados.

Transcrevo, a seguir, o relatório de auditoria:

### 1 - APRESENTAÇÃO

1. Trata-se de Auditoria Integrada, com aspectos operacionais e de conformidade, realizada na Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (Sagicad/MDS).
2. O objetivo do trabalho foi avaliar o desenho, os procedimentos e a supervisão das ações de cadastramento das famílias no CadÚnico, bem como a confiabilidade dos dados do Cadastro. Foram avaliados dados do período compreendido entre janeiro de 2019 e junho de 2023.
3. O trabalho surgiu da avaliação desta Unidade Técnica, a partir de trabalhos anteriores, acerca da grande relevância material e social e dos elevados riscos associados à qualidade dos dados do CadÚnico.
4. Tamanha relevância se deve ao fato de que diversos benefícios e programas federais são concedidos ou influenciados pelas informações inseridas no cadastro, como Bolsa Família; Benefício de Prestação Continuada (BPC); Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE); Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), além de outros programas federais, estaduais e até mesmo municipais.
5. Dessa forma, dados errôneos no CadÚnico podem gerar pagamentos indevidos nos programas sociais voltados à população em situação de vulnerabilidade, levando a potenciais prejuízos econômicos e sociais.
6. Com base nessa avaliação, foi elaborada a Proposta de Ação de Controle 2.625, propondo a presente fiscalização, a qual foi aprovada pelo Ministro Relator Augusto Sherman (TC 029.402/2022-0).
7. Assim, esta Secretaria apresenta os resultados da auditoria integrada realizada no período de 17/1 a 29/9/2023, por meio das Portarias de Fiscalização-AudBenefícios 8/2023 (planejamento) e 118/2023 (execução e relatório), essa última alterada pelas Portarias 252 e 323/2023.

8. Este relatório é composto de cinco partes, quais sejam: apresentação; introdução, contendo a deliberação que autorizou a execução da auditoria, a visão geral do objeto e as limitações da auditoria, o valor dos recursos fiscalizados e os benefícios estimados; achados de auditoria (dividida em três capítulos); conclusão; e proposta de encaminhamento.

## 2 - INTRODUÇÃO

### Deliberação

9. A presente fiscalização é decorrente de deliberação constante em Despacho de 16/12/2022 do Ministro Augusto Sherman nos autos do TC 029.402/2022-0.

### Visão Geral do Objeto

10. O objeto da presente fiscalização é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único ou CadÚnico), sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

11. O CadÚnico foi instituído por meio do Decreto 3.877, de 24/7/2001, quando os programas de transferência de renda, tais como Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, começaram a ser implementados como estratégias de combate à pobreza no país. Esses programas utilizavam diferentes cadastros para identificar e selecionar o público-alvo, o que dificultava a coordenação das ações, fragmentava o atendimento e reduzia sua eficiência.

12. Assim, a criação do Cadastro Único nesse contexto, teve como objetivo incentivar a integração destes programas, com vistas a concentrar esforços no atendimento de um público com características e necessidades semelhantes.

13. Após diversas alterações ao longo dos anos, em 29/3/2022 foi editado o Decreto 11.016/2022, que é o normativo que regulamenta atualmente o Cadastro Único.

14. O CadÚnico é hoje o instrumento de coleta, processamento, sistematização e disseminação de informações, com a finalidade de realizar a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda que residem no território nacional. Os dados do Cadastro Único são utilizados para a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas em todas as esferas de Governo.

15. A gestão do Cadastro Único é compartilhada entre a União, os estados e os municípios/Distrito Federal (DF). Esse modelo tem como base a cooperação e a parceria entre as três esferas de governo, que atuam para consolidar o CadÚnico como principal fonte de informação para as políticas sociais de enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais.

16. O Cadastro Único tem gestão descentralizada pela União aos estados e municípios, mediante a assinatura de termo de adesão ao CadÚnico. São requisitos da adesão o pleno funcionamento do Conselho de Assistência Social (CAS), como instância de controle social, e a designação de coordenador local.

17. Nesse modelo, a União tem o papel de “gerente”, os estados de “apoiadores” e os municípios/DF de “executores”, estes últimos tendo papel de destaque na gestão e na operacionalização do Cadastro Único, pois têm a possibilidade de realizar uma interlocução mais próxima com a população e, assim, identificar suas principais necessidades.

18. O Cadastro Único ainda tem a figura do Agente Operador, representado pela Caixa Econômica Federal (Caixa), com a responsabilidade de desenvolver o Sistema de Cadastro Único; realizar o processamento dos dados cadastrais e atribuir o Número de Identificação Social (NIS) para cada pessoa cadastrada; enviar os formulários de cadastramento aos municípios; capacitar gestores e técnicos para a operação do Sistema de Cadastro Único; e prover atendimento operacional aos municípios, entre outras atribuições.

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

19. A estrutura organizacional do MDS foi definida no Decreto 11.392, de 20/1/2023, Anexo I, art. 2ª, alterado pelo Decreto 11.634, de 14/8/2023. As ações relacionadas ao CadÚnico ficam a cargo da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagicad). De acordo com o art. 20 do Anexo I do Decreto 11.392/2023, com redação do Decreto 11.634/2023, as atribuições dessa Secretaria são as seguintes:

Art. 20. À Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único compete:

I - coordenar a avaliação, o monitoramento e a gestão da informação das políticas e dos programas do Ministério, em parceria com outras Secretarias;

II - apoiar o desenvolvimento de soluções de inteligência em gestão da informação para planos, políticas, programas, projetos, serviços e ações do Ministério;

III - gerir, em âmbito nacional, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico;

IV - definir e apoiar o desenvolvimento dos sistemas e dos instrumentos necessários à gestão do CadÚnico;

V - coordenar, acompanhar e supervisionar a implementação e a execução do CadÚnico;

VI - fomentar o uso do CadÚnico por órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, nas hipóteses em que seu uso não seja obrigatório;

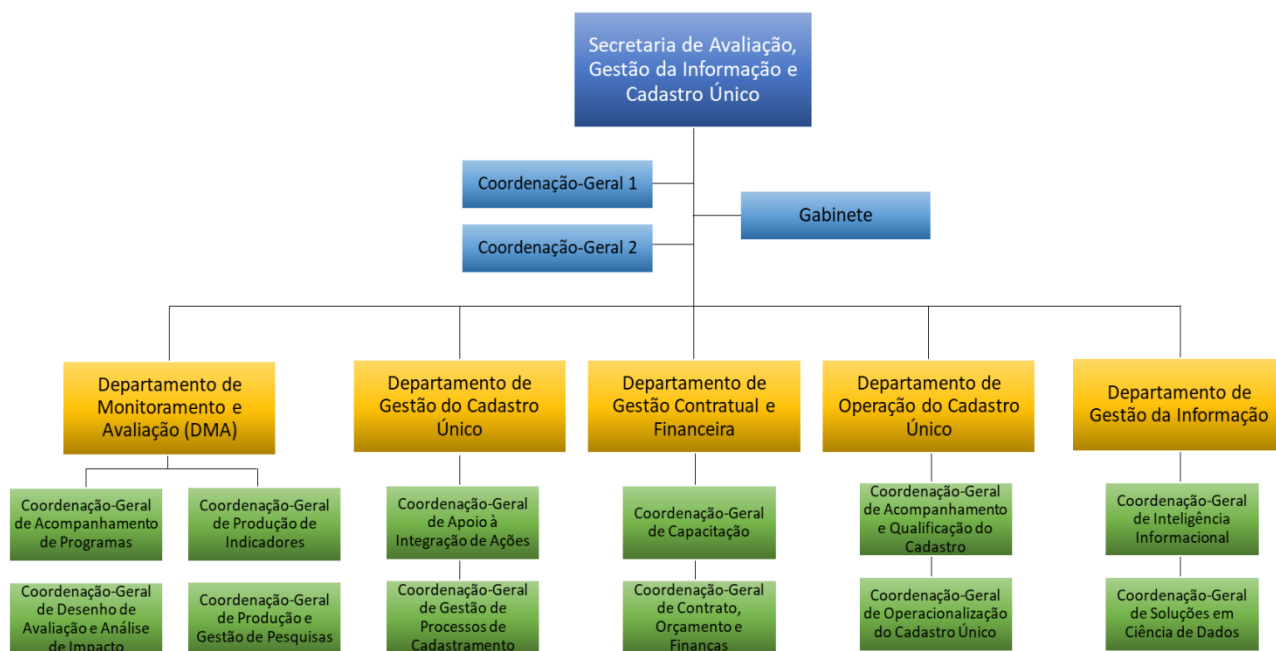
VII - gerir as ações inerentes à inclusão, à atualização, à verificação, à integração e ao compartilhamento dos dados do CadÚnico;

VIII - estabelecer diálogo com as instâncias de controle social sobre a gestão e a execução do CadÚnico; e

IX - planejar, desenvolver, implementar e apoiar ações de capacitação, presenciais e à distância, destinadas ao público interno e externo, nas temáticas de gestão e operacionalização do CadÚnico e na utilização das ferramentas informacionais de monitoramento das políticas, dos programas, dos projetos, dos serviços e das ações do Ministério, desenvolvidos pela Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único.

20. O organograma da Sagicad é o seguinte:

Figura 1 – Organograma simplificado da Sagicad/MDS.



Fonte: Elaboração própria, com base no Decreto 11.392/2023 e na Portaria MDS 859/2023.

21. As competências dos departamentos da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagicad) estão descritas nos arts. 21 a 25 do Anexo I do Decreto 11.392/2023. Dois desses

departamentos são responsáveis por ações voltadas ao Cadastro Único, um pela operação (Departamento de Operação do Cadastro) e outro pela gestão (Departamento de Gestão do Cadastro Único).

22. O Departamento de Operação do Cadastro Único é responsável por manter o Sistema do Cadastro Único operante e atender demandas evolutivas e corretivas junto à Caixa. Tem também a responsabilidade de disponibilizar as bases de dados à Dataprev e validar os batimentos realizados pela empresa, assim como realizar estudos e gerar informações específicas por demanda.

23. O Departamento de Gestão do Cadastro Único é responsável pela articulação interfederativa para o CadÚnico, pelo monitoramento das gestões estadual e municipal, pelo apoio ao processo de capacitação, pela revisão dos formulários, pela elaboração das instruções operacionais e normativos de processos de averiguação e revisão cadastral e pela comunicação com os gestores; e também possui funções relacionadas ao cadastramento diferenciado e à articulação com os demais Ministérios voltada aos programas usuários do Cadastro Único.

*Contexto orçamentário, metas e indicadores de desempenho*

24. No Plano Plurianual da União (PPA) 2020-2023, estabelecido pela Lei 13.971, de 27/12/2019, o MDS é responsável pelo Programa 5029 - Produção de Dados e Conhecimento para o Aprimoramento de Políticas Públicas, com o objetivo de identificar, caracterizar, localizar e dar visibilidade à situação de vulnerabilidade das famílias para a promoção da inclusão social. A meta estabelecida no PPA 2020-2023 foi ampliar para 70% o nível de informações atualizadas das famílias de baixa renda do Cadastro Único. O MDS informou na Nota Técnica 1/2023, que acompanha o Ofício 190/2023/MDS/AECI/CGCDE que no último monitoramento, a meta foi considerada superada, atingindo 81,22% (peça 14, p. 16).

25. O Programa tem como unidade de medida o percentual de informações atualizadas e como indicador a Taxa de Atualização Cadastral (TAC), utilizada para medir o desempenho de cada município quanto à atualização cadastral, que fornece ainda um diagnóstico sobre o nível de focalização do cadastro no que se refere ao percentual atualizado. A TAC é um dos componentes no cálculo do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) (peça 14, p. 16).

26. O Índice de Gestão Descentralizada (IGD), regulamentado pela Portaria MC 769, de 29/4/2022, é um indicador que mede os resultados da gestão do Cadastro Único obtidos em um mês. Ele mede o desempenho de cada estado/município, estimula resultados mais qualitativos e compõe a base de cálculo de recursos a serem transferidos aos estados/municípios que assinarem o Termo de Adesão ao Cadastro Único.

27. Os recursos financeiros são transferidos mensalmente para estados (IGD-E) e municípios (IGD-M), devendo ser utilizados para melhoria da gestão e da qualidade dos serviços prestados às famílias, tanto no que se refere ao CadÚnico quanto ao Programa Bolsa Família.

28. O cálculo do IGD é composto por quatro fatores: taxa de atualização cadastral e taxas de acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação; adesão ao Sistema Único de Assistência Social (Suas); prestação de contas; e parecer das contas do uso dos recursos.

29. Os recursos do IGD podem ser usados pelo município para aquisição de mobiliário, equipamentos de informática e demais materiais; capacitação e eventos; elaboração de estudos e pesquisas; melhoria no ambiente de trabalho e instalações na gestão; aquisição ou locação de veículos; divulgação e comunicação de campanhas; soluções para melhorar ao atendimento às famílias; e contratação de pessoal.

30. A tabela a seguir apresenta os dados do IGD repassado para estados e municípios nos últimos exercícios.

Tabela 1 – Transferência de recursos do IGD para gestão do CadÚnico e Programa Bolsa Família no período de 2019 a 2023 (valores em R\$ milhões).

| Ano   | IGD Estadual | IGD Municipal |
|-------|--------------|---------------|
| 2019  | -            | 510,2         |
| 2020  | -            | 517,0         |
| 2021  | -            | 453,7         |
| 2022  | 5,6          | 439,1         |
| 2023* | 2,5          | 263,0         |

Fonte: MDS (peça 37, p. 9-10)

\*Até junho/2023

31. De acordo com informações do MDS, o orçamento para o desenvolvimento das ações do CadÚnico está inserido no contexto da Programa 2019 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da Articulação de Políticas Sociais, na Ação 6414 - Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único. Os orçamentos para a ação orçamentária nos últimos anos foram os seguintes:

Tabela 2 – Orçamentos da Ação 6414 no período de 2019 a 2023 (valores em R\$).

| Ano  | Dotação     | Valor Liquidado |
|------|-------------|-----------------|
| 2019 | 13.296.636  | 9.674.429       |
| 2020 | 7.183.107   | 4.321.164       |
| 2021 | 12.685.817  | 3.804.296       |
| 2022 | 42.634.714  | 15.980.944      |
| 2023 | 72.092.429* | 4.994.231       |

Fonte: MDS

\*Até junho/2023

32. O MDS esclarece que, em relação ao orçamento de 2023, o valor registrado é de R\$ 271.202.863. Entretanto, desse total R\$ 199.110.434 são referentes a transferências fundo a fundo aos Estados e Municípios realizadas para o Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (Procad/Suas), para o fortalecimento do Cadastro Único. A Ação Orçamentária utilizada foi a 219E - Ações de Proteção Social Básica. Assim, de acordo com o Ministério o valor será cancelado na Ação 6414 e reposto na Ação 219E na próxima janela orçamentária.

33. Vale acrescentar aqui, que o valor apresentado se refere ao orçamento para gestão do CadÚnico. Entretanto, o cadastro é utilizado como base para dezenas de programas federais e das demais esferas governamentais. Dentre esses programas, destaca-se o Programa Bolsa Família (anteriormente denominado Auxílio Brasil), o qual teve os seguintes orçamentos:

Tabela 3 – Dados orçamentários do Programa Bolsa Família\* (e seu antecessor, Programa Auxílio Brasil), no período de 2019 a 2023 (em R\$ milhões).

| Ano    | Dotação (Lei + créditos) | Empenhado | Liquidado |
|--------|--------------------------|-----------|-----------|
| 2019   | 32.481,6                 | 32.481,6  | 32.481,6  |
| 2020   | 21.607,2                 | 18.880,5  | 18.880,5  |
| 2021*  | 25.361,9                 | 25.287,7  | 25.287,7  |
| 2022   | 113.850,6                | 113.032,8 | 113.032,8 |
| 2023** | 173.391,6                | 168.549,5 | 96.155,5  |

Fonte: MDS

\* Bolsa Família vigorou no período de janeiro a outubro, sendo substituído pelo Auxílio Brasil a partir de novembro/2021.

\*\* Até junho/2023.

#### *Programas usuários do Cadastro Único*

34. As famílias incluídas no Cadastro Único podem ser beneficiárias de diversos programas, benefícios e serviços socioassistenciais nas três esferas de governo, desde que atendam aos critérios específicos de elegibilidade de cada um deles. A Figura 6 apresentada na sequência mostra os programas usuários do CadÚnico na esfera federal.



Figura 2 – Programas usuários do CadÚnico na esfera federal.



Fonte: Elaboração própria.

35. Mais informações sobre o objeto de auditoria estão detalhadas no Apêndice 1 deste Relatório.

### Objetivos e Questões de Auditoria

36. O objetivo da presente auditoria é verificar a qualidade do cadastro, por meio da avaliação do desenho, dos procedimentos e da supervisão dos processos de cadastramento das famílias, bem como avaliar a eficiência e a eficácia dos procedimentos adotados pelos gestores e executores para garantir a confiabilidade

dos dados cadastrais das famílias em situação de vulnerabilidade social, tendo sido avaliados dados do período de janeiro de 2019 a junho de 2023.

37. Para atingir esse objetivo, considerando o planejamento realizado, formulou-se as seguintes questões e subquestões de auditoria, as quais compõem a matriz de planejamento:

Questão 1 – Os dados constantes do CadÚnico possuem credibilidade?

Subquestão 1.1 – Os dados sobre identificação e endereço do CadÚnico possuem credibilidade?

Subquestão 1.2 – Os dados sobre renda do CadÚnico possuem credibilidade?

Subquestão 1.3 – Os dados sobre composição familiar do CadÚnico possuem credibilidade?

Questão 2 – Os procedimentos previstos para manter a confiabilidade dos dados dos CadÚnico são suficientes e adequados?

Questão 3 – Os procedimentos previstos nas normas do CadÚnico são executados de forma adequada pelos gestores locais?

### Metodologia e Limitações

38. Nesse trabalho foram usadas diversas técnicas que culminaram na obtenção de um grande volume de dados e informações valiosas sobre a qualidade do Cadastro Único. Foram utilizadas técnicas de entrevistas, questionários, visitas *in loco*, avaliação de dados amostrais coletados, cruzamento de dados e outras.

39. O detalhamento da metodologia está descrito no Apêndice 2 deste Relatório, que relata com profundidade cada uma das técnicas utilizadas.

40. A partir dos dados obtidos, procedeu-se aos exames das informações coletadas, seguindo-se, então, às diversas discussões e análises necessárias para a elaboração do relatório preliminar, que foi enviado para as considerações dos gestores do MDS. As manifestações foram analisadas no Apêndice 5 e chegou-se no presente Relatório Final.

41. Cumpre salientar que não houve limitações aos trabalhos da equipe de auditoria.

### Volume de Recursos Fiscalizados

42. Conforme dispõe o item 2.1 do Anexo I da Portaria-TCU 222/2003, o volume de recursos fiscalizados totaliza R\$ 285,83 bilhões, considerando os recursos orçamentários liquidados, no período de janeiro de 2019 a junho de 2023, referentes ao Programa Bolsa Família (principal programa usuário do CadÚnico e à Ação Orçamentária 6414 - Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único), que trata das despesas com a gestão do Cadastro.

43. Observe-se que esta é uma estimativa conservadora do impacto dessa auditoria, uma vez que além do Bolsa Família, há dezenas de programas federais baseados nos dados do CadÚnico, além de várias outras ações das demais esferas de governo.

### Benefícios Estimados

44. Os benefícios estimados do presente trabalho são a melhoria da qualidade dos dados do CadÚnico, a partir das recomendações encaminhadas aos gestores responsáveis.

45. Espera-se que, com as melhorias implementadas, os macroprocessos possam ser otimizados com controles mais assertivos, melhorando a qualidade dos dados e, por consequência, a redução na quantidade de pagamentos indevidos nos programas dependentes das informações do CadÚnico, em especial do Programa Bolsa Família. Dessa forma, vislumbra-se que tais programas poderão aprimorar sua forma de atuação e focalização, beneficiando milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade social.

### 3 – ACHADOS DE AUDITORIA

46. Esse tópico do trabalho foi dividido em três capítulos, que tratam ao todo de sete achados de auditoria. Cada um desses capítulos traz uma introdução aos achados correspondentes, com as informações necessárias ao entendimento adequado do assunto tratado.

#### CAPÍTULO I – QUALIDADE DOS DADOS DO CADÚNICO

47. O presente capítulo avalia a qualidade dos dados do Cadastro Único, fazendo uma análise quantitativa das divergências encontradas tanto por meio dos procedimentos de Verificação Amostral quanto de cruzamento de dados. Objetiva-se, com isso, uma avaliação mais precisa sobre a qualidade dos dados, com vistas à adoção de medidas de aperfeiçoamento, com o aprimoramento dos controles.

48. Este capítulo traz três achados referentes à qualidade dos dados de renda, de composição familiar e de identificação e endereço.

49. A metodologia utilizada nos três achados utilizou principalmente os procedimentos de verificação amostral, e cruzamento de dados, cujo detalhamento dos resultados estão no Apêndice 4. Subsidiariamente, foram utilizadas as técnicas de entrevistas, realizadas com servidores da Sagicad e seus departamentos, com gestores municipais e outros agentes do CadÚnico; visitas técnicas, realizadas pela equipe de auditoria a vinte municípios brasileiros; observação direta da execução das atividades realizadas nesses municípios; além de questionários, aplicados a entrevistadores e gestores estaduais e municipais.

50. Note-se que a verificação amostral constitui um procedimento complexo que envolveu a preparação de questionários, roteiros de procedimentos, comunicação com os gestores e entrevistadores, verificação domiciliar realizada pelos agentes municipais, preenchimento e envio de questionários eletrônicos e compilação e análise de dados.

51. Optou-se por detalhar a metodologia adotada nos procedimentos utilizados nesse trabalho no Apêndice 2 deste Relatório.

#### ***Achado 1 – Registros com informações inverídicas ou imprecisas acerca de renda***

52. Foram constatadas, por meio de Verificação Amostral, divergências entre a renda declarada e a renda efetivamente observada em 40,3% das famílias cadastradas no CadÚnico que receberam o Auxílio Brasil em dezembro de 2022, em ofensa ao disposto no inc. II, art. 5º do Decreto 11.016/2022; e §1º do art. 2º da Portaria MC 810/2022, que tratam da renda familiar *per capita* no CadÚnico e dos critérios de inclusão de famílias no Cadastro. Essa falha é devida principalmente à predominância da autodeclaração, mesmo quando há indícios de declarações inverídicas, à não realização de verificações de dados com o CNIS e outras atividades de controle, e à defasagem na atualização dos cadastros. Como consequências desses dados incorretos observa-se a redução da credibilidade das informações do CadÚnico, a limitação da capacidade de focalização dos programas usuários e a elevação dos pagamentos irregulares de benefícios.

53. A Lei 8.742/1993, que instituiu o CadÚnico, definiu que a finalidade do Cadastro é coletar, processar, sistematizar e disseminar informações para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda. Já por meio do inciso II, art. 5º do Decreto 11.016/2022, foi definido que famílias de baixa renda são aquelas com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo.

54. Adicionalmente, o parágrafo único do mesmo art. 5º (assim como o §1º do art. 2º da Portaria MC 810/2022, que possui a mesma redação), define as famílias que poderão ser incluídas no Cadastro:

Parágrafo único. As famílias com renda familiar mensal *per capita* superior àquela prevista no inciso II do caput poderão ser incluídas no CadÚnico, desde que:

I - a inclusão esteja vinculada à seleção de programas sociais implementados por quaisquer das esferas de Governo; e

II - o órgão ou a entidade executora do programa tenha firmado o termo de uso do CadÚnico, nos termos do disposto no art. 11.

55. Assim, esses dispositivos definem que a regra é a inclusão apenas de famílias com renda familiar mensal inferior a meio salário mínimo, além de prever duas situações excepcionais, para casos de famílias vinculadas a outros programas sociais, ou para situações em que algum órgão ou entidade firme termo de uso do CadÚnico.

56. Dessa forma, a definição de renda familiar *per capita* é relevante para garantir que apenas famílias de baixa renda sejam incluídas no Cadastro, aumentando a possibilidade de focalização de programas e políticas públicas que utilizam as informações registradas no Cadastro, como o Bolsa Família.

57. Nesse sentido, a verificação da consistência dos dados cadastrados é de extrema importância. Uma técnica utilizada é o cruzamento de informações entre as rendas registradas em outras bases de dados oficiais e as rendas declaradas no Cadastro Único. Contudo, embora os cruzamentos de dados do CadÚnico com os outros bancos oficiais de dados sejam importantes instrumentos de avaliação da qualidade dos dados de renda do Cadastro, há uma limitação relevante no que se refere à renda informal. Esse tipo de renda, muito comum especialmente junto às famílias mais vulneráveis, por não ser registrada e, portanto, não constar em nenhum banco de dados, sempre fica indetectável aos procedimentos de cruzamento de dados. Outras limitações para uso da metodologia referem-se à qualidade dos dados e à defasagem temporal dos dados disponíveis, bem como às dificuldades no acesso a determinados bancos de dados.

58. Nesse contexto, para se ter uma avaliação mais ampla e mais significativa das inconsistências de renda no CadÚnico, foi elaborado por essa equipe de auditoria um procedimento de auditoria para verificação dos dados diretamente nas residências das famílias, denominado Verificação Amostral, descrito mais detalhadamente no Apêndice 2. Para esse procedimento, foi selecionada aleatoriamente uma amostra de 4000 famílias, distribuídas em 1705 municípios, que receberam o Auxílio Brasil na competência de dezembro de 2022 (atual Bolsa Família).

59. Especificamente quanto à renda familiar, foi solicitado aos entrevistadores que confrontassem as informações colhidas nos bancos de dados disponíveis com as observações realizadas durante a visita, para que avaliassem:

- a) se a renda familiar era maior do que a renda declarada no CadÚnico;
- b) se a família possuía renda formal não declarada no CadÚnico;
- c) se a família possuía renda informal não declarada no CadÚnico; e
- d) se o domicílio apresentava sinais de renda que tornariam a família inelegível para o Bolsa Família.

60. Além disso, também foram avaliadas questões quanto à composição familiar, quanto à forma como os entrevistadores foram recebidos, e quanto à eventual impossibilidade de realização de visitas. Os resultados para esses questionamentos serão avaliados nos achados pertinentes.

61. Assim, dentre os municípios que possuíam famílias selecionadas, 1.517 concluíram total ou parcialmente suas visitas, o que totalizou registros para 3.672 famílias, ou 91,8% da amostra selecionada. De acordo com critérios estatísticos, esse índice de resposta é suficiente para extrapolar os resultados para toda a população registrada no CadÚnico participante do Programa Bolsa Família.

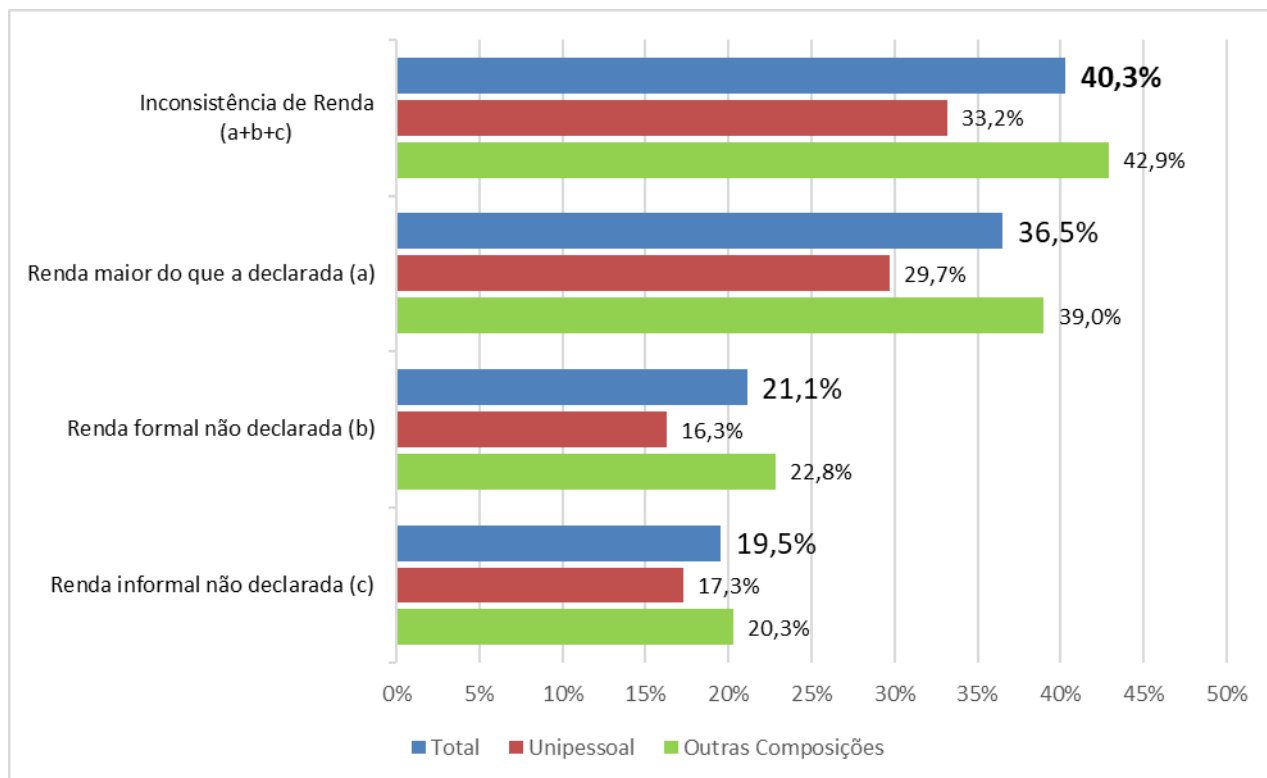
62. Analisando-se os resultados das verificações *in loco* realizadas pelos agentes do CadÚnico, nos meses de junho/agosto de 2023, é possível concluir que:

- a) 36,5% das famílias possuíam renda familiar maior do que a renda declarada;
- b) 21,1% das famílias possuíam renda formal não declarada;
- c) 19,5% das famílias possuíam renda informal que não foi declarada no CadÚnico; e
- d) 13,6% dos domicílios visitados apresentavam sinais de renda que tornariam a família inelegível para o Bolsa Família, como bens ou produtos incompatíveis com a renda declarada no CadÚnico.

63. Por meio de análise agregada dessas respostas, conclui-se que os visitantes apontaram alguma divergência entre a renda declarada e a efetivamente observada em 42,2% das famílias visitadas. Contudo, se desconsiderarmos o critério que apresenta grau de subjetividade na avaliação (domicílios com sinais de renda incompatível com Bolsa Família), em uma abordagem mais conservadora, mesmo assim o percentual de inconsistência é de 40,3%.

64. O gráfico a seguir mostra esses resultados.

Gráfico 1 - Percentuais de inconsistências na renda.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Verificação Amostral.

65. Assim, mesmo analisando-se conservadoramente, conclui-se que 40,3% das famílias apresentam alguma irregularidade na renda declarada, seja por possuírem renda maior do que a declarada, por possuírem renda formal não declarada, ou por possuírem renda informal não declarada.

66. Esse percentual considerou as situações em que “não foi possível avaliar” como respostas inválidas (por exemplo, casos de família ausente ou erro no endereço cadastrado) ou como “não respostas”. A adoção desse percentual seguiu os mesmos critérios detalhados no Apêndice 3.

67. Esse resultado é consideravelmente maior do que o encontrado pelo cruzamento de dados realizado pela equipe de auditoria, conforme será visto adiante, e evidencia a relevância da verificação domiciliar, prevista no §2º do art. 15 da Portaria MC 810/2022. Os cruzamentos de dados são importantes instrumentos para a identificação de possíveis irregularidades, mas o procedimento se limita a identificar eventuais rendas formais registradas em outras bases de dados disponíveis.

68. Já a verificação domiciliar possibilita ao agente do CadÚnico a identificação de qualquer tipo de renda, mesmo as informais, eventualmente não declaradas, ou mesmo a omissão de membros da família que possuem renda, além de outros dados do cadastro como composição familiar e endereço, dados esses praticamente impossíveis de serem verificados por cruzamento de dados.

69. De fato, para avaliar a qualidade dos dados de renda do CadÚnico, a equipe de auditoria também realizou cruzamento de dados entre a base do Cadastro Único e as seguintes bases de dados: folha de pagamentos do INSS (Maciça) de janeiro de 2023; folha de pagamentos de servidores públicos civis, militares e pensionistas do Governo Federal (Siape e Extrasiape), com referência entre junho e dezembro de 2022; e folha de pagamentos de servidores públicos e pensionistas de estados e municípios, também entre junho e dezembro de 2023. Destaque-se que não foi possível a utilização da base de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), já que esta não estava disponível.

70. O resultado dos cruzamentos de dados com essas limitações chegou a um resultado de que 8,3% dos registros do Cadastro Único, o que corresponde a 3.392.434 famílias, possuem divergências entre as rendas declaradas e as rendas observadas em outros bancos de dados oficiais disponíveis. Resultado semelhante ao



encontrado pela CGU no Relatório de Avaliação 1.094.283, de 31/3/2023 (peça 47, p. 37-39). Os resultados do procedimento de cruzamento de dados são detalhados no Apêndice 4.

71. Dessa forma, fica evidenciado que o cruzamento de dados, ao apontar apenas 8,3% de irregularidades, é procedimento insuficiente para identificar a realidade das famílias cadastradas, e não deve ser utilizado isoladamente para medir a qualidade dos dados de renda do cadastro como um todo.

72. Como mencionado anteriormente, esse procedimento não avalia rendas informais e composição familiar. Além disso, o cruzamento de dados do TCU utilizou apenas algumas bases de dados que estavam disponíveis. A base do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), por exemplo, que possui informações sobre vínculos e remunerações do trabalho formal, não estava disponível para o cruzamento de dados.

73. A autodeclaração de renda pelo Responsável Familiar sem os devidos controles é uma das principais causas dessas divergências. Devido à relevância de sua análise, a autodeclaração será tratada como achado específico deste relatório (Achado 4). Outra causa relevante é o fato de, apesar de o MDS ter disponibilizado, desde o início desse ano, a base de dados do CNIS para consulta pelos cadastradores, muitos agentes do CadÚnico ainda não utilizam com a frequência adequada esse tipo de consulta durante o procedimento de cadastro.

74. Essas duas causas estão interligadas. Além da Verificação Amostral, a equipe de auditoria também realizou visitas de campo, durante o mês de maio, a vinte municípios, distribuídos por dez estados, com o objetivo de observar e avaliar os procedimentos de cadastramento de famílias nos diversos Cras e Postos do Cadastro Único.

75. Foi possível verificar durante essas visitas que é dado um valor absoluto para as informações declaradas pelo Responsável Familiar no cadastramento, sem a utilização de controles adequados. Assim, mesmo quando há indícios de que as informações são inverídicas, os entrevistadores são orientados por seus superiores hierárquicos a inserir os dados autodeclarados. Com isso, eles são desestimulados a consultar outras bases de dados para comprovação da renda declarada, já que os responsáveis familiares tendem, na prática, a manter a declaração, mesmo após serem questionados.

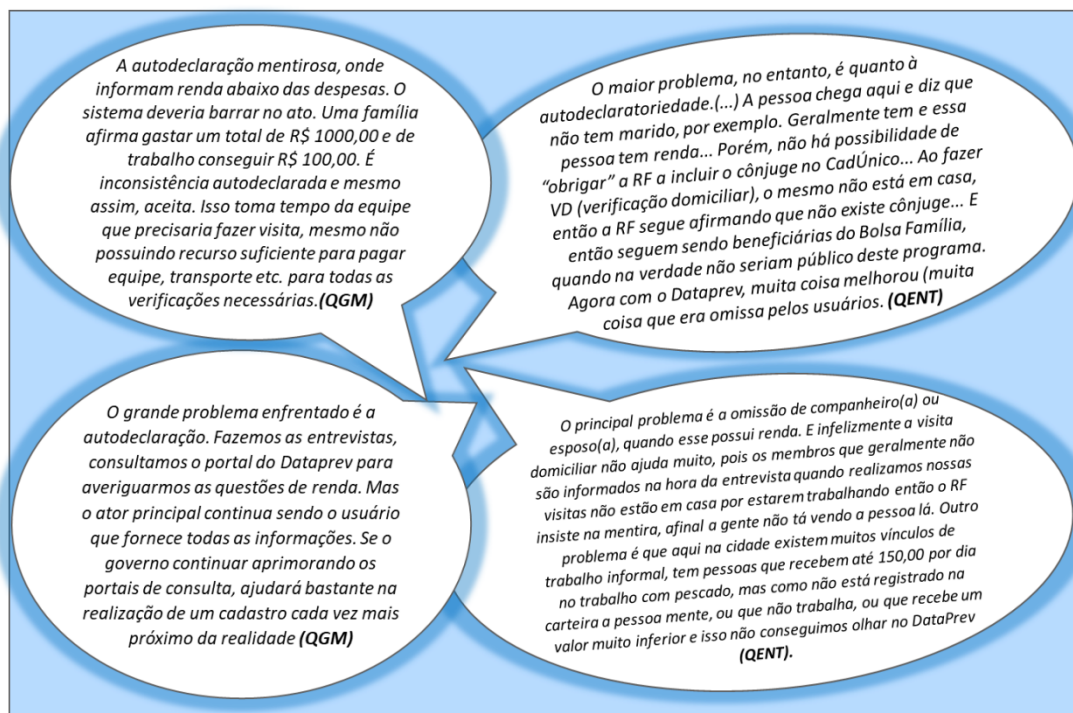
76. De fato, o Questionário do Gestor Municipal (QGM) consultou os gestores sobre a principal dificuldade relacionada ao CadÚnico e, das 3.619 respostas registradas, 421 (11,6%) respostas citaram a autodeclaração. Sobre a frequência que os entrevistadores consultam os dados de renda das famílias no Portal de Gestão do Cadastro Único (Portal Dataprev, Portal Gov) durante o processo de atendimento, 1.042 gestores responderam que esse procedimento é feito poucas vezes ou nunca. Outros 663 gestores informaram que os dados de renda são consultados “algumas vezes”, totalizando 1.705 respostas (47%) que indicam que o sistema de consulta de renda não é devidamente utilizado.

77. O Questionário do Entrevistador (QENT) também perguntou aos entrevistadores acerca da principal dificuldade relacionada ao CadÚnico. De um total de 11.819 respostas registradas, 1.242 entrevistadores (10,5%) citaram a autodeclaração como o principal problema. Além disso, 2.805 entrevistadores informaram que “nunca” ou “poucas vezes” acessam o portal, e 1.669 informaram acessar “algumas vezes”, o que totaliza 4.474 registros (37,8%) de uso limitado do sistema.

78. Abaixo foram selecionadas algumas respostas com maior nível de detalhamento para exemplificar esses problemas. Reitera-se que essas causas serão analisadas com mais profundidade em momento posterior, no Achado 4 deste relatório.



Figura 3 – Comentários dos entrevistadores e gestores municipais sobre as dificuldades relacionadas ao CadÚnico.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do QGM e QENT.

79. Há que se observar que recentemente o MDS adotou medidas que impactam diretamente a qualidade dos dados de renda do Cadastro Único.

80. Nos primeiros meses de 2023, o Ministério disponibilizou aos agentes do CadÚnico o acesso ao Portal de Gestão do CadÚnico (também chamado pelos gestores locais de Portal Dataprev ou Portal Gov), em que os entrevistadores poderiam consultar registros de renda formal dos membros da família *on-line*. A sistemática consistia num cruzamento de dados feito continuamente entre os dados do CadÚnico e o CNIS. Dessa forma, os agentes poderiam verificar a veracidade dos dados de renda declarados pelo RF com os dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

81. Essa consulta ao Portal Dataprev, apesar de ter diversas falhas, como agentes que não conheciam o Portal, outros que não tinham acesso a ele, e outros ainda que não eram orientados a usá-lo, foi um passo importante na melhoria dos dados do Cadastro.

82. Mais recentemente, o MDS, por meio da Instrução Normativa 1/SAGICAD/MDS, de 2/6/2023, estabeleceu procedimentos relativos à integração entre o Cadastro Único e o CNIS, determinando o povoamento de dados de renda formal e benefícios identificados no CNIS para as pessoas cadastradas no CadÚnico. A partir daí, os dados de renda do CNIS passaram a ser inseridos automaticamente nos registros do Cadastro Único.

83. Ressalte-se que a referida IN prevê, em seu art. 4º que, “caso não reconheça a atualidade ou correção dos dados de renda do CNIS integrados ao CadÚnico, o RUF [responsável pela unidade familiar] poderá solicitar a atualização, no Sistema de Cadastro Único, dos dados provenientes do CNIS, mediante apresentação de comprovação documental”. Ou seja, os dados do CNIS prevalecerão sobre qualquer outro que tenha sido declarado pelo RF, a não ser que este comprove o erro por meio de documentação adequada. Observa-se que previsão semelhante já existia no §3º do art. 9º do Decreto 11.016/2022, que determina que, nesses casos de divergências com outras bases de dados públicas, a autodeclaração prevalecerá apenas se acompanhada de comprovação documental.

84. Diante das profundas alterações na sistemática de coleta de dados de renda, será necessário aguardar a implementação total da IN 1/SAGICAD/MDS, de 2/6/2023, para avaliar seus impactos na qualidade dos dados do CadÚnico.

85. Outra causa para as inconsistências verificadas na renda das famílias refere-se à precariedade dos vínculos de trabalho de muitos integrantes das famílias registradas no Cadastro. A informalidade é situação comum no país, e gera dificuldades para o cálculo e o registro da renda para essas situações. Desse modo, as rendas familiares podem sofrer diversas alterações em curtos espaços de tempo, e nem sempre são atualizadas no CadÚnico.

86. Por fim, também foi observado que muitos usuários não conhecem os conceitos, os objetivos e as diretrizes do CadÚnico, e acreditam ter direito à percepção de benefícios, mesmo quando não se enquadram nas regras dispostas no §1º do art. 2º da Portaria MC 810/2022.

87. É importante ressaltar que as discrepâncias entre a renda real e a renda declarada, abordadas nesse achado, não são apenas erros cadastrais em um banco de dados. Tais discrepâncias afetam diretamente a gestão dos diversos programas que utilizam os dados do CadÚnico para selecionar beneficiários de transferências de renda ou de serviços assistenciais.

88. Por exemplo, naquele que é o principal programa usuário das informações do CadÚnico, o Bolsa Família, tais inconsistências têm o potencial de gerar pagamentos irregulares, o que também foi medido nessa auditoria. De acordo com a Verificação Amostral, os entrevistadores “discordam”, ou “discordam totalmente” de que 792 famílias satisfaziam os critérios legais para recebimento do Bolsa Família. Com isso, utilizando o mesmo critério que desconsiderou respostas em que não foi possível avaliar a família, além de serem consideradas apenas as famílias que continuavam no Cadastro em maio de 2023, conforme detalhado no Apêndice 3, conclui-se que há indícios de que 22,5% das famílias estão recebendo o benefício irregularmente.

89. Observa-se que este valor é inferior aos 40,3% registrados para as irregularidades de renda. Essa situação era esperada, visto que o limite de renda estabelecido para o Bolsa Família é de R\$ 218,00, e mesmo com a inconsistência encontrada a família pode ficar com a renda ainda dentro deste limite, ou dentro da regra de transição do programa, entre R\$ 218,00 e meio salário mínimo, recebendo cinquenta por cento do valor do benefício.

90. Assim, irregularidades na renda declarada não geram, necessariamente, irregularidades na inclusão no Cadastro, visto que, mesmo que a renda tenha sido subdeclarada, ainda é possível que seja inferior a meio salário mínimo *per capita*.

91. Desse modo, 22,5% de irregularidades no Bolsa Família são preocupantes. As famílias verificadas em junho de 2023 são uma amostra representativa das 21.119.940 famílias que receberam o Auxílio Brasil em dezembro de 2022, o que permite a extrapolação dos resultados para essa população, dentro da margem de erro e intervalo de confiança calculados.

92. Assim, conforme cálculos e critérios descritos no Apêndice 3, é possível afirmar que 4.746.876 famílias não satisfaziam os critérios de elegibilidade do Bolsa Família em maio de 2023. Para chegar a esse quantitativo, foram consideradas apenas respostas válidas, e desconsiderados os benefícios já bloqueados em maio de 2023.

93. Considerando o valor mínimo do benefício por família, de R\$ 600,00, isso representa pagamentos de R\$ 14,24 bilhões fora dos critérios de elegibilidade de janeiro a maio de 2023, com potencial de mais R\$ 19,94 bilhões de junho até dezembro de 2023. Ou seja, apenas no exercício de 2023, as inconsistências no CadÚnico têm potencial de prejuízo estimado em R\$ 34,18 bilhões.

94. Deve-se observar que não é apenas a renda declarada que impacta no direito ao Bolsa Família. A composição familiar também impacta diretamente no cálculo da renda familiar *per capita*. As irregularidades em 22,5% dos registros do Bolsa Família têm como causa também declarações inverídicas quanto à composição familiar, situação que será analisada no próximo achado.

95. Além disso, essa situação cria estímulos para a omissão de renda com o objetivo de auferir benefícios irregulares. Conforme situações presenciadas pela equipe de auditoria nas visitas *in loco*, também narradas pelos entrevistadores no Questionário do Entrevistador (QENT), muitos usuários sabem qual valor de renda devem declarar para possibilitar o recebimento do benefício.

96. Como exemplo, citamos uma resposta extraída dos questionários aplicados:

A informação repassada pelo beneficiário no CadÚnico é com base na renda média que o programa permite para ser inserido no Programa Bolsa Família, pois este já vem com o número na cabeça e é com base nos R\$ 218,00 per capita que a renda familiar é declarada. Mesmo quando comprovada no Dataprev o usuário insiste que a renda dele é menor.

97. Por fim, há redução da credibilidade das informações do CadÚnico, com o aumento de riscos de erros de planejamento e de execução das políticas públicas e programas usuários que utilizam os registros do Cadastro Único. Os diversos programas usuários do CadÚnico se utilizam da renda declarada no próprio cadastro para selecionar o seu público-alvo, como o Bolsa Família. Desse modo, a presença de famílias com rendas subdeclaradas reduz a focalização de diversos programas sociais, e eleva o risco de pagamentos irregulares.

98. Diante de todo o exposto, será proposto determinar ao MDS que adote as providências para a correção dos dados divergentes apontados pelos cruzamentos de dados realizados pelo TCU.

99. A proposta encaminhada para análise dos gestores no relatório preliminar atribua o cumprimento da determinação no prazo de 90 dias. A Sagicad argumentou nos comentários dos gestores (Apêndice 5) que já estão sendo tomadas providências para o saneamento de divergências, como a Averiguação Cadastral de 2024, a ser lançada em novembro de 2023; novo povoamento de renda do CNIS e de informações de CPF e povoamento de informações de escolaridade do Sistema Presença do Ministério da Educação, a serem realizados até o final do corrente ano.

100. Diante do cronograma dessas atividades, o gestor solicitou alteração no prazo da determinação, para que fosse cumprida até o final do exercício de 2024. A equipe decidiu por acatar a sugestão da Sagicad, alterando a proposta de determinação apenas quanto ao seu prazo de cumprimento.

101. Sugere-se, ainda, para mitigar os problemas descritos nesse achado, recomendar que o MDS adote ações para divulgar de forma adequada à população os conceitos, objetivos e diretrizes do Cadastro Único, evitando que se gere expectativas de recebimento de benefícios sociais, em especial do Programa Bolsa Família, para aquelas famílias que não se enquadram nos perfis estabelecidos para esses benefícios.

102. Quanto à deficiência de utilização dos sistemas de consulta de dados relativos à renda, e quanto à precariedade dos vínculos de trabalho, será necessário aguardar a implementação total da IN 1/SAGICAD/MDS, de 2/6/2023, para avaliar seus impactos na qualidade dos dados do CadÚnico.

103. As propostas de encaminhamento relacionadas à autodeclaração serão apresentadas no Achado 4 deste relatório.

104. Com essas medidas, espera-se reduzir os índices de informações incorretas relacionadas à renda familiar *per capita*, melhorar a qualidade das informações presentes no CadÚnico, aumentar a conscientização da população quanto aos objetivos do Cadastro, e reduzir o montante de pagamentos irregulares em programas como o Bolsa Família.

## ***Achado 2 – Registros com informações inverídicas ou imprecisas acerca da composição familiar***

105. Por meio de realização de procedimento de verificação amostral com 3.672 famílias incluídas no Cadastro Único que receberam o Auxílio Brasil em dezembro de 2022, constatou-se que 33,4% possuíam composição familiar diferente da declarada, o que contraria o inciso I, art. 3º, o inciso I e o parágrafo único do art. 5º, e o inciso IV do art. 7º, todos do Decreto 11.016/2022, e que tratam da composição familiar do CadÚnico e dos critérios de inclusão de famílias. As principais causas para esses dados inverídicos são: a dificuldade dos municípios em realizar verificações domiciliares para checar a composição familiar e o incentivo à fragmentação familiar para a percepção de benefícios. Como consequências, há a redução da credibilidade das informações do CadÚnico e da capacidade de focalização de programas usuários, além do aumento de famílias unipessoais no Cadastro e de pagamentos indevidos de benefícios.

106. O Decreto 11.016/2022, no inciso I do art. 3º, prevê que é responsabilidade do Responsável Familiar (RF) a declaração dos dados de todos os membros de sua família; o inciso I do art. 5º define a família como sendo a unidade composta por um ou mais indivíduos que contribuam para o rendimento ou que tenham suas despesas atendidas pela unidade familiar e que sejam moradores em um mesmo domicílio; por fim, o inciso

IV do art. 7º prevê que para o cadastramento da família, o RF deve declarar o trabalho e o rendimento de todos os membros.

107. Nesse contexto, a leitura conjunta dos referidos dispositivos demonstra a preocupação em definir, de modo objetivo, a composição familiar das famílias a serem cadastradas. Deve-se observar que o número de integrantes familiares afeta diretamente o cálculo da renda familiar *per capita*, e divergências nessas informações podem acarretar desrespeito ao previsto no parágrafo único, art. 5º do Decreto 11.016/2022 (assim como o §1º do art. 2º da Portaria MC 810/2022, que possui a mesma redação), que define os critérios a serem atendidos pelas famílias que poderão ser incluídas no Cadastro.

108. Conforme visto no achado anterior, a regra geral de inclusão de famílias no Cadastro é a renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo. Desse modo, conforme será visto adiante, a omissão sobre membros familiares, principalmente aqueles que possuem renda, contraria as diretrizes e objetivos do CadÚnico.

109. Também nesse achado foram utilizados os dados da Verificação Amostral, procedimento já descrito anteriormente neste Relatório. Especificamente no que tange à composição familiar, o questionário da Verificação Amostral solicitou aos visitantes para que, com base nas informações colhidas e nas observações durante as visitas, avaliassem as seguintes afirmações: se a família possuía outros membros que não foram declarados no CadÚnico; se possuía menos membros do que foram declarados no CadÚnico; se havia divergência entre a composição familiar constatada e a composição familiar declarada no CadÚnico, de tal forma que a família seria inelegível ao Bolsa Família; e se havia sido omitida a existência de membro da família que possuía renda.

110. Com base nessas questões, os visitantes registraram que:

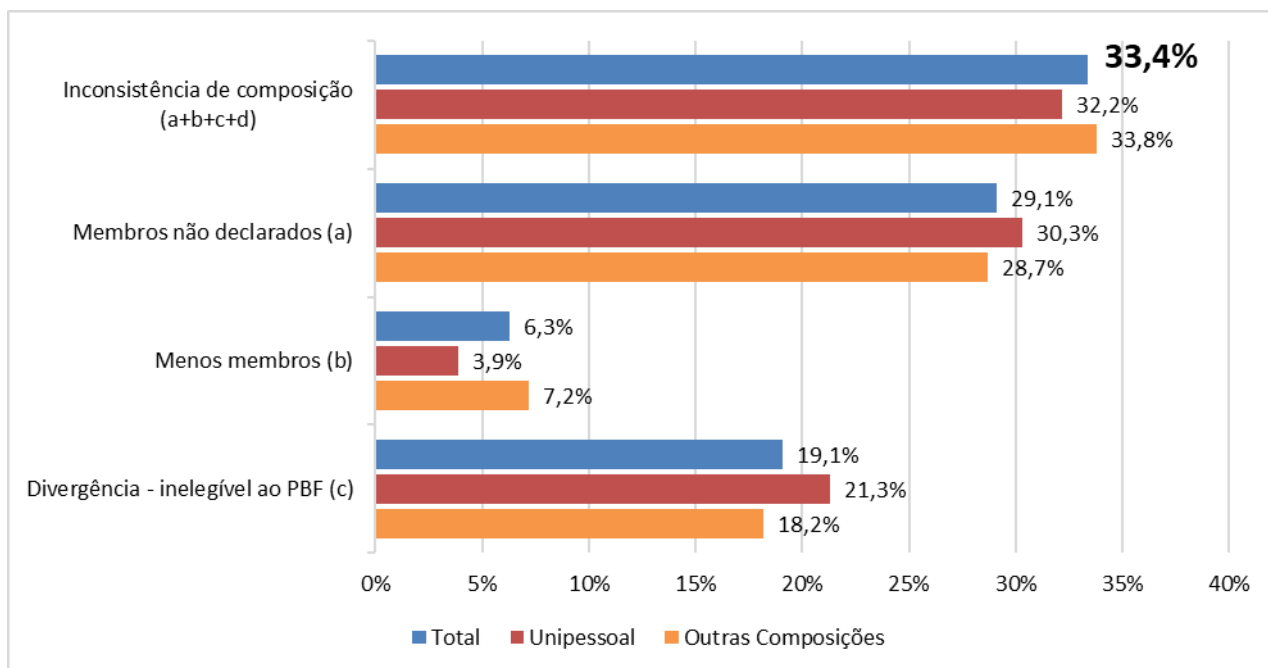
- a) 29,1% das famílias possuíam membros não declarados;
- b) 6,3% das famílias possuíam menos membros do que foram declarados;
- c) 19,1% das famílias possuíam divergências na composição familiar suficientes para torná-las inelegíveis para o Bolsa Família; e
- d) 17,9% das famílias omitiram a existência de membro com renda.

111. Assim, como relatado no achado anterior, esses resultados são representativos e podem ser extrapolados para toda a população que recebe o Bolsa Família e está no CadÚnico.

112. A análise agregada dessas respostas indica que 33,4% dos agentes do CadÚnico que participaram do procedimento identificaram pelo menos uma dessas quatro situações, durante suas visitas, o que deve ser interpretado como inconsistências na informação sobre composição familiar. Assim como no Achado 1, esse percentual considerou as situações em que “não foi possível avaliar” como respostas não válidas ou “não respostas”.

113. O gráfico apresentado na sequência ilustra esse resultado.

Gráfico 2 – Inconsistências na composição familiar, de acordo com os dados da Verificação Amostral.



Fonte: Elaboração própria, com dados da Verificação Amostral.

114. Mesmo diante dessa análise conservadora, e considerando que os resultados que apontam 33,4% de irregularidades podem ser extrapolados, é possível concluir que aproximadamente um terço das famílias possuem algum tipo de inconsistência na declaração de sua composição familiar. Isso representa registros com inconsistência de composição familiar em cerca de 7,0 milhões de famílias, considerando o universo de 21.119.940 famílias que receberam o Auxílio Brasil (atual Bolsa Família) em dezembro de 2022.

115. Quanto à composição familiar, cabe registrar que, paralelamente a este relatório, a CGU, por meio do Relatório de Avaliação 1.094.283, de 31/3/2023, verificou inconsistências relacionadas à existência de uma mesma pessoa em mais de uma família (peça 47, p. 37). Além disso, realizou análises que indicaram tendências de remanejamento na composição familiar no CadÚnico (peça 47, p. 41-45).

116. Quanto a esses remanejamentos, a CGU avaliou que houve aumento geral do número de famílias no Cadastro, com destaque para novas famílias unipessoais, além de redução no tamanho médio das famílias, entre os meses de outubro de 2021 a outubro de 2022, conforme descrito a seguir:

Observou-se (...) no período analisado, que houve uma diminuição de mais de 10% no tamanho médio das famílias ativas cadastradas no CadÚnico, com tendência contínua de diminuição no período referenciado. (...)

Verificou-se, nos meses analisados, que houve um aumento de 62,1% na quantidade de famílias unipessoais, enquanto famílias com mais de um membro familiar aumentaram 14,3% no mesmo período. Acrescente-se que, do total de famílias cadastradas no CadÚnico, o percentual de famílias unipessoais passou de 27,3% em outubro/2021 para 34,7% em outubro/2022, ou seja, com aumento na representatividade total.

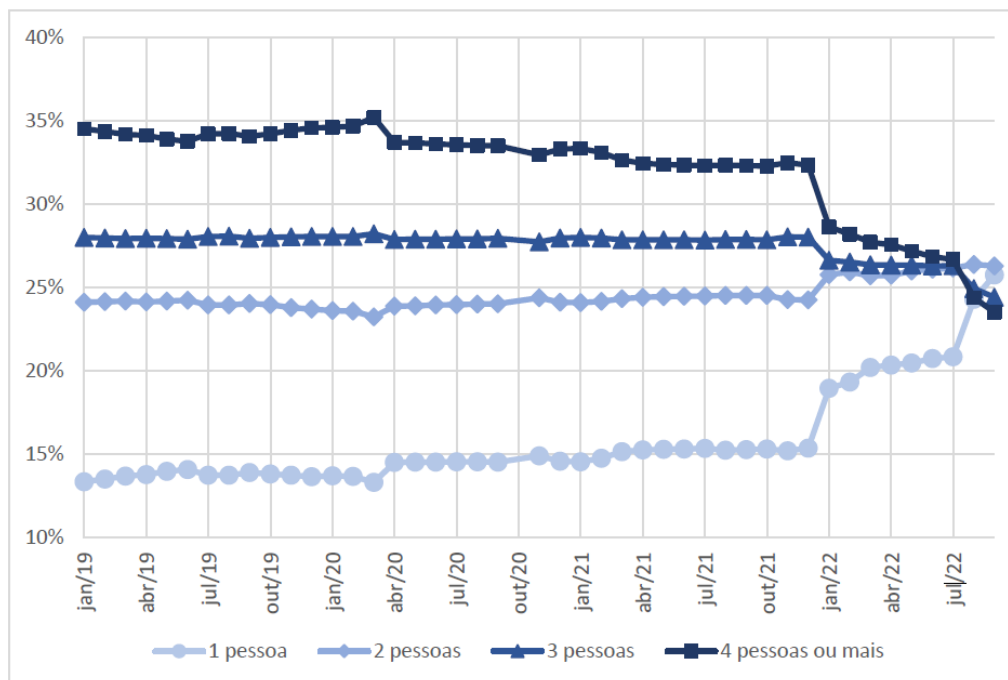
Dessa forma, observou-se, para o período analisado, um aumento expressivo no número de famílias ativas unipessoais, frente às demais famílias constantes do CadÚnico, bem como uma tendência de redução do tamanho médio das famílias cadastradas e de crescimento na quantidade de famílias ativas que estão sofrendo desmembramento.

117. Com isso, a CGU emitiu recomendações ao MDS para apurar as inconsistências identificadas; para avaliar a viabilidade técnica de criação, no Sistema do Cadastro Único, de mecanismo de controle que não permita a vinculação de uma mesma pessoa em mais de uma família; e para criar sistemática de acompanhamento periódico e contínuo das tendências de remanejamento das composições familiares no CadÚnico (peça 47, p. 100-101).



118. Além disso, relatório desta Corte de Contas (TC 007.871/2022-8) já tinha verificado alteração na composição das famílias inscritas no beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) e do Programa Auxílio Brasil (PAB), entre os meses de janeiro de 2019 e julho de 2022, conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 3 – Composição percentual das famílias beneficiárias do PBF e do PAB por número de membros.



Fonte: TC 007.871/2022-8, peça 126, p. 22.

119. Existem diversas causas para o alto índice de divergências entre o declarado no CadÚnico e o efetivamente observado durante a Verificação Amostral. A autodeclaração sem os devidos controles, além das deficiências de verificações domiciliares, são fatores que afetam as informações sobre a composição familiar. Contudo, como esses assuntos serão discutidos com maior detalhamento nos Achados 4 e 6 deste Relatório, o presente achado discutirá outras causas.

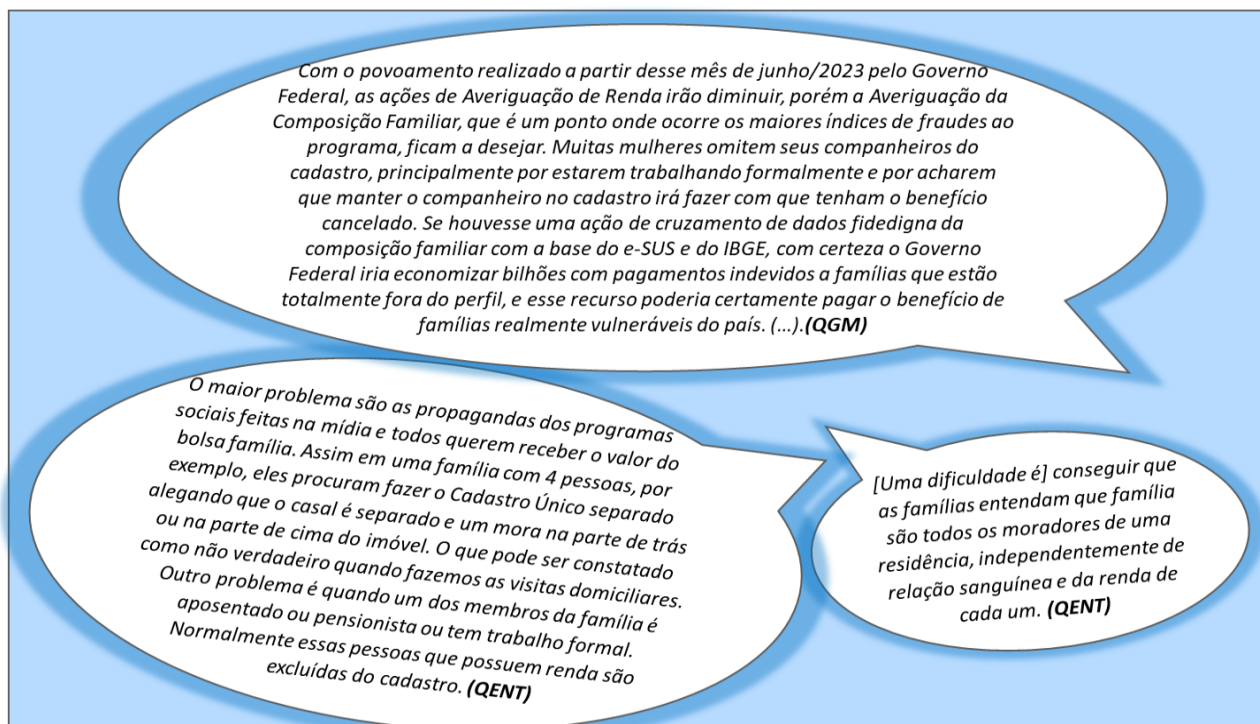
120. Assim, deve-se considerar que as famílias se organizam de forma dinâmica e nem sempre é possível registrar todas as mudanças no Cadastro, tampouco suas motivações. Contudo, de acordo com o observado nos registros da Verificação Amostral, é possível destacar o incentivo à fragmentação familiar devido à criação de um valor mínimo de R\$ 600,00 para o Bolsa Família, independentemente do número de membros da família, como uma das principais causas dessas inconsistências.

121. Assim, com essas novas regras para o Bolsa Família, uma família com três integrantes, que deveria receber apenas um benefício, pode, ao se fragmentar em três famílias unipessoais, receber até R\$ 1.800,00.

122. De fato, durante as visitas *in loco* realizadas a diversos Postos de Atendimento e Cras pela equipe, em maio de 2023, foi possível observar famílias cujos integrantes buscavam atendimento separadamente, alegando serem unipessoais. O Questionário do Gestor Municipal (QGM) e o Questionário do Entrevistador (QENT) também registraram manifestações nesse sentido.



Figura 4 – Comentários dos entrevistadores e gestores municipais sobre as irregularidades referentes à composição familiar no CadÚnico.



Fonte: Elaboração própria, com dados das respostas ao Questionário do Entrevistador (QENT) e do Gestor (QGM).

123. Quanto às manifestações abertas, o QGM registrou 166 respostas com referências diretas à composição familiar como a principal dificuldade relacionada às atividades do CadÚnico, e o QENT, 483. Além disso, no QENT, solicitou-se aos entrevistadores que registrassem, com base em sua percepção, em quantos atendimentos ocorriam a inclusão de informações incorretas sobre a composição familiar. Registrou-se, assim, uma percepção média de 42,9% de dados inseridos incorretamente, apenas quanto às composições familiares.

124. Diante desse contexto, as inconsistências observadas quanto à composição familiar contribuem para o índice de 22,5% de famílias que não satisfazem os critérios para recebimento do Bolsa Família, de acordo com o que foi discutido no Achado 1 deste relatório. Assim, as inconsistências na composição familiar também contribuem para o prejuízo potencial estimado em R\$ 34,18 bilhões durante o exercício de 2023, já mencionado no Achado 1 e cujo cálculo está detalhado no Apêndice 3 deste Relatório.

125. Além disso, a ausência de expectativa de controle incentiva tentativas de fraudes no Cadastro Único, e cria incentivos para o aumento de famílias unipessoais no Cadastro, criadas pela fragmentação de famílias previamente cadastradas. Conforme visto anteriormente, esse efeito foi evidenciado pela CGU, por meio do Relatório de Avaliação 1.094.283 (peça 47, p. 41-45).

126. Por fim, o alto índice de inconsistências gera redução na credibilidade das informações do Cadastro Único, aumenta o risco de erros de planejamento e de execução das políticas públicas e programas usuários, e reduzem a capacidade de focalização dos programas usuários. Programas como o Bolsa Família utilizam o conceito de renda familiar *per capita*, e inconsistências no número de integrantes familiares afetam diretamente no cálculo final da renda familiar.

127. Nesse sentido, o MDS, em recente norma (Portaria MDS 911, de 24/8/2023, que alterou a Portaria 897/2023), estabeleceu em 16% o limite máximo de famílias unipessoais por município, para fins de concessões de benefícios do Bolsa Família, impedindo novas concessões para todos os municípios que possuírem índices iguais ou superiores a esse limite. Na prática, isso significa que, enquanto os índices de famílias unipessoais do município estiverem em 16% ou mais, não serão mais concedidos benefícios do Bolsa Família a esse tipo de composição familiar.

128. O próprio normativo dispõe que essa regra é passível de revisão e regionalização “em consonância com estudos demográficos e dados estatísticos atualizados”.

129. Na justificativa do normativo, os gestores indicam expressamente que “o regramento segue apontamentos indicados pelo Tribunal de Contas da União”. De fato, além do já referenciado TC 007.871/2022-8, que tratou do assunto, a própria equipe de auditoria utilizou o critério “índice de famílias unipessoais” para selecionar as visitas aos municípios durante o trabalho de campo e compartilhou com os gestores do MDS suas percepções preliminares sobre a situação do cadastro de unipessoais nos municípios (Apêndice 2).

130. A Portaria MDS 911/2023 é uma iniciativa louvável do Ministério de tentar solucionar a questão das distorções do CadÚnico em relação à composição familiar, distorções essas ampliadas fortemente pelas alterações recentes no Programa Bolsa Família. Deve-se ressaltar, no entanto, que a imposição do limite de 16% para unipessoais pode criar futuramente situações em que pessoas que legitimamente deveriam receber o benefício possam ser prejudicadas pela regra. Assim, medidas para a exclusão de famílias que não são realmente unipessoais do cadastro e recebem o benefício de forma fraudulenta devem ser intensificadas, para evitar prejuízos àqueles que realmente se encontram numa situação de vulnerabilidade social e preenchem os requisitos do programa.

131. Cabe destacar que não são raras as ocorrências de municípios onde o índice de unipessoais, na totalidade do cadastro, é superior a 50%, como por exemplo os municípios visitados de Cumbe/SE (62,5%), Olinda/PE (53%) e Nova Iguaçu/RJ (51,5%). Assim, seria importante, de maneira complementar à medida já adotada pelos gestores, a divulgação desses índices, com o objetivo de evidenciar esses casos extremamente discrepantes e favorecer o controle social sobre esse tipo de situação.

132. Dessa forma, considerando-se o exposto nesse achado e no Achado 1, que demonstraram a relevância da verificação amostral como método para a aferição da qualidade dos dados do CadÚnico, a equipe propôs recomendação ao MDS para que elabore procedimento de verificação amostral dos dados do CadÚnico, com periodicidade máxima de um ano, e que seja adequado e suficiente para avaliar a qualidade dos dados do cadastro, principalmente quanto à renda e à composição familiar. Os resultados desse procedimento deverão ter ampla divulgação, para facilitar a atuação dos órgãos de controle e possibilitar o controle social.

133. Nos comentários dos gestores (Apêndice 5 deste relatório), a Sagica informou que pretende realizar a pesquisa amostral de verificação de dados do Cadastro Único por instituição externa e solicitou que a periodicidade máxima fosse de dois anos, ao invés de um, tendo em vista a necessidade de realização de processo licitatório.

134. A equipe analisou a solicitação e entendeu possível a efetivação do procedimento de dois em dois anos, da mesma forma que a norma orienta a realização da atualização cadastral. Dessa forma, a redação da proposta de encaminhamento foi alterada apenas em relação à periodicidade da pesquisa amostral.

135. Além disso, será proposto recomendar ao MDS que aumente a transparência em relação aos quantitativos de famílias unipessoais de cada município, trazendo comparações com dados estatísticos oficiais desse tipo de família, como já mencionado.

136. Com essas medidas, espera-se aprimorar a qualidade dos dados presentes no Cadastro, além de estimular o controle social das populações beneficiárias dos programas de assistência social, para, assim, melhorar as informações declaradas ao CadÚnico e contribuir para a redução dos pagamentos irregulares.

137. Outras determinações e recomendações serão propostas com vistas a mitigar os problemas relacionados às inconsistências na composição familiar das famílias no CadÚnico, mas em outros achados deste Relatório, os quais tratam especificamente de algumas das causas do problema.

### ***Achado 3 – Inconsistências nos dados de identificação e endereço das famílias***

138. Foi constatado, por meio do procedimento de verificação amostral, inconsistências em 14,8% dos registros de endereço das famílias do CadÚnico. Outras constatações relevantes, obtidas por cruzamento de dados, são 27.204 cadastros com CPF cancelado ou nulo e ainda 283.047 registros com indícios de óbito. Tais falhas se devem a não exigência de documentos mínimos necessários para comprovação de dados, além de insuficiência de verificações automáticas no sistema, gerando perda de credibilidade das informações do

CadÚnico, redução da focalização dos programas usuários do cadastro, além de pagamento indevidos de benefícios.

139. O endereço da família é registrado pela coleta de informações como o CEP, localidade, logradouro e número. Tal conjunto de informações apresenta um grande desafio para realizar a sua validação por meio da análise de dados, devido à precariedade de alguns endereços que não possuem CEP, municípios pequenos que possuem apenas um CEP para todo seu território, ou ainda, regiões de invasões, em que os endereços inexistem. Além disso, há a possibilidade de inclusão desse tipo de dados em vários formatos diferentes, com abreviações e outras características, o que dificulta a comparação de dados.

140. Dessa forma, o cruzamento de dados ainda não é um procedimento efetivo para avaliar a qualidade desses dados. Por isso, a equipe de auditoria optou por utilizar o procedimento de verificação amostral de dados, já descrito anteriormente nesse trabalho, para essa avaliação.

141. Durante o procedimento, parte das verificações domiciliares não puderam ser realizadas devido a problemas com os endereços declarados no CadÚnico. Em 5% dos casos não foi possível realizar o procedimento porque o endereço cadastrado não foi encontrado ou não existia e, em 9,8% dos casos, o endereço não correspondia, de fato, à residência da família. Dessa forma, constatou-se que 14,8% dos registros de endereço do CadÚnico possuem inconsistências graves.

142. Do total de famílias, em 33,5% dos casos não foi possível concluir a verificação domiciliar ou esta foi realizada de forma parcial, com a obtenção de informações com parentes ou vizinhos.

143. A Tabela 4 abaixo apresenta os motivos que impossibilitaram a realização da visita, na qual a primeira e a segunda linha indicam motivos decorrentes de inconsistência no endereço. Considerando-se apenas as famílias unipessoais, o percentual foi de 18,2%, enquanto para as demais famílias foi de 13,6%. O percentual total de famílias com inconsistência no endereço foi de 14,8%.

Tabela 4 – Motivos para a não realização da verificação domiciliar.

| Resposta                                                                             | Unipessoal   | Não Unipessoal | Total        |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----------------|--------------|
| O endereço cadastrado não foi encontrado ou não existe;                              | 6,6%         | 4,5%           | 5,0%         |
| O endereço cadastrado não correspondia, de fato, à residência da família;            | 11,6%        | 9,1%           | 9,8%         |
| Nenhum representante da família, apto a atender o visitador, foi encontrado;         | 11,1%        | 7,8%           | 8,7%         |
| Os responsáveis da família não permitiram que o visitador realizasse o procedimento; | 0,7%         | 0,5%           | 0,5%         |
| Outros                                                                               | 12,7%        | 8,2%           | 9,4%         |
| <b>Total</b>                                                                         | <b>42,8%</b> | <b>30,1%</b>   | <b>33,5%</b> |

Fonte: Elaboração própria, com dados da Verificação Amostrai.

144. Uma das causas para as inconsistências de endereço foi a suspensão dos procedimentos de revisão e averiguação cadastral devido à pandemia de Covid-19, que provocou um aumento no estoque de famílias que precisam atualizar seus dados, gerando dados de endereços desatualizados do cadastro.

145. Outra causa é o incentivo à fragmentação familiar devido ao benefício mínimo do Auxílio Brasil (atual Bolsa Família) de R\$ 600,00 por unidade familiar, desconsiderando o número de membros. O relatório do TC 007.871/2022-8 avaliou as mudanças advindas do Programa Auxílio Brasil quanto à focalização, equidade e custo-efetividade e obteve a seguinte conclusão em relação à regra de benefício mínimo por família, que foi mantido no Programa Bolsa Família:

130. Contudo, não se pode fazer a mesma avaliação favorável para o desenho do PAB com acréscimo dos benefícios extraordinário e complementar. Decerto, aproveitando a experiência recente na pandemia do Auxílio Emergencial de se realizar pagamentos por família, desvinculados da quantidade de seus membros, a adoção de pagamentos únicos por família advindos dos benefícios extraordinário e complementar ignorou as suas possíveis consequências negativas sobre a equidade, o custo-efetividade, a focalização e a qualidade do CadÚnico

131. Foi comprovado, por meio de estatísticas construídas a partir dos cadastros administrativos, que o bom nível de equidade que existia no PBF e, mesmo no PAB “cesta raiz”, foi comprometido com os adventos dos benefícios extraordinário e complementar. Atualmente, não se considera mais o tamanho da família para o cálculo do pagamento do programa, na medida em que um mesmo valor, como os R\$ 600,00 que estão sendo pagos presentemente, atendem tanto um beneficiário solitário, como uma família com muitos membros, redundando em um pagamento per capita muito desigual. Dessa maneira, privilegia-se famílias unipessoais, de adultos, em detrimentos de famílias numerosas com crianças e adolescentes, que são o público prioritário do programa, conforme seus objetivos expressos na lei.

146. Esse incentivo à fragmentação leva os membros adultos das famílias a se declararem como unipessoais, em alguns casos com endereços falsos, gerando assim um pagamento irregular de benefício, às custas dessa estratégia fraudulenta.

147. A ausência de normas que exijam a apresentação de comprovante de residência também é fator responsável pela geração desse expressivo número de endereços inconsistentes.

148. Até junho de 2023 a legislação do CadÚnico não estabelecia nenhuma obrigatoriedade em relação a comprovantes de endereço. No Manual do Entrevistador havia indicações sobre a necessidade do preenchimento correto do endereço e, para isso, orientava que o entrevistador solicitasse “a apresentação de comprovante de endereço” e copiasse no formulário “as informações diretamente do documento” (peça 51, p. 34). Já a Portaria 810/2022 era silente sobre o tema.

149. O comprovante de endereço somente se tornou obrigatório no processo de cadastramento com a Portaria MDS 889, de 13/6/2023, quando foi incluído um novo inciso no §9º do art. 8º da Portaria 810/2022, com a seguinte redação: “II - caberá ao RF [responsável familiar] apresentar comprovante de residência ou, em sua falta, declaração de residência firmada pelo próprio RF”.

150. Tal alteração normativa é muito bem-vinda, pois a exigência do comprovante de endereço é um procedimento de controle importante para certificação do endereço de residência da família. Contudo, deve-se destacar que o novo texto normativo abre a possibilidade de substituição do comprovante por um termo assinado pelo responsável, qualquer que seja o motivo. Assim, um mero esquecimento do documento em casa e o responsável familiar simplesmente o substituirá por um termo, caindo por terra o sistema de controle.

151. Nesse sentido, a norma deveria exigir a apresentação do comprovante de residência de forma mais incisiva e permitir a sua substituição por declaração assinada somente nos casos que seja impossível obter o comprovante, como nos casos em que não haja residência fixa e em demais situações de exceção como, por exemplo, para população em situação de rua.

152. Ademais, considerando que muitos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) também recebem a Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), seria relevante dar preferência pela conta de energia elétrica como comprovante de residência, bem como inserir um campo para registro do código da conta ou número do relógio no Cadastro Único. Essa informação permitiria realizar uma circularização com as distribuidoras de energia para verificar os dados da conta, bem como identificar casos de multiplicidade de endereço.

153. Em relação aos demais documentos utilizados no cadastramento, os cruzamentos de dados, realizados conforme a metodologia descrita no Apêndice 2, permitiram a identificação das seguintes inconsistências:

- a) documentos cadastrais em situação indevida: 27.204 CPFs cancelados ou nulos e 659.514 registros com documentos em multiplicidade;
- b) regras de preenchimento mínimo dos documentos de identificação: 17.811 registros; e
- c) preenchimento indevido dos campos de certidão: 1.274.397 registros.

154. Os cruzamentos identificaram ainda 283.047 registros do CadÚnico com indícios de óbito em outras bases (Sisobi, Sirc, INSS, CPF, Siape e ExtraSiape). Embora o Cadastro Único também realize marcação das pessoas com indício de óbito, os valores encontrados pelo TCU correspondem a 22,8% a mais de casos que não foram identificados pelos procedimentos de controle do MDS.



155. Um dado importante, obtido por meio do Questionário do Entrevistador (QENT), é aquele referente à **percepção** dos entrevistadores quanto à existência de dados de identificação incorretos, em decorrência de informações falsas ou imprecisas declaradas pelo responsável familiar. Conforme as respostas dos entrevistadores, que atuam cotidianamente com a inclusão dessas informações nos sistemas, em 14,1% dos atendimentos ocorrem a inclusão de dados com esse tipo de inconsistência. É um valor elevado, considerando a importância desses dados para as políticas públicas voltadas à população em situação de vulnerabilidade social.

156. Uma das causas para a inclusão de dados de identificação incorretos no CadÚnico são as falhas normativas relativas às exigências de documentos para a realização do cadastramento.

157. A Lei 14.534/2023, que trata da unificação de documentos de identificação, determinou que o CPF fosse o único número de registro geral para identificação dos cidadãos nos bancos de dados de serviços públicos.

158. Contudo, os normativos do CadÚnico ainda não estão aderentes à mencionada lei. O art. 8º da Portaria MC 810/2022 dispõe que CPF seja o documento **preferencial** para realizar o cadastro:

Art. 8º Para a realização do cadastramento no CadÚnico, é obrigatório a apresentação:

I - para o RF [responsável familiar], à exceção dos casos de cadastramento diferenciado definidos na Subseção V da Seção III do Capítulo II [grupos especiais como quilombolas e indígenas] desta Portaria:

a) **preferencialmente**, documento contendo o número de inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF); ou

b) o Título de Eleitor.

II - para os demais componentes da família, qualquer documento de identificação previsto no formulário de cadastramento, **preferencialmente**, documento contendo o número de inscrição no CPF.

159. Evidentemente, a ausência de obrigação de apresentar o CPF gera grandes prejuízos para a confiabilidade dos dados do CadÚnico. É certo que há determinados grupos, como pessoas em situação de rua, indígenas e quilombolas, que merecem tratamento especial em relação a esse assunto, e a norma efetivamente traz essa diferenciação. Entretanto, para a população em geral, a não apresentação de CPF deveria ser observada somente em casos excepcionais e não de maneira simplesmente preferencial como definido na Portaria 810/2022.

160. Recente mudança normativa, positiva em termos da identificação das famílias, foi a edição da Portaria MDS 897, de 7/7/2023, alterada pelas Portarias MDS 905, de 27/7/2023, e 911, de 24/8/2023, que dispõe sobre normas e procedimentos para a gestão do Programa Bolsa Família (PBF). Esse normativo estabeleceu que estarão impedidas de habilitação ao PBF, bem como podem sofrer o bloqueio ou cancelamento, as famílias que possuem pessoas com inscrição do CPF em situação irregular. Tais regras estão previstas para entrar em vigor a partir de 1º de janeiro de 2024.

161. Outra alteração recente nas normas do CadÚnico também traz potencial melhoria nos dados de identificação do cadastro. A Portaria MDS 889, de 13/6/2023, alterou a Portaria 810/2022, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 8º (...)

I - caso o RF [responsável familiar] apresente documento que não contenha foto (documento com CPF ou título de eleitor), ser-lhe-á exigida, também, a apresentação de documento de identificação com foto;

162. Como se pode ver, a norma passa a exigir documento com foto, havendo ainda exigências adicionais para famílias unipessoais, como arquivamento de cópias físicas ou digitais dos documentos apresentados.

163. Tais alterações normativas representam avanços e têm potencial para efetivamente melhorar a qualidade dos dados de identificação do CadÚnico. Entretanto, a questão da exigência de CPF deve ser avaliada para tornar a sua apresentação obrigatória.

164. Na observação direta, realizada durante as visitas *in loco* das equipes do TCU, observou-se que alguns municípios solicitam a apresentação de outros documentos, tais como certidões públicas (nascimento, casamento ou indígena), registro de identidade (RG), Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e título de eleitor. Esse procedimento funciona como um controle e uma forma de garantir a veracidade das informações registradas. Entretanto, os gestores municipais relataram dificuldade em exigir a apresentação dos documentos pela ausência de uma previsão normativa.

165. O Manual do Entrevistador reconhece que “quanto mais completa e qualificada for a identificação das pessoas registradas no Cadastro Único, maior é a possibilidade de se fazer a correta identificação da vulnerabilidade de famílias/pessoas” (peça 51, p. 75). Da mesma forma, o formulário de cadastramento tem campos específicos para todos os documentos citados. Contudo, o §8º do art. 8º da Portaria MC 810/2022 prevê, em sentido contrário, que a “gestão municipal não poderá recusar o cadastramento em função da ausência de documentos não obrigatórios”.

166. Dessa maneira, existe uma incompatibilidade entre o recomendado no manual do entrevistador e o disposto na Portaria 810/2022, o que pode causar dificuldades para a gestão municipal e problemas na identificação, pois transmite a percepção que tais documentos são opcionais.

167. Quanto às inconsistências identificadas no preenchimento dos documentos, tais falhas se devem à insuficiência de verificações automáticas no sistema. Com esse procedimento automatizado é possível checar as regras mínimas de preenchimento, os casos de multiplicidade ou as regras de verificação do número do documento, como o caso das certidões, cujas matrículas podem ser analisadas pelo cômputo do dígito verificador. A inserção dessas verificações automáticas são, assim, altamente recomendáveis para evitar as falhas descritas.

168. Em relação aos indícios de óbito, podem ser apontadas como causas: a) falhas nos sistemas responsáveis pelo cruzamento das informações de óbito; b) demora no recebimento das informações de óbito; e c) limitado compartilhamento de bases de dados entre órgãos.

169. Há ainda uma outra causa que se refere à multiplicidade de bases de dados que podem ser utilizadas para identificar um óbito. É fato que existem atualmente diversas bases na Administração que podem ser utilizadas para identificar um óbito. A principal delas é o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), que recebe as informações das certidões de óbito de quase todos os cartórios do país, mas possui poucos registros anteriores a 2015. A segunda fonte de dados é o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), sistema que foi descontinuado e substituído pelo Sirc, e possui um grande volume de registros de certidões de óbito anteriores a 2015. A terceira fonte é a base CPF, seguida pela Folha de Pagamento do INSS, que possui os dados de instituidor de pensão por morte, além das informações advindas do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape).

170. Todas essas questões referentes aos indícios de óbitos devem ser avaliadas e tratadas devidamente, a fim de que as análises de cruzamento de dados sejam mais assertivas quanto a esse aspecto.

171. A equipe de auditoria também realizou testes para avaliar a qualidade dos dados da base do Cadastro Único, conforme os atributos de unicidade, completude, validade, consistência, acurácia, uniformidade e temporalidade. O Apêndice 4 apresenta uma análise detalhada de cada atributo e seus resultados.

172. Ante o descrito nesse achado, concluímos que deva ser determinado ao MDS que investigue e adote as providências necessárias para a correção das inconsistências encontradas e descritas anteriormente referentes aos dados de identificação das famílias do CadÚnico.

173. Conforme exposto no Achado 1 acima, a proposta de determinação foi levada ao conhecimento dos gestores e após manifestação analisada no Apêndice 5, foi alterada no tocante ao prazo de cumprimento, de 90 dias para até o final do ano de 2024.

174. Também sugerimos que deva ser recomendado ao MDS que aperfeiçoe os normativos relativos aos documentos exigidos para cadastramento no CadÚnico, de forma que a apresentação de documento com CPF e de comprovação de endereço se torne obrigatória, com as exceções necessárias, e que seja regulamentada a possibilidade de apresentação de outros documentos como CNH e documentos digitais no processo de cadastramento. Além disso, é recomendável também aprimoramento do sistema do CadÚnico para adição de



verificações automáticas de documentos e realização de treinamento adequado dos agentes municipais sobre a exigência dos documentos e da checagem adequada desses.

## CAPÍTULO II – SUFICIÊNCIA E ADEQUABILIDADE DOS CONTROLES

175. Este capítulo apresenta uma avaliação das normas do Cadastro Único, em que se analisa se os procedimentos de controle estabelecidos são suficientes e adequados para garantir a confiabilidade dos dados cadastrados. Tal avaliação objetiva contribuir para o aperfeiçoamento do desenho dos processos de cadastramento das famílias em situação vulnerável no CadÚnico pois, controles eficientes favorecem o aprimoramento da qualidade dos dados do CadÚnico e podem ajudar a dar mais foco e credibilidade aos programas usuários do Cadastro.

176. Na avaliação dos controles, observou-se que o principal problema refere-se a ausência de mecanismos de controles na captação dos dados, pelo uso da autodeclaração. Entretanto, as atividades do CadÚnico incluem outros procedimentos de controle que também apresentam problemas referentes ao seu desenho. É o caso dos procedimentos previstos de supervisão, apoio técnico e verificação domiciliar, que por apresentarem falhas mais evidentes em sua execução, serão tratados no capítulo seguinte.

177. Destaca-se que, nesse capítulo, para avaliação da sistemática de coleta de dados por meio da autodeclaração, foram utilizados os resultados das técnicas de visitas técnicas do TCU aos municípios, além dos questionários enviados aos gestores estaduais e municipais e aos entrevistadores. A metodologia está detalhada no Apêndice 2.

### *Achado 4 – Utilização da autodeclaração sem controles adequados*

178. O MDS utiliza no Cadastro Único um conceito de autodeclaração que dá valor quase absoluto às informações declaradas pelo responsável familiar, sem controles suficientes que possam garantir a veracidade dos dados obtidos, prejudicando as políticas públicas que as utilizam e contrariando a legislação vigente (inciso II do art. 9º do Decreto 11.016/2022). A autodeclaração sem controles administrativos adequados deve-se às origens do CadÚnico, em 2001, quando havia a necessidade da inclusão social de pessoas extremamente vulneráveis, geralmente sem documentos, além da ausência de recursos tecnológicos adequados, àquela época, para verificação dos dados. No contexto atual, favorece a inserção de informações inverídicas ou imprecisas no CadÚnico e leva a pagamentos indevidos de benefícios sociais.

179. O Decreto 11.016/2022, art. 2º e 9º, inciso II, estabelecem que a finalidade do CadÚnico é “realizar a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda que residem no território nacional” e que as informações nele inseridas devem garantir “o seu uso como ferramenta para promoção da ação intersetorial e da integração das políticas públicas que o utilizam”. Tais informações são baseadas na própria declaração do usuário.

180. A autodeclaração de dados do Cadastro Único é a base do instrumento e dos processos de inserção, atualização, revisão e averiguação cadastrais, podendo ser considerado como forma de exercício da cidadania. O termo “autodeclaração” não aparece expressamente nas normas e a sua concepção está presente no Decreto 11.016/2022, incisos I do art. 3º, IV do art. 7º, e III do §2º do art. 9º, respectivamente, como **diretriz**, **critério de cadastramento** e **fonte de dados** do Cadastro Único, como se observa nas transcrições a seguir.

Art. 3º São diretrizes do CadÚnico:

I – a responsabilidade do responsável pela unidade familiar pela declaração dos dados referentes a todos os membros da sua família; (...)

Art. 7º O cadastramento das famílias será realizado pelos Municípios que tenham aderido ao CadÚnico ou pelas famílias, por meio eletrônico, na forma a ser estabelecida em ato do Ministro de Estado da Cidadania, observados os seguintes critérios: (...)

IV – registro das informações declaradas pelo responsável pela unidade familiar no ato de cadastramento (...)

Art. 9º (...) § 2º Na forma a ser estabelecida em ato do Ministro de Estado da Cidadania, os dados do CadÚnico terão como fonte: (...)

III – as informações declaradas diretamente pelo próprio cidadão por meio eletrônico.

181. Como diretriz, critério de cadastramento e fonte de dados, a autodeclaração feita pelo responsável familiar é de suma importância para o Cadastro Único. Sem os dados declarados, muitas informações importantes jamais poderiam ser obtidas, pois não estão e nem estarão registradas em nenhuma outra base de dados. E a ausência dessas informações tornaria muito mais difícil o planejamento das políticas públicas dirigidas para esse público.

182. Dessa forma, a autodeclaração em si não é um problema à confiabilidade das informações do CadÚnico. Porém, na atualidade, é atribuído um valor quase absoluto a essas informações, que são tidas como verdadeiras sem nenhum outro instrumento de confirmação e sem que haja uma previsão de consequências para aqueles que, dolosamente, com vistas a obter algum benefício, declaram dados errados ao CadÚnico.

183. Assim, o responsável familiar tem o bônus de declarar as informações da família da maneira que lhe for mais conveniente, mas não tem o ônus de, ao prestar informações inverídicas ou omitir dados, sofrer consequências pelo prejuízo causado a sua família, a terceiros e a toda uma política pública.

184. Note-se que a norma atribui unicamente ao responsável familiar a **responsabilidade** pela veracidade das informações cadastradas. Quem tem responsabilidade, segundo o Dicionário Houaiss, tem “obrigação de responder pelas ações próprias ou dos outros”. No latim, responsabilidade significa *respondere*, ou seja, o indivíduo que esteja responsável por determinada coisa ou acontecimento, é obrigado a responder pelas suas consequências, sejam elas positivas ou negativas. No Direito, a responsabilidade civil nada mais é que a obrigação de o indivíduo reparar danos causados a terceiros por suas ações ou omissões.

185. Como o responsável familiar tem a responsabilidade de declarar dados corretos da sua família, sem omissão de informação, a autodeclaração precisa vir acompanhada de medidas de controle dos dados declarados e de sanções por informações que não correspondam à realidade, comprovadas por efetivo acompanhamento e fiscalização ministerial.

186. A responsabilidade do responsável familiar em prestar informações está expressa na norma do Cadastro Único, mas não há, em contrapartida, previsão de controles para supervisão desse dever e de consequências efetivas para seu descumprimento, o que descaracteriza essa obrigação do declarante. É um poder-dever pela metade, como se imperasse uma moeda de face única.

187. No desenho do Cadastro Único, observando as orientações vigentes para a autodeclaração, as informações prestadas pelo responsável familiar são inseridas no Sistema do Cadastro Único (V7) como se fossem verídicas, sem medidas de controle e correção. O entrevistador é orientado a inserir as respostas dadas na entrevista, mesmo que identifique sinais de que não correspondam à realidade. O Manual do Entrevistador estabelece que não seja feito “qualquer tipo de juízo de valor sobre as condições ou características da família” (peça 51, p. 16).

188. Em resposta ao Questionário do Entrevistador (QENT), no entanto, 96% dos entrevistadores informaram que fazem uma análise da postura do declarante e da consistência das informações. Ao realizar essa análise, 13%, 51% e 33%, respectivamente, afirmaram que **sempre, muitas vezes e algumas vezes**, conseguem perceber que a informação prestada é falsa; e 89% percebem essa informação falsa pela divergência de respostas a campos do formulário durante a entrevista, principalmente nos que se referem a despesa e renda da família.

189. O questionário do entrevistador registrou ainda a percepção dos entrevistadores sobre as declarações inverídicas prestadas pelos responsáveis familiares nas entrevistas, em média nas seguintes proporções: 14,1% para dados de identificação; 42,7% para dados de renda e 42,9% para dados de composição familiar. Tal percepção é compatível com os percentuais de inconsistências apurados na verificação amostral para renda (42,2%) e composição familiar (33,4%), quando consideradas apenas situações nas quais foi possível avaliar esses dados.

190. Ou seja, em regra, o entrevistador, em contato direto com o responsável familiar no momento da entrevista, examina a postura, confere dados, e faz uma avaliação pessoal da veracidade do que está sendo dito. Assim, esse profissional, diariamente na realização de sua tarefa e lidando com a população em geral, adquire experiência e capacidade de perceber sinais de que o declarante não está sendo fidedigno nas suas afirmações.

191. A despeito da ausência de qualquer norma nesse sentido, nas visitas a vinte municípios feitas pelas equipes de auditoria do TCU, foi constatado que municípios com menores taxas de famílias unipessoais no cadastro (e, portanto, com boas práticas de controle), utilizam essa percepção dos entrevistadores para a

realização de verificação domiciliar dos dados declarados em entrevista. Corroborando essa observação, foi apontado no QENT que 35% dos entrevistadores enviam para seus superiores os casos em que a análise durante a entrevista indicou divergências, para que posteriormente sejam realizadas verificações domiciliares.

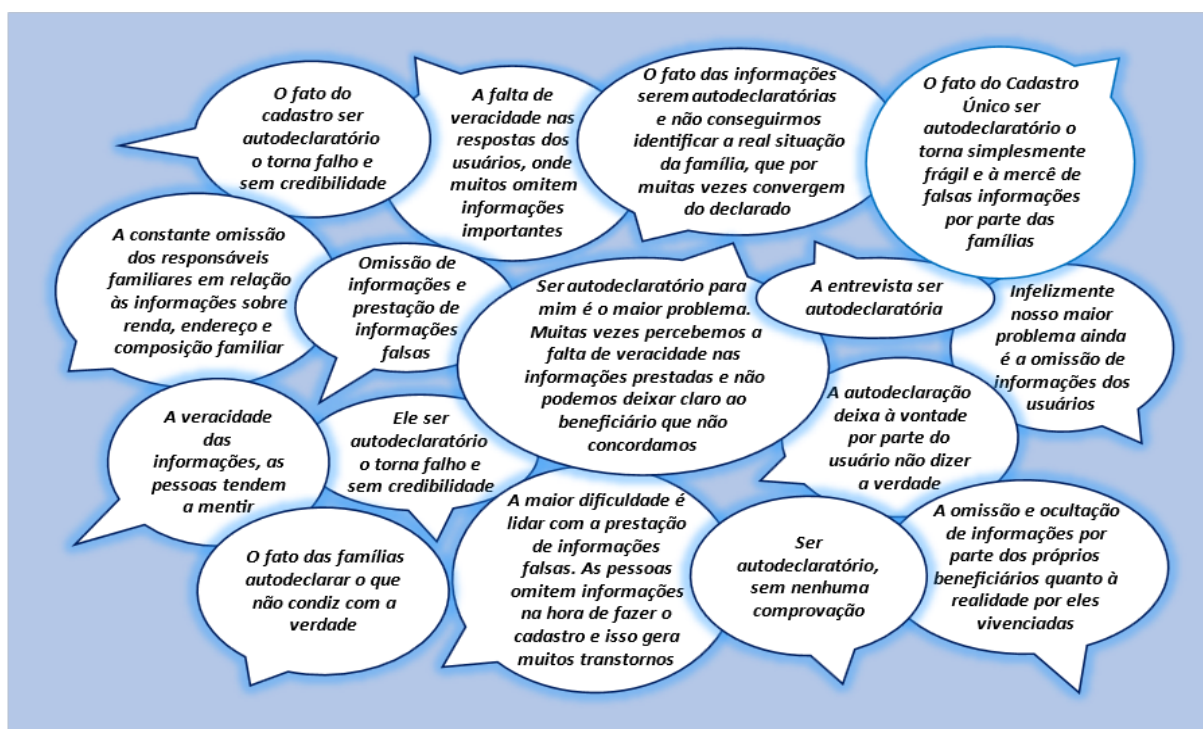
192. Esses resultados demonstram que os entrevistadores são peças importantes na função de controle. A percepção deles, que, pela orientação atual, não deve ser registrada ou considerada, pode ser de grande valia como avaliação de riscos, como foi observado em municípios que utilizavam essa boa prática. Dessa forma, desde que devidamente orientada, a análise dos entrevistadores poderia servir como um indício para uma verificação mais detalhada e posterior validação dos dados declarados e percebidos como incoerentes.

193. Não se quer dizer, com isso, que as percepções dos entrevistadores são dados precisos e de grande certeza. Tais percepções e análises são afetadas por subjetivismo e não poderiam ser usados de forma isolada. Entretanto, podem (e devem) ser usados de forma subsidiária na escolha de casos a serem verificados por meio de outros controles, como a verificação domiciliar, por exemplo.

194. Assim, a despeito de algumas iniciativas locais já mencionadas, as informações declaradas na entrevista são cadastradas sem comprovação, verificação e validação posterior pelos agentes municipais, não havendo controles suficientes e adequados, capazes de garantir a qualidade dos dados inseridos no Cadastro Único.

195. Questionados sobre o tema, gestores municipais e entrevistadores afirmaram, em entrevistas às equipes do TCU e em respostas ao Questionário do Gestor Municipal (QGM) e ao Questionário do Entrevistador (QENT), que a autodeclaração absoluta vigente, desacompanhada de controle efetivo, representa um problema para o Cadastro Único, por trazer informação inverídica e não conseguir espelhar a real situação da família. Algumas respostas dos executores locais, ao serem questionados sobre o principal problema ou dificuldade relacionada às atividades do CadÚnico, estão na figura a seguir.

Figura 5 – Comentários dos entrevistadores e gestores municipais sobre a autodeclaração como problema ou dificuldade no contexto do CadÚnico.



Fonte: elaboração própria com base nas respostas do QGM, QENT, e entrevistas.

196. Todas essas afirmações demonstram que a autodeclaração, da forma como hoje é praticada nas ações cadastrais, não garante a confiabilidade dos dados do Cadastro Único. Pelo contrário, gera efeitos negativos como descrédito dos registros e desmotivação das equipes em seu trabalho de coleta de informações da unidade familiar.

197. Outra causa que leva as pessoas a lançarem mão da autodeclaração com dados falsos é a vontade de se enquadrar nas regras de programas usuários do CadÚnico, com vistas ao recebimento de benefícios sociais, como por exemplo, o Bolsa Família. A equipe de auditoria foi informada nas entrevistas com gestores municipais sobre a existência de tutoriais na internet sobre como se portar e o que declarar nas entrevistas; e sobre as constantes atualizações cadastrais de renda, além da divisão dos membros em várias falsas famílias, com o objetivo de receber benefícios sociais aos quais não teriam direito se prestassem informações precisas e verídicas.

198. Para evitar o cadastramento de informações não verdadeiras ou incompletas, os gestores locais apontaram a necessidade urgente da criação de controles pela gestão nacional para a autodeclaração do responsável familiar na entrevista e do estabelecimento de sanções efetivas ao declarante por informações inverídicas ou omissão de dados.

199. Atualmente, a sanção administrativa existente está prevista nos incisos III do artigo 25 e V do artigo 27 da Portaria MC 810/2022:

Art. 25. Os municípios e o Distrito Federal apenas efetuarão a exclusão lógica do cadastro da família da base do CadÚnico quando ocorrer quaisquer das seguintes situações: (...)

III – omissão ou prestação de informações inverídicas pela família, por comprovada má-fé, observado o disposto no art. 26;

Art. 26. Os documentos comprobatórios dos motivos da exclusão lógica do cadastro da pessoa ou da família, inclusive os **pareceres** de que tratam o § 2º do art. 24 e § 1º do art. 25 [parecer que ateste o motivo da exclusão, assinado por servidor municipal vinculado à gestão do CadÚnico], ou sua cópia, deverão ser anexados ao formulário de cadastramento da família, ou à folha resumo, e arquivados durante o período de cinco anos, ou ainda digitalizados, conforme disposto no art. 17 desta Portaria.

Art. 27. A SECAD poderá realizar a exclusão lógica dos cadastros de pessoas e famílias da base do CadÚnico quando ocorrer quaisquer das seguintes situações:(...)

V – cadastros de famílias que incorreram em omissão ou prestação de informações inverídicas por comprovada má-fé, **após conclusão de processo administrativo instaurado por órgãos ou entidades gestores de programas usuários do CadÚnico**, conforme regulamentação específica do programa. (grifo nosso)

200. Assim, a única sanção administrativa estabelecida para os casos de informação inverídica prestada com comprovada má-fé é a exclusão do cadastro de pessoa ou família, após a constatação da situação familiar em parecer circunstanciado.

201. Apesar de existir na norma a sanção de exclusão cadastral para o comprovado registro de informações falsas no Cadastro Único por dolo do responsável familiar, observados o contraditório e a ampla defesa, as ações a serem tomadas e os procedimentos a serem seguidos pelos agentes municipais para a constatação da situação familiar não estão devidamente estabelecidos.

202. O que se observou nas visitas *in loco* foi que alguns municípios excluem o cadastro inconsistente após realização de verificação domiciliar, em que se constatou inconsistências que demonstram que a família não tem o perfil para o recebimento dos programas usuários. Esse procedimento é, de fato, uma forma de controle utilizada discricionariamente pela gestão municipal, considerada como boa prática. Entretanto, além desse procedimento não ser utilizado uniforme e adequadamente em todo o território nacional, a exclusão do cadastro da família não se mostra uma maneira efetiva de sanção à má conduta do responsável familiar porque, na prática, a família acaba constituindo outro cadastro posteriormente, fazendo com que todo o procedimento que culminou na exclusão seja ineficaz, conforme relatado nas visitas *in loco*.

203. Outra possível consequência para o responsável familiar que dolosamente informar dados inverídicos é a obrigação de ressarcimento do Bolsa Família, disposta no art. 18 da Lei 14.601/2023, além de sofrer sanções penais e cíveis cabíveis (art. 18 da Lei 14.601/2023).

Art. 18. Sem prejuízo das sanções penais e cíveis cabíveis, e observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, o responsável familiar que dolosamente prestar informação falsa no CadÚnico, ao registrar seus dados ou os dos integrantes de sua família, que resulte no ingresso



ou na permanência como beneficiário do Programa Bolsa Família, deverá ressarcir ao erário os valores recebidos a título de benefícios financeiros do Programa.

204. Embora haja a previsão legal, deve-se observar, no entanto, que, considerando os valores baixos dos benefícios e a situação de vulnerabilidade dos recebedores, os custos para obtenção dos valores obtidos indevidamente podem ser elevados.

205. Uma medida capaz de mitigar o número de cadastros fraudulentos no CadÚnico seria o registro, em sistema do MDS acessível aos agentes municipais, do responsável familiar e membros familiares que foram excluídos na forma do art. 25, inc. III, ou do art. 27, inc. V, da Portaria 810/2022. Nesse registro também deveriam ser incluídos aqueles instados a ressarcir o erário pelo recebimento indevido do Bolsa Família em razão de ter fraudado o Cadastro Único com informações inverídicas de seu núcleo familiar, na forma da Lei 14.601/2023. Esse registro poderia servir para bloquear tais indivíduos no CadÚnico e condicionar novo cadastramento à prévia execução de procedimentos complementares de controle, como a verificação domiciliar, por exemplo.

206. Também foi mencionado pelos gestores, no Questionário do Gestor Municipal (QGM) e em entrevistas realizadas, como causa da dificuldade na coleta de informações verídicas durante o cadastramento, o desconhecimento da população sobre o Cadastro Único, seus conceitos básicos de família e renda e seus programas usuários.

207. Para que o responsável familiar possa responder adequadamente às perguntas do cadastramento, deve conhecer os conceitos do Cadastro Único e ter ciência das consequências pelo descumprimento de sua obrigação. Embora as normas determinem que cabe ao entrevistador deixar os conceitos utilizados no cadastramento claros no momento da entrevista, foi verificado pela equipe de auditoria do TCU, na observação direta feita durante as visitas *in loco*, que geralmente os responsáveis familiares respondem às perguntas do formulário e, no fim, assinam a folha de resumo, sem que haja explicação sobre os conceitos ou conscientização sobre a responsabilidade do responsável familiar pelas informações que serão registradas no Cadastro Único.

208. Assim, o MDS deve adotar medidas para orientar os entrevistadores a deixarem claros os conceitos básicos do CadÚnico e para o fornecimento de informações sobre as possíveis consequências da declaração de dados inverídicos. Destaque-se que tais esclarecimentos devem ser expostos no início da entrevista, uma vez que se os dados falsos já foram declarados, será mais difícil que o declarante volte atrás para se retratar.

209. O efeito principal da aplicação desse conceito rígido e sem controles da autodeclaração vigente é a incorreção e a omissão de dados das famílias cadastradas, desqualificando o Cadastro Único como instrumento de coleta de informações para identificar e caracterizar socioeconomicamente as famílias de baixa renda residentes no território brasileiro. Destaque-se ainda que o registro de informações que não condizem com a realidade da família pode gerar pagamentos indevidos de benefícios dos programas usuários do Cadastro Único.

210. Este trabalho, como visto nos Achados 1 e 2, quantificou que 22,5% das famílias que receberam o Auxílio Brasil (atual Bolsa Família) em dezembro de 2022, não atendiam aos critérios do benefício em maio de 2023, já considerando os pagamentos bloqueados. Esse percentual correspondente a 4,7 milhões de famílias recebendo fora dos critérios, o que representa um prejuízo potencial de R\$ 34,18 bilhões de pagamentos indevidos anuais durante 2023.

211. Embora a natureza autodeclaratória do CadÚnico deva ser mantida, é necessário que ela seja acompanhada de controle ministerial e sanções efetivas ao responsável familiar faltoso a seu dever, além de prévia conscientização sobre a sua responsabilidade pelos dados declarados ou omitidos e sobre os conceitos do formulário.

212. O cruzamento das informações prestadas na entrevista com outras bases de dados de órgãos públicos e as verificações de dados feitas por meio de visitas domiciliares são formas de controle da autodeclaratoriedade e maneiras de mitigar os riscos de erros ou fraudes.

213. Nesse sentido, normas recentes estão permitindo uma flexibilização da autodeclaração no que se refere aos dados de renda do CadÚnico.

214. A Lei 14.601, de 19/6/2023, estabelece que, para a “ampliação da fidedignidade das informações cadastrais, será garantida a interoperabilidade de dados do CadÚnico com os dados constantes do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)”. Também determina que os dados do CNIS incluídos no CadÚnico

possam ser “acessados pelos órgãos gestores do CadÚnico, nas três esferas da Federação, conforme termo de adesão do ente federativo ao CadÚnico, do qual constará cláusula de compromisso com o sigilo de dados”. Já a Instrução Normativa 1/SAGICAD/MDS, de 2/6/2023, define que serão incorporadas ao CadÚnico rendas identificadas no CNIS cujo valores sejam atualizados e superiores àqueles já registrados.

215. Observa-se, assim, grandes avanços no que tange aos cruzamentos de dados de renda. Já as verificações de dados por meio de visitas domiciliares, relevante procedimento de controle especialmente para dados de composição familiar, apesar de normatizadas no §2º do artigo 15 da Portaria MC 810/2022, não estão funcionando de forma adequada, como poderá ser visto em outro achado deste trabalho.

216. No Informe Bolsa Família 17, de 25/8/2023, relativo às alterações da Portaria 897/2023 pela Portaria 911, de 24/8/2023, na gestão do Programa Bolsa Família, o MDS, ao mencionar os procedimentos executados pelos municípios na gestão do CadÚnico, destaca que “É importante ter em mente que a autodeclaração é um princípio do Cadastro Único, mas não é um salvo conduto para a coleta de dados sem qualificação” (peça 52, p. 3).

217. Desta forma, é necessário que o MDS normatize o conceito de autodeclaração usado no Cadastro Único, criando formas de controle das informações declaradas na entrevista, como, por exemplo, cruzamento de dados com outras bases governamentais; registro e utilização da percepção de risco do entrevistador durante a entrevista; e realização de verificação de dados por meio de visita domiciliar nos casos em que forem percebidos maior risco.

218. É necessário também estabelecer os procedimentos a serem adotados pelos municípios a fim de constatar a real situação da família, quando houver indícios de fraude ao Cadastro Único pelo responsável familiar de má-fé, além de adotar medidas adicionais de controle para evitar a reinserção de cadastros excluídos por comprovada prestação de informações inverídicas da família, nas mesmas condições anteriormente declaradas.

219. E, para que essas normas tenham efetividade, os entrevistadores devem ser orientados a, no início da entrevista, explicar os conceitos básicos do formulário e alertar o responsável familiar de sua responsabilidade no processo e das sanções cabíveis por seu descumprimento.

220. E para que haja efetividade na sanção de exclusão da família do Cadastro Único, o MDS precisa acompanhar os casos de fraude e de ressarcimento do Bolsa Família, para evitar que a família excluída volte a se inscrever na mesma situação comprovadamente inverídica.

221. Dessa forma, espera-se, com a implementação dessas recomendações, que haja a adoção de controles adequados, com aprimoramento dos processos do CadÚnico.

### **CAPÍTULO III – EXECUÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE CONTROLE**

222. O presente capítulo analisa a execução dos procedimentos estabelecidos nas normas do Cadastro Único, a fim de verificar se estão sendo realizados de forma adequada nas três esferas de governo. Tal avaliação objetiva contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de cadastramento das famílias em situação vulnerável no CadÚnico, de forma a fortalecer e tornar mais fidedigno esse instrumento de coleta de dados de famílias em situação de pobreza e, com isso, possibilitar maior focalização e credibilidade dos programas usuários do Cadastro Único.

223. Este capítulo trata da Questão 3 da Matriz de Planejamento, que analisa a qualidade da execução pelos gestores nacionais e pelos gestores locais dos procedimentos do CadÚnico. Para essa questão, foram encontrados três achados, quais sejam: supervisão e apoio técnico deficientes, verificação domiciliar insuficiente e inadequada e execução inadequada de procedimentos nos municípios.

224. A metodologia utilizada nos três achados foi a análise das normas que regem o Cadastro Único, em especial as Portarias MC 810/2022 e 773/2022 e Portaria MDS 864/2023, e da estrutura organizacional do MDS (Decreto 11.392/2023); entrevistas realizadas com servidores da Sagica e seus departamentos; entrevistas realizadas com gestores municipais e outros agentes do CadÚnico nas visitas técnicas realizadas pela equipe de auditoria a vinte municípios brasileiros; observação direta da execução das atividades realizadas nesses municípios; respostas de questionários aplicados a entrevistadores e gestores estaduais e municipais, além de dados da verificação amostral.

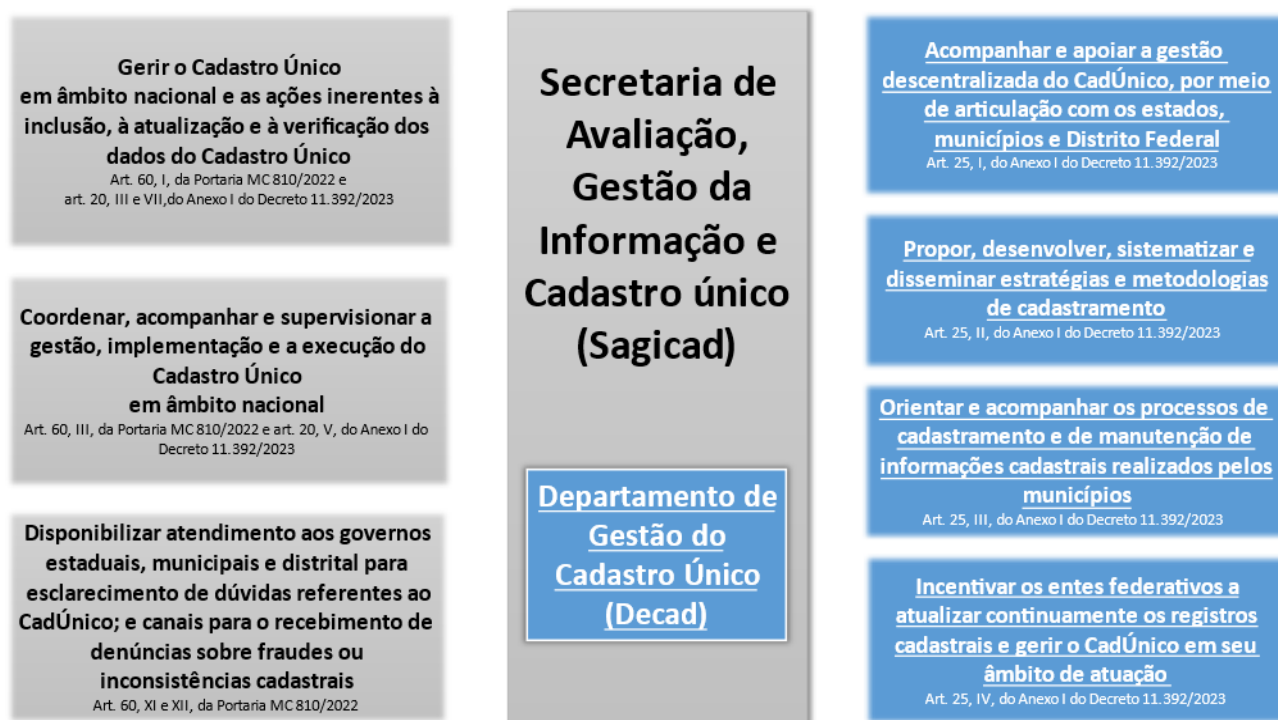


### ***Achado 5 – Supervisão e apoio deficientes sobre as atividades dos municípios***

225. Foi constatado que o MDS não supervisiona adequadamente os procedimentos que são realizados pelos executores locais e que os governos estaduais não prestam o devido apoio técnico aos municípios, contrariando as atribuições desses entes definidas no art. 25 do Anexo I do Decreto 11.392/2023, nos arts. 60, inc. III, e 61, incs. II a VIII da Portaria MC 810/2022, e no Anexo II da Portaria MC 773/2022. Tais falhas são devidas à falta de uma estratégia gerencial nos níveis nacional e estadual, comunicação insuficiente e inadequada entre os entes, além de outros fatores estruturais como insuficiência de recursos humanos e logísticos. Supervisão e apoio insuficientes levam a uma prestação de serviços inadequada na ponta, ausência de procedimentos homogêneos e, em última análise, a diminuição da qualidade dos dados do cadastro.

226. A gestão do Cadastro Único é de competência do Governo Federal, representado pelo MDS, e está a cargo da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagica) e seu Departamento de Gestão do Cadastro Único (Decad). As competências do MDS, gestor nacional, junto aos municípios, gestores municipais, na gestão descentralizada do CadÚnico, estão apresentadas na figura a seguir.

Figura 6 – Principais atribuições do governo federal em relação ao CadÚnico.

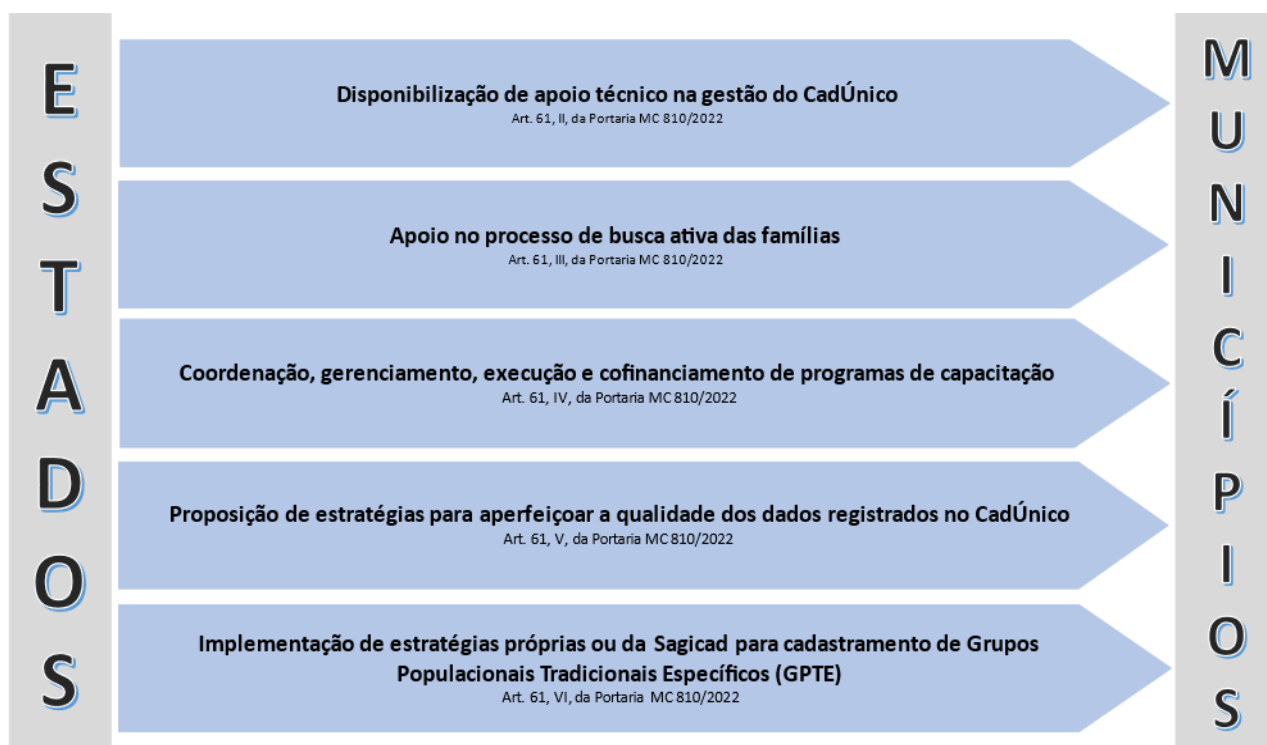


Fonte: Elaboração própria com base na Portaria MC 810/2022 e no Decreto 11.392/2023.

Nota: Há outras atribuições do Governo Federal não incluídas na Figura. São mostradas apenas as que serão tratadas neste achado.

227. A gestão descentralizada do Cadastro Único abrange as três esferas federativas. Os governos estaduais também têm competências junto aos municípios nas atividades do CadÚnico, que estão apresentadas na figura a seguir.

Figura 7 – Principais atribuições dos governos estaduais em relação ao CadÚnico.



Fonte: Elaboração própria com base na Portaria MC 810/2022

Nota: Há outras atribuições que competem aos estados e Distrito Federal, sendo mostradas apenas aquelas tratadas neste achado.

228. No tocante à relação do MDS com os municípios nas atividades do Cadastro Único, o primeiro ponto a ser destacado é que, apesar de a Portaria MC 810/2022 e o Decreto 11.392/2023 atribuírem à Sagicad a gestão do Cadastro Único em âmbito nacional, não foi estabelecida pelo Ministério uma estrutura adequada para a execução das atividades de supervisão, fiscalização e monitoramento sobre os entes executores municipais.

229. Apesar de os municípios serem os atores principais das ações de cadastramento, foi constatado, a partir das entrevistas com os gestores e das visitas técnicas realizadas pela equipe de auditoria do TCU, que falta ao governo federal uma atuação mais próxima junto aos municípios e um acompanhamento e avaliação das atividades desenvolvidas pelos executores locais.

230. Conforme documentos encaminhados pelo MDS, o Ministério havia elaborado um “Plano de Monitoramento da Gestão Municipal do Cadastro Único” para o quadriênio 2013-2016 (peça 53). O objetivo do mencionado plano era “acompanhar a qualidade e o desenvolvimento das gestões municipais com o objetivo de aprimoramento contínuo e integração entre as três esferas governamentais de atuação no CadÚnico”.

231. Esse Plano de Monitoramento definiu cinco indicadores: Taxa de Atualização Cadastral (indicador chave), Taxa de Cobertura, Taxa de Cobertura dos Cadastros Atualizados, Taxa de Famílias Cadastradas com Perfil Cadastro Único e Taxa de Inclusão Cadastral. Os municípios foram agrupados em cinco portes populacionais, por estado e por número de habitantes, com o objetivo de identificar aqueles com melhor e pior desempenho na gestão do CadÚnico.

232. As ações do Plano de Monitoramento foram divididas nas seguintes etapas: desenvolvimento do aplicativo Monitora, com dados atualizados dos indicadores; aplicação de questionário aos municípios; reuniões de trabalho com os municípios com melhores e piores desempenhos; consultoria para visita e acompanhamento de dez municípios; e realização de estudo técnico sobre a equipe de referência do Cadastro Único.

233. Questionado sobre o Plano de Monitoramento para o quadriênio 2013-2016, o MDS informou que o aplicativo Monitora foi descontinuado em 2019, mas os dados importantes obtidos podem ser acessados em outras ferramentas. A taxa de atualização cadastral pode ser extraída na plataforma de Consulta, Seleção e

Extração de Informações do CadÚnico (Cecad) e no VisData, enquanto a taxa de cobertura cadastral pode ser obtida no Relatório de Informações (RI) Social, que já incorporou dados do Censo IBGE 2022 (peça 41, p. 1).

234. A plataforma Cecad é utilizada como ferramenta de gestão do MDS sobre o CadÚnico e serve para acesso a dados de pessoas e famílias inscritas no Cadastro Único, possibilitando aos executores a geração de relatórios analíticos e a extração de dados para a formulação e acompanhamento de políticas públicas. Segundo a Sagicad, nessa ferramenta constam dados da Taxa de Atualização Cadastral (TAC). A VisData, além de conter os dados da TAC, apresenta um painel de monitoramento social com o quantitativo de pessoas cadastradas por categorias como sexo, faixa etária, raça, faixa de renda e características do domicílio, e informações dos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE). Já o RI Social é um relatório de programas e ações que apresenta informações demográficas da população em extrema pobreza e dados de famílias e pessoas cadastradas com índice de cobertura.

235. Como se depreende da resposta do órgão, não foi dada continuidade a esse Plano, e as ações nele previstas foram dispersadas em diversas atividades isoladas do Ministério.

236. Dos indicadores utilizados, a Sagicad calcula mensalmente a Taxa de Atualização Cadastral (nº de famílias com cadastros atualizados até meio salário mínimo/nº de famílias até meio salário mínimo), que compõe o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Cadastro Único e Bolsa Família. Em que pese o MDS informar que dispõe de diversos dados, faltam indicadores capazes de monitorar taxas relacionadas às atividades de cadastramento, revisão e averiguação cadastrais, com avaliação do desempenho dos municípios nas atividades do Cadastro Único.

237. A Sagicad informou que não foi dada continuidade ao aplicativo Monitora. Não se teve notícias, durante o trabalho de campo, de reuniões com municípios para discutir seus desempenhos. Nem foi implementado qualquer tipo de equipe de referência para o CadÚnico.

238. Dessa forma, com as informações enviadas e com base nas observações diretas nas visitas técnicas e entrevistas realizadas com os gestores e entrevistadores, conclui-se que, atualmente, a supervisão do MDS é insuficiente e o monitoramento da execução das ações cadastrais realizadas na ponta é ineficaz, já que não se consegue ver seus efeitos.

239. Das ações realizadas pelo MDS junto aos municípios, está em andamento o Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (Procad-Suas), que liberou recursos para municípios e estados para o fortalecimento da gestão do Cadastro Único e promoveu oficinas de forma presencial e *on-line*.

240. O Procad-Suas foi instituído pela Resolução CNAS/MDS 96/2023 em razão do aumento no número de registros unipessoais e da existência de cadastros com informações inconsistentes ou desatualizadas no Cadastro Único. Os recursos foram repassados aos municípios para a atuação em dois focos: atualização e regularização de cadastros unipessoais das famílias listadas nas ações de Qualificação do Cadastro Único e busca ativa de famílias pertencentes aos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE).

241. O programa, portanto, é uma ação específica de controle do MDS para atualização dos cadastros, voltada para os processos de revisão e averiguação cadastral, que estavam suspensos durante a pandemia da Covid-19. Não se trata, portanto, de uma ação destinada à supervisão dos municípios nas atividades cotidianas do Cadastro Único, para acompanhar a execução da gestão descentralizada e monitorar atuação, selecionando e ouvindo os municípios com piores e melhores desempenhos, como previsto no Plano de Monitoramento 2013-2016.

242. Mesmo na execução do Procad-Suas, a equipe de auditoria do TCU percebeu, em visitas aos municípios, a falta de articulação, orientação e definição de procedimentos mais assertivos do MDS na execução da Averiguação Cadastral Unipessoal (AVEUNI-2023), parte da Ação de Qualificação do Cadastro Único de 2023, definida pela Instrução Normativa Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS 3/2023.

243. O MDS disponibilizou em seu portal a cartilha “O Cadastro Único no seu município” (peça 55), para ajudar gestores municipais a entender o que é o CadÚnico, como ele funciona e como os governos federal e estadual podem apoiá-los. A cartilha tem enfoque no crescimento de famílias unipessoais, que desvirtuaram as informações cadastrais, e apresenta ações para reverter essa situação.

244. A conduta estabelecida pelo MDS para regularizar os registros incluídos na ação de qualificação foi a realização da atualização do cadastro das famílias convocadas nos postos de coleta, com a apresentação de documentos e realização de entrevista. O procedimento da AVEUNI-2023, seguindo as normas de cadastramento e atualização, determinou que, em caso de dúvidas sobre a veracidade dos dados informados na entrevista, o entrevistador deveria emitir declaração, a ser assinada pelo responsável familiar e arquivada.

245. Entretanto, a equipe de auditoria do TCU constatou, por meio de observação direta nos postos de coleta de municípios visitados e por entrevistas com os gestores, que esse procedimento não estava sendo efetivo, pois as pessoas convocadas simplesmente mantinham as declarações anteriores.

246. Ressalte-se que, em 14/6/2023, o MDS emitiu a Instrução Normativa Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS 4/2023, estabelecendo outros procedimentos, dessa vez mais assertivos, a serem observados durante a entrevista para a inclusão ou a atualização cadastral de famílias compostas por apenas uma pessoa no CadÚnico, como realizar pesquisa inicial do histórico familiar para auxiliar na condução da entrevista; iniciar a entrevista explicando sobre o Cadastro Único e a responsabilidade do responsável familiar e incluir documentos no Sistema de Cadastro Único. Tais procedimentos, se implementados adequadamente, podem trazer melhores resultados para a averiguação.

247. Além do Procad-Suas, o MDS informou a contratação de uma consultoria para análise de modelos de gestão e do impacto da Covid-19 nas gestões municipais, com o objetivo de avaliar dados estatísticos e realizar entrevistas com gestores com desempenhos diversos (peça 41, p. 2). Essa consultoria pode ser o passo inicial para aprimorar o acompanhamento e supervisão do MDS na gestão descentralizada do CadÚnico.

248. Ao aderir ao Cadastro Único, por meio de termo regulamentado pela Portaria MC 773/2022, o município deveria receber do MDS orientações constantes sobre os procedimentos de gestão e operacionalização do CadÚnico e sobre os instrumentos e sistemas de cadastramento, além de ter acesso a canais de comunicação para fazer sugestões, denúncias, elogios, reclamações e solicitações sobre eventuais irregularidades. Nas visitas realizadas aos municípios pela equipe de auditoria do TCU, os gestores municipais apontaram que essas orientações são insuficientes e que faltam canais de comunicação com o Ministério.

249. Os gestores registraram também a falta de articulação e da presença efetiva do MDS nos municípios, além da ausência de acompanhamento e supervisão da gestão nacional na operacionalização do Cadastro Único. É certo que os executores locais têm autonomia na execução das ações do CadÚnico, mas como gestor em todo o território nacional, o MDS precisa definir metodologias para as atividades cadastrais básicas, a fim de evitar procedimentos incorretos ou divergentes entre os diversos municípios, que fragilizam o CadÚnico. E realizar um acompanhamento e supervisão constantes, com monitoramento das ações do processo.

250. Nesse sentido, o Plano de Monitoramento elaborado anteriormente pelo MDS trazia importantes ações, que poderiam aprimorar a sistemática de supervisão e acompanhamento da execução do CadÚnico. Esse documento poderia ser retomado em futuro quadriênio, em razão das boas ideias para a gestão do Decau/Sagicad/MDS, destacadas na Nota Técnica MDS 13/2018, como: reavaliação estrutural dos formulários do Cadastro Único; aprimoramento de ferramentas de gestão capazes de auxiliar gestores estaduais e municipais a implantar estratégias como repositório de boas práticas, aplicativos com indicadores de gestão do Cadastro Único, tabelas de marco lógico que facilitem a organização das atividades necessárias para a execução e o monitoramento das etapas do processo de cadastramento, entre outros; e regulamentação da equipe de referência do Cadastro Único (peça 54, p. 37).

251. Dessas ideias, o MDS informou estar no momento voltado para o resgate do projeto de revisão dos formulários de cadastramento e atualização, com divulgação de ações específicas para reinício das discussões e articulações para a nova versão dos documentos, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Banco Mundial, agregando experiências; e os estudos com a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) sobre a equipe mínima de referência do Cadastro Único, alinhada com as diretrizes do Suas (peça 41, p. 2).

252. Outra questão importante são as falhas detectadas pela equipe de auditoria relacionadas ao suporte técnico para atendimento aos governos municipais no esclarecimento de dúvidas relacionadas ao Cadastro Único. Na falta desse apoio, foi verificado nas visitas do TCU *in loco* que alguns municípios criam procedimentos próprios de execução e controle das atividades cadastrais como revisão de formulários, sistemas informatizados de produção, formulários de visita domiciliar, planilhas de execução de atendimentos e de

arquivo digital. Outros municípios possuem gestores dedicados e esforçados, que se empenham no estudo das atividades do CadÚnico e adquirem experiência, com troca de conhecimento com outros gestores de mesmo nível. Muitas dessas boas práticas, que poderiam ser disseminadas, não são do conhecimento do governo federal.

253. Uma das causas das falhas no suporte técnico aos municípios é a ineficiente comunicação do MDS com os gestores municipais. No geral, a comunicação ocorre principalmente na publicação de informes e orientações no *site* do MDS ou por envio de *e-mails* diretamente aos gestores municipais.

254. Essas formas de divulgação de informações não suprem todas as demandas dos municípios de atendimento do CadÚnico pela gestão federal e muitas vezes não chegam a seu destino. A comunicação por *e-mail* já é, por si só, sujeita a muitas falhas, como caixas de entradas cheias no destinatário, envio incorreto para lixo eletrônico e outros. No caso da comunicação do MDS com os municípios, ainda é agravada pela falta de atualização dos registros do MDS dos dados pessoais dos gestores municipais, considerando que a gestão dos municípios é dinâmica e muitas vezes com alta rotatividade.

255. Essa desatualização de dados dos gestores municipais foi evidenciada em razão de a relação disponibilizada para a equipe de auditoria do TCU para o envio dos Questionário do Gestor Municipal (QGM) ter apresentado uma grande quantidade de gestores que não mais exercem a função, em alguns casos, há anos. A equipe de auditoria recebeu e-mail de centenas de gestores pedindo o reenvio do questionário, com alteração do gestor, por conta dos dados do MDS não estarem atualizados. E, embora já encerrados os procedimentos, esses pedidos chegam até hoje. Ainda assim, muitos gestores não responderam aos questionários, sendo razoável supor que a desatualização dos dados seja uma das causas principais.

256. A comunicação pelo portal do MDS também encontra dificuldades. Muitos gestores do CadÚnico nos municípios, principalmente os de pequeno porte, não têm o hábito de acessar publicações digitais e às vezes não têm nem mesmo suporte estrutural para isso.

257. Um exemplo que ilustra a situação é a oferta de consulta ao CNIS no Portal de Gestão do Cadastro Único (Portal Dataprev ou Gov.br), que possibilitou ao entrevistador a verificação dos dados de renda das pessoas da família durante a entrevista. O MDS emitiu instrução normativa e disponibilizou tutorial na *internet* sobre o assunto, mas não atuou mais próximo aos municípios na orientação dessa funcionalidade. Como resultado, a equipe de auditoria do TCU constatou, durante as visitas técnicas, localidades que não utilizavam esse instrumento por desconhecimento ou falta de instrução. Também o Questionário do Gestor Municipal (QGM) trouxe dados sobre essa falta de informação. O QGM registrou que 53% dos municípios não receberam ação específica de orientação para consulta ao CNIS no portal.

258. Os gestores municipais reportaram dificuldades até mesmo de contato com o MDS para resolver situações problemáticas nos procedimentos, apesar de o inciso XII do art. 60 da Portaria MC 810/2022 determinar a disponibilização de atendimento aos governos municipais para esclarecimentos de dúvidas referentes ao CadÚnico.

259. O MDS registra que disponibiliza um telefone para esclarecimento de dúvidas dos gestores locais, o 121. Em entrevista com os gestores, foi informado que esse canal não atende às expectativas dos executores, pois, segundo eles, não consegue resolver a situação apresentada pelo usuário e, muitas vezes, coloca a equipe do Cadastro Único municipal em situação constrangedora junto à população. As respostas ao QGM também evidenciaram que 22% dos gestores municipais desconhecem a existência de qualquer canal de atendimento e somente 39% mencionou conhecer canal federal para comunicação.

260. Apesar de pouco presente na grande maioria dos municípios, o MDS presta suporte técnico às metrópoles, por meio de um grupo em aplicativo de mensagens no qual participam gestores do Ministério e gestores municipais das maiores cidades do país, quais sejam: Brasília, Belém, Belo Horizonte, Campinas, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Guarulhos, Maceió, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Gonçalo, São Luís e São Paulo. O chamado Grupo Metrôpoles atua na solução de dúvidas e apoio técnico aos gestores. De acordo com o MDS, esse atendimento diferenciado surgiu durante a vigência do Plano de Monitoramento 2013-2016 pela constatação de que as metrópoles possuem especificidades nas atividades de inclusão e atualização cadastral diferentes das demandas dos demais municípios (peça 53, p. 99).

261. Essa ação de contato com os gestores das metrópoles, contida no Plano de Monitoramento, continua sendo realizada. O MDS informou que os encontros com esses gestores acontecem periodicamente,



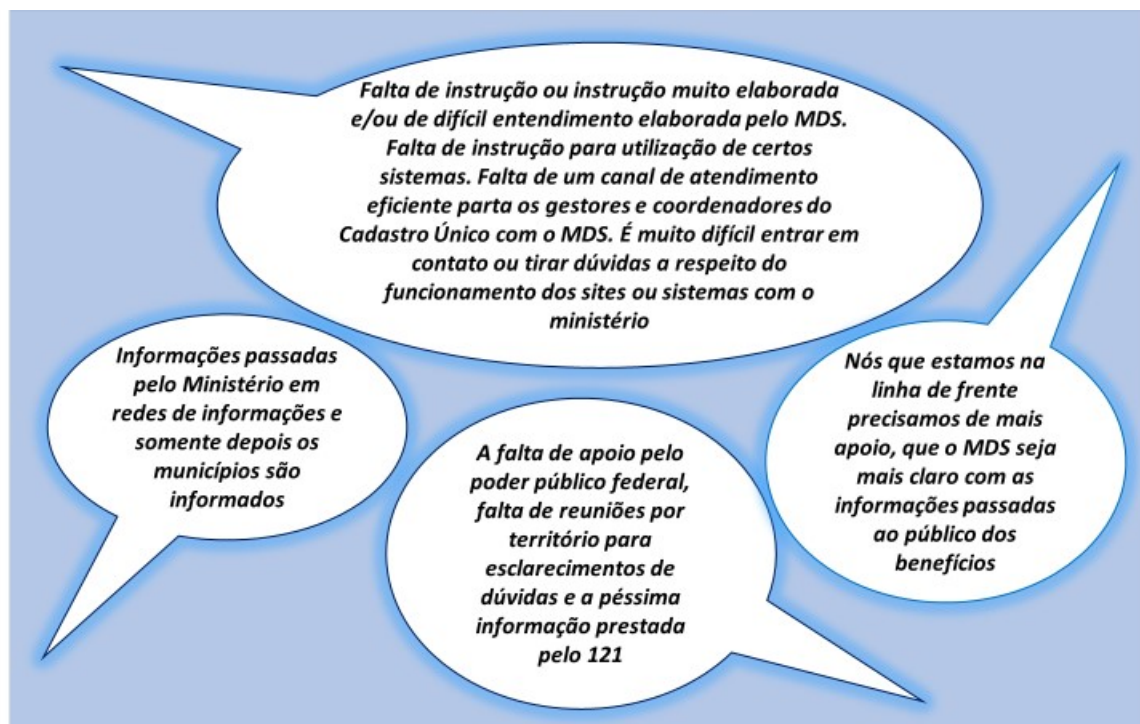
com temas relacionados ao cadastramento e à atualização cadastral de registros unipessoais e às ferramentas informacionais da Sagicad (peça 41, p. 2).

262. O MDS registra que, como resultado das últimas agendas com as metrópoles, foram disponibilizadas as seguintes funcionalidades no Portal de Gestão do Cadastro Único (Portal Dataprev ou Gov.br): consulta de informações do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) para cada membro da família cadastrado; verificação de indicativo de famílias no mesmo endereço; acesso à consulta das famílias e pessoas que são público do processo de averiguação cadastral 2023; acesso ao painel da família, com informações do cadastro e auxílio ao processo de atualização cadastral; e consulta atualizada de renda do CNIS (peça 41, p. 2).

263. Apesar da justificativa plausível para um atendimento diferenciado, observou-se que os demais municípios não concordam em estar fora do grupo de cidades maiores e reivindicam os mesmos meios de acesso ao MDS para um atendimento adequado às suas necessidades.

264. A falta de acompanhamento do MDS ao trabalho desenvolvido pelos municípios no Cadastro Único foi elencada pelos gestores municipais no Questionário do Gestor Municipal (QGM) como uma dificuldade ao trabalho. Na opinião deles, essa competência do MDS não está sendo devidamente exercida. A figura a seguir contém relatos de gestores locais sobre o assunto.

Figura 8 – Comentários dos executores locais sobre a falta de acompanhamento do MDS.



Fonte: Elaboração própria, com base no QGM.

265. A falta de um canal de denúncias também foi apontada como uma falha na ação do MDS. Vale destacar que, apesar de estar entre as competências ministeriais, a equipe de auditoria do TCU teve dificuldades de encontrar um canal para denúncias. Existe, entretanto, a possibilidade de apresentar denúncias de fraudes e irregularidades perpetradas contra políticas e programas do Ministério por meio da ouvidoria do MDS dentro da plataforma Fala.BR.

266. Apesar de ser possível, no entanto, o canal é de difícil acesso e não tem praticamente qualquer visibilidade. Além disso, não foi detectada uma estrutura, dentro do MDS, que fizesse a avaliação desse tipo de denúncia não só para a adoção de medidas cabíveis para o caso em questão, mas também para fins de monitoramento e ações corretivas dentro do Cadastro Único.



267. Nos comentários dos gestores (Apêndice 5 deste relatório), a Sagica informou que a plataforma Fala.BR recebe milhares de atendimentos todos os meses e conta com prazos definidos para resposta e tratamento das denúncias e argumentou que a criação de novo canal poderia prejudicar a dinâmica já existente.

268. Considerando que o gestor informou que o Fala.BR, disponível ao cidadão via Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, supre a demanda de denúncias e fraudes e que existe um procedimento de análise preliminar pela Ouvidoria e, caso apta, a denúncia é instruída com mais elementos de materialidade e encaminhada para a unidade de apuração, a equipe decidiu excluir a proposta de recomendação para o MDS disponibilizar ferramenta simplificada e de fácil acesso à população para apresentação de denúncias e fraudes nas atividades do Cadastro Único, capaz de servir como instrumento de supervisão e controle.

269. Principalmente em razão do conceito autodeclaratório do CadÚnico, é necessário que o MDS tenha uma estrutura que possa realizar um acompanhamento e uma supervisão eficiente e contínua junto aos municípios, com monitoramento da qualidade dos dados do Cadastro Único.

270. É preciso ainda que articule, com os estados e municípios, ações que possibilitem o acompanhamento e o apoio às atividades de inclusão, atualização, revisão e averiguação cadastral.

271. Uma outra questão relevante é a atribuição dos estados de dar apoio às atividades dos municípios. Ao assinar o termo de adesão ao Cadastro Único, regulamentado pela Portaria MC 773/2022, os estados comprometem-se a realizar as seguintes atividades junto aos municípios: promover ações de sensibilização e articulação com os coordenadores municipais; disponibilizar apoio técnico; apoiar e estimular a gestão; e capacitar, em articulação com os gestores municipais e o MDS, os agentes envolvidos na gestão e execução do Cadastro Único.

272. Em entrevista realizada com os gestores dos municípios visitados, a maior queixa em relação ao apoio dos estados foi a insuficiência da capacitação oferecida, pois são ofertados poucos cursos e disponibilizadas poucas vagas, dificultando o treinamento da equipe que trabalha no atendimento do CadÚnico.

273. A equipe de auditoria do TCU enviou o Questionário do Gestor Estadual (QGE) para gestores das 27 unidades da federação. O questionário, cuja resposta era obrigatória, foi respondido por apenas dezoito unidades federativas, a saber: o Distrito Federal e dezessete estados (Alagoas, Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo).

274. A falta de respostas de nove estados, por si só, já aponta um descaso de determinadas unidades federativas com o trabalho do CadÚnico. É de se questionar o apoio prestado aos municípios desses estados diante da falta de comprometimento e engajamento com atividades derivadas de suas funções de coordenadores estaduais do Cadastro Único.

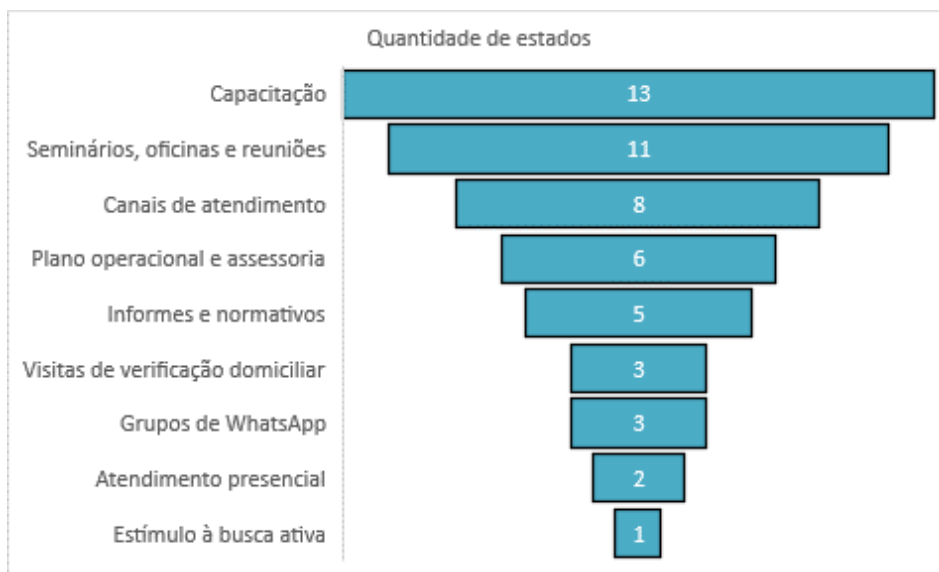
275. Ao responderem o Questionário do Gestor Estadual (QGE), gestores de quatorze unidades federativas afirmaram considerar a estrutura existente insuficiente para atender as competências estabelecidas no art. 61 da Portaria MC 810/2022, indicando que a questão da estrutura deficiente verificada na esfera federal, também se repete em âmbito estadual.

276. Para contornar a situação, os estados relataram no Questionário do Gestor Estadual (QGE) boas práticas por eles adotadas na gestão do Cadastro Único. Quatro estados apontaram como boa prática a divisão do território em regiões administrativas: Alagoas com nove, Bahia com 27, Mato Grosso do Sul com duas e São Paulo com 26 regiões. Segundo os gestores estaduais, a subdivisão do estado em regiões favorece a gestão, pois facilita a comunicação e o apoio a todos os municípios.

277. Outra boa prática relatada foi a contratação de organização civil para realizar o atendimento do CadÚnico, a fim de conseguir atender à demanda reprimida, ante a insuficiência de pessoal. Há ainda a existência de projeto de apoio técnico integrado, com a participação das secretarias de assistência social, educação e saúde, para prestar apoio aos municípios.

278. As dezoito unidades federativas que responderam ao Questionário do Gestor Estadual (QGE) informaram a forma de apoio técnico que disponibilizam aos municípios na gestão do CadÚnico, conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 4 – Tipo de apoio técnico oferecido pelos estados às atividades do CadÚnico.



Fonte: Elaboração própria, com base no QGE.

279. Pelo que se observa, a atuação maior dos estados junto aos municípios é na capacitação. Essa competência dos governos estaduais é de extrema importância na qualidade dos dados do Cadastro Único mas, das dezoito unidades federativas, cinco não mencionaram a oferta de capacitação a seus municípios.

280. Esse resultado se alinha com as respostas do Questionário do Entrevistador (QENT) ao evidenciar que somente 35% receberam capacitação do governo estadual nos últimos doze meses. E com as respostas do Questionário do Gestor Municipal (QGM) à mesma pergunta, em que foi declarado que 55% da capacitação foi promovida pelos estados.

281. As dezoito unidades federativas respondentes ao Questionário do Gestor Estadual (QGE) informaram que capacitaram 8.815 agentes municipais no ano de 2023. Esse número é muito inferior ao esperado, considerando a quantidade de municípios e de pessoas que atuam no atendimento ao Cadastro Único (33.873 entrevistadores ativos, de acordo com o Censo Suas 2022, além de mais de 5 mil gestores municipais, e outros agentes). Isso evidencia o baixo índice de capacitação dos agentes municipais do CadÚnico, o que fragiliza a qualidade dos dados do cadastro. A capacitação insuficiente da equipe do Cadastro Único é analisada em outro achado, no qual o assunto é aprofundado e são feitas as devidas propostas de encaminhamento.

282. O segundo apoio mais mencionado pelos estados foi a realização de seminários, oficinas e reuniões, de forma virtual e presencial. Nas entrevistas realizadas junto aos gestores dos municípios visitados pela equipe de auditoria do TCU e, de acordo com os documentos encaminhados pelo MDS, constatou-se que esses encontros ocorrem quando há alteração de normas, como a mudança do Auxílio Brasil para o Bolsa Família, ou para a apresentação de novos procedimentos como o Procad-Suas e as ações da averiguação cadastral em andamento.

283. O estímulo à busca ativa somente foi mencionado por uma das dezoito unidades federativas respondentes ao Questionário do Gestor Estadual (QGE). Essa constatação reforça a dificuldade dos municípios em realizarem essa ação tão importante para a localização e o cadastramento da população vulnerável.

284. Os gestores estaduais no Questionário do Gestor Estadual (QGE) apontam, quase em unanimidade, que a maior dificuldade que enfrentam nas atividades do Cadastro Único é a carência de recursos humanos aliada à alta rotatividade de pessoal nos estados e nos municípios e expressam a necessidade de uma equipe mínima de referência nas gestões estaduais e municipais. Essa questão será discutida em outro achado.

285. Outra dificuldade é a falta de recursos financeiros para as atividades do Cadastro Único. A maioria dos gestores apontaram no Questionário do Gestor Estadual (QGE) que pretendem utilizar os recursos recebidos do Procad-Suas em capacitação, seguida de realização de busca ativa e de atividades relacionada à AVEUNI-2023.

286. Dessa forma, o apoio dos estados na gestão do Cadastro Único tem se mostrado insuficiente, pois falta estrutura e articulação maior com os municípios para as ações de cadastramento, atualização, revisão e averiguação cadastral.

287. Assim, conclui-se que deva ser recomendado ao MDS que elabore plano estratégico para o Cadastro Único que envolva ações de supervisão, acompanhamento, monitoramento e apoio aos municípios nas suas atribuições do CadÚnico. Também é necessário promover a integração entre os entes da gestão descentralizada do CadÚnico, nos moldes das realizadas no Plano de Monitoramento 2013-2016, visando à qualidade dos dados registrados.

288. Outras recomendações oportunas referem-se à definição de formas de monitoramento das atribuições dos estados junto aos municípios; elaboração de estratégias mais amplas e eficientes de divulgação dos normativos, cartilhas, orientações e informes publicados no portal do ministério; e aprimoramento do canal de atendimento aos municípios sobre as atividades do Cadastro Único.

289. Com as propostas acima objetiva-se que o MDS exerça supervisão eficiente juntos aos municípios, a fim de evitar diversidade de procedimentos e execução inadequada dos processos do Cadastro Único, de forma a garantir a qualidade dos dados cadastrais.

#### ***Achado 6 – Verificações domiciliares insuficientes e inadequadas***

290. Foi constatado que, no período de 2019 a 2023 (primeiro trimestre), mais de 90% dos municípios não cumpriram o índice mínimo de 20% de verificações domiciliares no CadÚnico, previsto no §2º do art. 15 da Portaria MC 810/2022. Isso se deve principalmente a falhas na normatização da matéria, à falta de monitoramento sobre a atividade, à resistência de alguns agentes em realizar visitas de caráter fiscalizatório e à falta de estrutura nos municípios executores. Como consequência, há a inserção de grande número de dados imprecisos e falsos no CadÚnico, e, em última análise, pagamentos indevidos de benefícios sociais.

291. A Portaria 810/2022, que define procedimentos para a gestão, operacionalização, cessão e utilização dos dados do CadÚnico, bem como o normativo anteriormente vigente (Portaria MDS 177/2011), estabelecem como um dos principais mecanismos de controle da qualidade dos dados do cadastro, a verificação dos dados por meio de visita à residência das famílias, que convencionaremos chamar, neste relatório, de “verificação domiciliar”. O §2º do art. 15 da Portaria traz a seguinte exigência:

§2º Em caso de utilização exclusiva das formas de cadastramento dispostas nos incisos II e III [coleta de dados em postos de coleta fixos ou itinerantes], o município e o Distrito Federal devem fazer **a verificação das informações coletadas de pelo menos 20%** (vinte por cento) das famílias cadastradas por meio de **visita domiciliar**, a fim de **avaliar a fidedignidade dos dados** coletados nos postos de atendimento. (grifo nosso)

292. Nos casos em que, durante a verificação domiciliar, forem constatados aspectos incompatíveis com a renda e com a composição familiar declaradas, os agentes devem elaborar um Parecer Social ou Relatório Social. De acordo com o Manual de Gestão do Bolsa Família, esse documento “deve mostrar se ela [a família] possuía ou não renda fora do perfil do PBF na época do cadastramento ou de alguma atualização cadastral e se houve má-fé ou intencionalidade de burlar as regras do Programa”. A partir do parecer ou relatório, o gestor deverá “realizar o bloqueio do benefício, executando as demais ações de gestão de cadastro e benefícios previstas na legislação, se as informações obtidas indicarem que a família não tem perfil para o PBF”.

293. Assim, de acordo com o texto normativo, é obrigação de cada município e do Distrito Federal selecionar 20% das famílias cadastradas e fazer uma verificação domiciliar dos dados declarados nos postos de coleta. Havendo incompatibilidade entre o que foi declarado e as informações colhidas e observadas no domicílio, executam-se os procedimentos que podem culminar na exclusão do beneficiário do Bolsa Família.

294. Destaque-se, desde já, que o texto não traz clareza sobre a base de cálculo sobre o qual incidiriam esses 20%, se sobre a base do cadastro como um todo, ou somente sobre os cadastros realizados ou atualizados num período especificado. A primeira opção não nos parece ideal do ponto de vista do controle, uma vez que atua sobre famílias já inscritas há décadas no cadastro e que, em teoria, já deveriam ter sido verificadas. A última opção nos parece mais lógica, por estabelecer uma porcentagem fixa dos cadastros ou atualizações

recentes a ser verificada. Dessa forma, por exemplo, num mês definido, o município selecionaria uma amostra de 20% das famílias que realizaram ações cadastrais – inserção ou atualização – no mês anterior e providenciaria a verificação *in loco*.

295. Nesse contexto, a equipe adotou esse último entendimento para os cálculos realizados nesse trabalho.

296. Apesar do mínimo legal estabelecido, de acordo com os dados extraídos do Sistema do Cadúnico e encaminhados pelo MDS, os percentuais médios de ações cadastrais (cadastros novos e atualizações) feitas com visitas domiciliares foram os seguintes:

Tabela 5 – Percentuais de ações cadastrais feitas com visitas domiciliares.

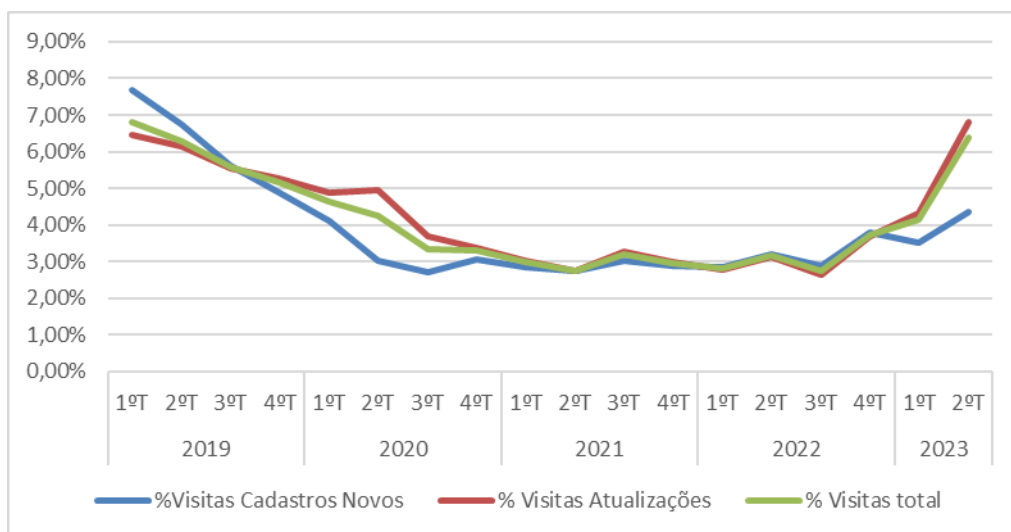
| Ano   | % Cadastros Novos com Visita | % Atualizações com Visita | % Visitas Total |
|-------|------------------------------|---------------------------|-----------------|
| 2019  | 6,21%                        | 5,84%                     | 5,94%           |
| 2020  | 3,36%                        | 4,25%                     | 3,98%           |
| 2021  | 2,88%                        | 3,01%                     | 2,98%           |
| 2022  | 3,19%                        | 3,10%                     | 3,13%           |
| 2023* | 3,98%                        | 5,83%                     | 5,48%           |

Fonte: MDS

\*Até junho/2023

297. O gráfico a seguir mostra a evolução trimestral desse índice no período.

Gráfico 5 – Evolução dos percentuais de ações cadastrais feitas com visitas domiciliares no período de 2019 até junho de 2023.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados encaminhados pelo MDS.

298. Observa-se dos dados apresentados que, no período da pandemia (2020 a 2022), o número de visitas domiciliares caiu muito, para níveis ao redor de 3% do total de ações cadastrais. Mas, mesmo no período pré e pós pandemia, esse índice nunca chegou a 8%.

299. Dados expandidos por município, indicam que mais de 90% deles não alcançaram o mínimo previsto na norma no período de 2021 a 2023:

Tabela 6 – Percentuais de municípios que atingiram o índice mínimo de 20% de ações cadastrais feitas com visitas domiciliares.

| Ano   | Nº Municípios com índice igual ou maior que 20% | % Municípios com índice igual ou maior que 20% |
|-------|-------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| 2021  | 312                                             | 5,60%                                          |
| 2022  | 331                                             | 5,94%                                          |
| 2023* | 504                                             | 9,05%                                          |

Fonte: MDS  
\*Até junho/2023

300. Observa-se que os valores apontados se referem a ações cadastrais com realização de visita e não especificamente verificações de dados por meio de visitas *in loco*. Isso acontece porque os dados encaminhados pelo MDS e aqueles extraídos diretamente do Sistema do Cadastro Único não diferem o tipo de visita domiciliar realizada: se aquela para verificação de dados (prevista no art. 15, §2º) ou para coletas de dados em domicílio, nos casos de dificuldade de locomoção ou de acesso à informação (prevista no art. 15, inc. I). Essa questão dos tipos de visitas domiciliares será tratada com mais detalhes mais adiante nesse achado. Por ora, deve-se destacar que o tipo de visita que interessa ao controle é a do primeiro tipo, a verificação domiciliar de dados.

301. Assim, os percentuais apresentados nas Tabelas 5 e 6 e no Gráfico 5 se referem às ações cadastrais (que incluem cadastros novos e atualizações) com visitas domiciliares (que incluem verificações domiciliares e visitas por dificuldade de locomoção) num período específico – ano ou trimestre, conforme o caso.

302. Observe-se que se utilizássemos a base toda, ao invés de somente dados de ações cadastrais no período, o valor do índice encontrado seria muito menor. Também se excluíssemos os dados de cadastramento realizado em domicílio por dificuldade de locomoção (art. 15, inc. I), teríamos índices menores. Dessa forma, usando uma ou outra interpretação, fica evidente que o índice estabelecido no §2º do art. 15 da Portaria MC 810/2022 não está sendo cumprido pelos municípios.

303. A questão da insuficiência, ou ausência em muitos casos, de verificação de dados no domicílio das famílias, foi também observada nas viagens realizadas pela equipe de auditoria, que foi a vinte municípios em dez estados diferentes da Federação para avaliar a execução dos procedimentos do CadÚnico.

304. Nessas viagens de observação, constatou-se que, na maioria dos municípios visitados pela equipe do TCU, as visitas domiciliares do Cadastro Único só eram feitas nos casos de necessidade de cadastramento de pessoas idosas, em abrigos ou hospitais, ou de pessoas com alguma dificuldade de locomoção.

305. Nesses municípios, nenhuma espécie de verificação domiciliar era realizada. Outros municípios faziam algumas verificações domiciliares, para casos em que a possibilidade de fraude eram muito altas. Outros ainda faziam verificações em todos os cadastros novos, pois entendiam que essa ação cadastral era de alto risco.

306. Também o formato da verificação domiciliar, quando realizada, variava muito, cada município instituindo ritos próprios e práticas diferenciadas. Alguns municípios refaziam o cadastro inteiro nas casas das famílias, procedimento esse que necessita de quarenta minutos a uma hora para ser concluído. Outros faziam verificações específicas, de acordo com a questão de risco apontada (renda e/ou composição familiar e/ou endereço). Outros, por fim, estabeleciam uma série de questões a serem verificadas, às vezes até com formulário próprio. Nesses últimos casos, as verificações eram completadas em tempo bem menor, em torno de dez a quinze minutos.

307. Foi percebido também pela equipe de auditoria, o grande desconhecimento pelos municípios da obrigação legal da verificação domiciliar de dados. Em diversas situações, os gestores municipais informaram que desconheciam a regra e que não haviam sido orientados a cumpri-la. Por outro lado, a grande maioria deles aponta a importância da verificação domiciliar para confrontar os dados autodeclarados nos postos de coleta, uma vez que a realidade da família é mais perceptível ao visitador e que o responsável familiar tende a fornecer informações mais condizentes com a verdade na presença de um agente do Cadastro Único em seu domicílio, segundo os gestores entrevistados.

308. Essas percepções da equipe de auditoria foram confirmadas pelos dados dos questionários enviados aos gestores municipais (QGM):

a) somente 23% dos gestores informaram possuir equipes especializadas em verificação domiciliar



de dados e, ainda assim, menos da metade dessas equipes tiveram algum treinamento para a tarefa;

b) 65% dos gestores entendem que a verificação domiciliar pode sempre ou muitas vezes **trazer alteração nos dados declarados nos postos de coleta**; somente 7% entendem que essas visitas não trariam alterações (soma de poucas vezes e nunca); na opinião dos gestores, essas alterações se dariam principalmente na composição familiar (86%) e na renda da família (68%);

c) 86% dos gestores entendem que a qualidade (veracidade) dos dados obtidos ou confirmados por meio de verificações domiciliares é melhor ou muito melhor que os dados originais coletados no posto; e

d) 93% dos gestores apontam que a verificação de dados em domicílio é importante ou muito importante para verificação dos dados de composição familiar; para dados sobre identificação dos membros da família e de endereço esse índice é de 88%, enquanto para renda, o índice é de 83%.

309. Os entrevistadores, agentes que atuam diretamente com o atendimento das famílias, também apresentaram suas percepções por meio dos questionários enviados aos entrevistadores (QENT):

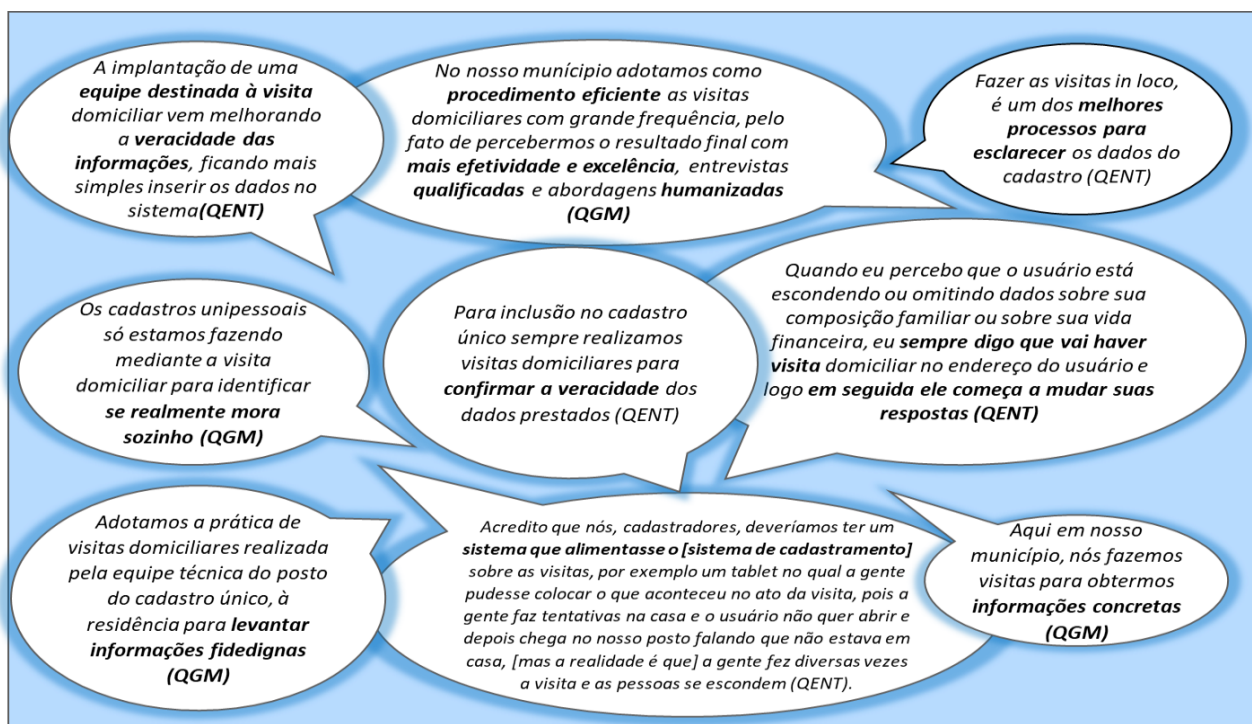
a) 38% dos entrevistadores jamais realizaram uma verificação domiciliar de dados;

b) 77% deles entendem que a qualidade (veracidade) dos dados obtidos ou confirmados por meio de visitas domiciliares é melhor ou muito melhor que os dados originais coletados no posto; e

c) 94% dos entrevistadores registram que a verificação de dados em domicílio é importante ou muito importante para confirmar a composição familiar, percentual semelhante a renda (82%) e endereço (96%).

310. Como se depreende desses dados, apesar de a maioria dos municípios não cumprirem o mínimo de 20% de verificações domiciliares, eles são, em sua grande maioria, favoráveis à realização desse tipo de procedimento. Nesse sentido, em campo aberto deixado para manifestações dos gestores e entrevistadores, há diversas manifestações sobre a relevância das verificações domiciliares, dentre as quais destacamos algumas a seguir:

Figura 9 – Comentários dos executores locais sobre a relevância das verificações domiciliares.



Fonte: Elaboração própria, com base no QGM e QENT.

311. Cabe destacar que este Tribunal já havia constatado a necessidade de controles mais rigorosos dos benefícios sociais do MDS, inclusive com visitas *in loco*. No processo de acompanhamento da implementação do Auxílio Emergencial (TC 016.827/2020-1) foi emitido o Acórdão 2282/2020–TCU–Plenário, que em seu subitem 9.5.1 tratava justamente das verificações domiciliares:

9.5. recomendar ao Ministério da Cidadania [atual MDS], com fundamento no art. 250, inciso III,

do Regimento Interno do TCU, que:

9.5.1. aprimore os mecanismos de controle para a correta **identificação da composição familiar dos domicílios**, por meio da integração de procedimentos automatizados, remotos e **visitas *in loco*** das equipes técnicas dos Centro de Referências de Assistência Social (Cras), nas situações que assim o exigirem; (grifo nosso)

312. Observa-se que tal recomendação foi exarada no contexto do Auxílio Emergencial, que era um benefício provisório para o auxílio das famílias mais vulneráveis, durante a pandemia de Covid-19. Para esse benefício social, que foi criado de forma emergencial, não foram estabelecidos controles adequados, e, assim não havia previsão normativa de verificações domiciliares. Além disso, diversos outros fatores dificultavam a implementação dessas verificações domiciliares durante a pandemia, entre elas a própria questão sanitária.

313. Entretanto, no CadÚnico, a exigência de verificações domiciliares está normatizada e sua necessidade é incontestável diante da atual situação de precariedade dos dados do cadastro, conforme já descrito anteriormente nos Achados 1, 2 e 3 desse Relatório.

314. Após análise detalhada dos normativos e dos dados advindos dos procedimentos executados, ficaram claras as principais causas da dificuldade para cumprimento do índice mínimo de verificação domiciliar de dados:

- a) conceito errôneo de que verificações domiciliares ofenderiam critérios legais e éticos por terem caráter fiscalizatório;
- b) falhas nas normas sobre a matéria, as quais não detalham a forma de cálculo do índice ou, a forma de execução do procedimento, nem estabelecem penalidades para a não execução dos 20% previstos;
- c) falta de monitoramento do índice de verificações domiciliares pelo MDS; e
- d) insuficiência de recursos humanos e logísticos e de capacitação nos municípios executores.

315. Sobre o conceito errôneo sobre as verificações domiciliares, cabe destacar a manifestação encaminhada pelo MDS sobre a implementação da Recomendação 9.5.1 do Acórdão 2282/2020–TCU–Plenário, citado anteriormente. Ao ser questionado sobre a questão das visitas *in loco* para verificação da composição familiar dos beneficiários do Auxílio Brasil, o MDS afirmou que a recomendação “contraria e descaracteriza as atribuições da Política Nacional de Assistência Social, pois a visita domiciliar é uma técnica que tem por objetivo promover a inclusão social e acesso a direitos e não é realizada com intuito de verificar a composição familiar, o que se assemelha a um papel fiscalizatório”.

316. Opinião parecida foi evidenciada durante a verificação amostral, em que houve **a recusa** de alguns assistentes sociais **em realizar o procedimento**. O município de Niterói/RJ, por exemplo, foi um desses casos. A gestora do CadÚnico naquela cidade encaminhou *e-mail* ao TCU, no qual se recusava a realizar procedimento obrigatório determinado pelo TCU, alegando que iria contra as “competências, atribuições e ao compromisso ético-político dos profissionais da Assistência Social” (peça 56).

317. A gestora afirmou, em resumo, que o procedimento de verificação violaria o inciso VIII do artigo 6º da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), qual seja “a proteção à privacidade dos usuários, observando o sigilo profissional, preservando sua intimidade e opção e resgatando sua história de vida”. Seria contrário também ao art. 4º, inciso III, da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social, Lei 8.742/1993) que estabelece: “respeito a dignidade do cidadão, a sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade (...) vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade”.

318. De fato, nas visitas de observação realizadas nas cidades do Rio de Janeiro e Nova Iguaçu, ambas no Estado do Rio de Janeiro, foram relatados à equipe os mesmos “obstáculos” que impediriam a realização das verificações domiciliares. Postura semelhante aparece na resposta do MDS ao acompanhamento do subitem 9.5.1 do Acórdão 2282/2020–TCU–Plenário, mencionada anteriormente.

319. No entanto, cabe esclarecer que existem vários tipos de visitas domiciliares no contexto da assistência social como um todo.

320. A Nota Técnica 02/2016/SNAS/MDS, ao descrever as metodologias e os instrumentais dos serviços socioassistenciais, traz a seguinte definição (peça 57, p. 6):

A visita domiciliar é uma atividade técnico-metodológica que se desenvolve, de forma planejada,

na residência da família ou do indivíduo com a participação dos técnicos das equipes de referência dos serviços socioassistenciais, e visa possibilitar a escuta qualificada, a compreensão da dinâmica e história de vida, e o registro e análise de dados e informações sobre o cotidiano da vida familiar. Deve pautar-se pelo respeito à privacidade da família, tanto no que se refere à receptividade para uma entrevista, quanto à disponibilidade para responder a perguntas específicas, quando for necessário. Não deve ser confundida com apuração de denúncia ou até mesmo com caráter fiscalizatório.

321. A visita domiciliar assim definida, trata de um procedimento de conhecimento e de interação com as famílias para o desenvolvimento de outras ações sociais. Evidentemente, não se trata aqui de visita domiciliar de verificação, que tem caráter fiscalizatório, conforme a própria nota já chama a atenção.

322. No contexto do CadÚnico, a Portaria 810/2022 traz os conceitos de dois tipos de visitas domiciliares, já comentados anteriormente. No art. 15, inc. I, a Portaria estabelece o seguinte:

Art. 15. A coleta de dados poderá ser realizada por meio de quaisquer das seguintes formas:

I - prioritariamente por meio de visita domiciliar às famílias com dificuldade de acesso à informação ou de locomoção aos postos fixos ou itinerantes de coleta de dados.

323. No mesmo artigo, o §2º estabelece a verificação domiciliar por meio de visita às residências das famílias, estabelecendo ainda o percentual mínimo de 20%:

§ 2º Em caso de utilização exclusiva das formas de cadastramento dispostas nos incisos II e III, o município e o Distrito Federal devem fazer a verificação das informações coletadas de pelo menos 20% (vinte por cento) das famílias cadastradas por meio de visita domiciliar, a fim de avaliar a fidedignidade dos dados coletados nos postos de atendimento.

324. Os conceitos apresentados na norma são claros, diferenciando os dois tipos de visita: um deles refere-se a coletas de dados em domicílio, nos casos de dificuldade de locomoção ou de acesso à informação, e outro define a forma de verificação dos dados coletados no posto.

325. É importante deixar explícitos os conceitos envolvidos e evitar as confusões existentes, como as descritas anteriormente, tanto pelo MDS quanto pela gestora de Niterói/RJ, que claramente confundem a verificação domiciliar com a visita aos domicílios para os serviços socioassistenciais.

326. Tratam-se, pois, de conceitos diferentes, com objetivos diferentes, estabelecidos em normas de forma clara. Assim, causa certa estranheza que profissionais habituados a lidar com o CadÚnico ainda façam esse tipo de confusão.

327. Ademais, deve-se ressaltar que não há obrigação de que a atividade de verificação domiciliar seja realizada por profissionais graduados em assistência social. Nos normativos relativos ao CadÚnico não há qualquer indicativo que as verificações precisem ser feitas por esses profissionais.

328. O Manual de Gestão do Bolsa Família é claro ao registrar que (destaques nossos):

O Parecer Social ou Relatório Social, **elaborado por um(a) Assistente Social ou por um profissional da gestão do Bolsa Família no município (gestor ou técnico)** respectivamente, permite um conhecimento mais detalhado sobre a situação socioeconômica da família, principalmente sobre a renda e a composição familiar. (...) O Parecer ou Relatório deve ser feito preferencialmente a partir de **visita domiciliar**, que é a melhor forma para identificar aspectos incompatíveis com a renda e com a composição familiar declaradas. (grifo nosso)

329. Já o Manual de Gestão do Cadastro Único recomenda que a equipe do CadÚnico seja composta por uma série de profissionais, entre eles, técnicos de nível superior, que seriam responsáveis “por realizar visitas domiciliares para averiguação de denúncias, tratamento de indícios de irregularidades e fiscalização, e assessorar a gestão” (peça 50, p. 72).

330. Assim, qualquer agente do CadÚnico, seja gestor ou técnico, pode realizar as verificações domiciliares e elaborar o documento básico que subsidia a exclusão das famílias que não se enquadram nas regras do Programa Bolsa Família.

331. Em acréscimo, embora haja recomendação para que tais verificações sejam realizadas por técnico de nível superior, não há nenhuma exigência normativa nesse sentido. Ou seja, na realidade, qualquer agente pode realizar essa tarefa, ainda que não tenha curso superior.

332. Por outro lado, a posição contrária à realização de verificações domiciliares por assistentes sociais não é sustentada nos normativos legais. As normas que supostamente seriam violadas se referem à proteção da privacidade e da intimidade ou à exposição dos usuários a uma situação vexatória.

333. Nenhuma dessas duas situações ocorreriam na verificação domiciliar. A privacidade e intimidade da família não são violadas pela entrada de um agente no domicílio para verificar dados anteriormente declarados e, para que ocorra uma situação vexatória, seria necessária a exposição de dados das pessoas ao público, o que não é o caso desse procedimento.

334. Destaque-se que, apesar dessa posição contrária, os agentes do CadÚnico, em sua grande maioria, são favoráveis a implantação de um sistema amplo de verificações domiciliares, como já indicado nos números dos Questionários dos Gestores Municipais (QGM) e dos Entrevistadores (QENT), apresentados anteriormente.

335. Não obstante, faz-se necessário destacar que há certo conflito de interesses entre o trabalho dos assistentes sociais que têm a função de apoiar a família nas suas dificuldades e o caráter fiscalizatório das verificações domiciliares. Nessa linha de entendimento, a IN Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS 4/2023, que estabelece procedimentos para a inclusão e atualização cadastral de famílias unipessoais, fez a seguinte orientação:

Importante: orienta-se não envolver nas atividades de averiguação cadastral os profissionais que prestam serviços socioassistenciais às famílias, incluindo o cadastramento domiciliar de famílias em relação às quais haja dúvidas sobre sua composição.

336. Assim, sobre a questão da recusa de assistentes sociais em realizar as verificações domiciliares, conclui-se que, para realização do procedimento, não é necessário a presença de profissionais da assistência social, sendo qualquer outro profissional apto à sua execução. Entretanto, devido a existência de possíveis conflitos de interesses, é desejável que as verificações domiciliares sejam realizadas por profissionais diferentes daqueles que prestam serviços socioassistenciais às famílias, conforme inclusive já foi orientado pelo MDS.

337. Foram também detectadas **falhas normativas sobre a matéria**. A Portaria MC 810/2022 (e também a 177/2011, que vigia anteriormente) são muito vagas sobre o tema e não mostram como seria o cálculo desses 20%, nem explicam propriamente como fazer a verificação. Também não foram encontrados outros normativos que trouxessem uma descrição mais detalhada do processo de verificação domiciliar de dados.

338. Também faltam no normativo, regras detalhando como essas famílias seriam selecionadas. Há várias alternativas de escolha de amostras e, obviamente, algumas são mais efetivas, do ponto de vista do controle, que outras. Nas visitas da equipe de auditoria aos municípios, foi observado ser praxe de algumas gestões realizar visitas a famílias nas quais o entrevistador tenha suspeitado muito da idoneidade das informações declaradas pelo responsável familiar.

339. O normativo também não estabelece formas de coleta de dados para o cálculo do índice, nem prevê qualquer tipo de penalidade para os casos de não cumprimento da exigência de 20% de verificações domiciliares pelos municípios.

340. Outra causa é a **falta de monitoramento do MDS sobre o índice**. O Ministério não tem a informação exata de quantas verificações domiciliares são feitas. Os dados extraídos do sistema do CadÚnico mostram apenas quais ações cadastrais feitas envolveram uma visita domiciliar, não separando as visitas feitas por problemas de mobilidade do usuário, por exemplo, dos casos de verificação de dados.

341. Além disso, mesmo dispondo desse número, que, bem ou mal reflete a proporção de visitas realizadas, o MDS não faz nada com ele. Não monitora, não alerta os municípios que não estão cumprindo a norma, não estabelece penalidades pelo não cumprimento.

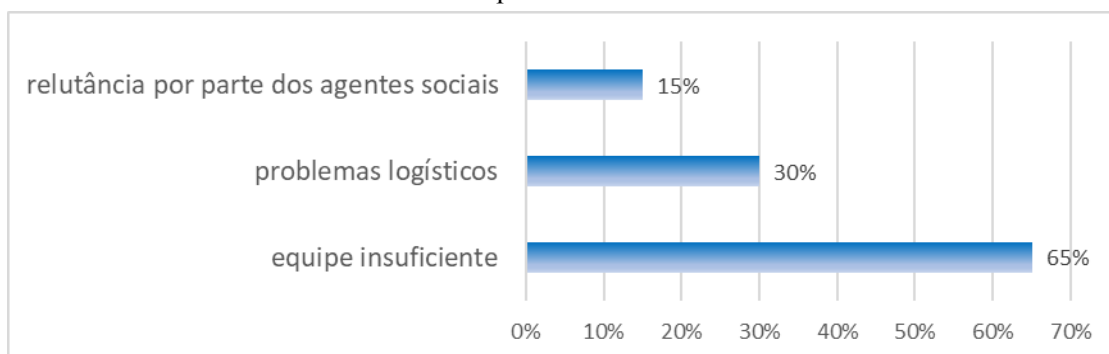
342. Essa falha normativa gera confusão e acaba por tirar a importância do indicador. Se não se sabe nem como calcular, como fazer e, não tendo qualquer punição, os municípios não se veem motivados a atuar nesse sentido.

343. Para além das questões normativas, diversas outras dificuldades para execução das verificações domiciliares foram constatadas nos trabalhos de auditoria.

344. De fato, durante a verificação amostral constatou-se que, embora a verificação domiciliar seja uma exigência normativa existente há muitos anos, **muitos municípios estavam despreparados** para realizar tais procedimentos. Centenas de *e-mails* foram enviados para a equipe solicitando explicações adicionais ou relatando dificuldades logísticas para a realização dos procedimentos.

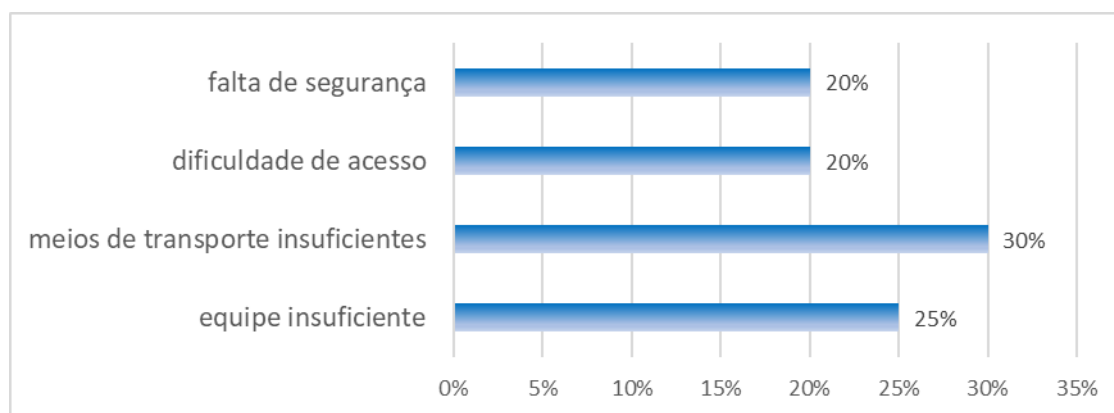
345. Também nos questionários, gestores municipais e entrevistadores apontaram problemas para a execução do procedimento de verificação domiciliar, como apresentado nos gráficos a seguir:

Gráfico 6 – Dificuldades para execução de verificações domiciliares de dados, de acordo com os gestores municipais do CadÚnico.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do QGM.

Gráfico 7 – Dificuldades para execução de verificações domiciliares de dados, de acordo com os entrevistadores do CadÚnico.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do QENT.

346. Para ilustrar essas restrições de cunho financeiro, vale mencionar que, nas visitas de observação, a equipe do TCU encontrou situação em que a gestora do CadÚnico era a única funcionária, sendo responsável pelo atendimento ao público, coleta de dados, supervisão e gestão do CadÚnico. Em outro município, não sendo possível contratar agentes para realizar as entrevistas sociais, houve a contratação de estagiários, em clara violação da Lei 11.788/2008, que dispõe sobre o estágio de estudantes.

347. Ante o que foi exposto, conclui-se que a verificação de dados por meio de visita domiciliar é uma importante atividade de controle para avaliar a fidedignidade dos dados coletados nos postos de atendimento. A não realização desse procedimento de controle contribui para o elevado percentual de dados imprecisos e falsos inseridos no CadÚnico e, em última análise, para os pagamentos indevidos de benefícios sociais, estimados neste relatório em R\$ 33 bilhões só para este ano de 2023.

348. Constatou-se ainda que este mecanismo de controle não está funcionando adequadamente no desenho do CadÚnico e precisa de urgente reformulação.



349. É necessária uma normatização detalhada dos procedimentos a serem seguidos pelos municípios. Como a atividade é complexa e tem características próprias, sugere-se, por exemplo, a elaboração de um Manual de Verificação Domiciliar de Dados, nos moldes do Manual do Entrevistador (peça 51). Para além da normatização, o MDS deve cuidar da implementação dessa atividade de controle, com monitoramento de dados e adoção de ações corretivas, bem como promover a capacitação dos agentes para a realização adequada da tarefa.

350. Boas práticas verificadas na auditoria, como especialização de agentes para realização da atividade, separação das atividades do CadÚnico das demais atividades de assistência social, avaliação de risco pelos entrevistadores do posto de coleta, simplificação do processo para verificar somente informações de alto risco (com diminuição significativa do tempo necessário na visita), utilização de formulários simplificados, estrutura organizada com veículo disponível, entre outros pontos, devem ser considerados para aprimoramento do controle.

351. Assim, é oportuno determinar ao MDS que normatize adequadamente a verificação domiciliar de dados do CadÚnico prevista no §2º do art. 15 da Portaria MC 810/2022, incorporando as melhores práticas adotadas pelos gestores municipais, de maneira a:

- a) estabelecer os procedimentos de execução das verificações;
- b) esclarecer a forma de cálculo do indicador e estratégia de monitoramento; e
- c) definir incentivos para a execução da atividade e penalidades para seu não cumprimento.

352. Propõe-se ainda recomendar ao MDS que estabeleça uma estratégia de capacitação dos agentes municipais para realização dessa atividade.

353. Como benefícios das recomendações propostas, espera-se o aprimoramento das verificações domiciliares e dos controles do CadÚnico como um todo. Acrescente-se que o contato direto das equipes de verificação com a população vulnerável pode ser utilizado para obtenção de outras informações importantes para as ações sociais do município, que podem levar a um aumento da focalização dessas atividades.

#### ***Achado 7 – Execução inadequada de procedimentos nos municípios***

354. Constatou-se a execução inadequada das atividades de cadastramento e atualização no Sistema de Cadastro Único por parte dos municípios, o que acaba por contrariar o art. 9º, § 2º, do Decreto 11.016/2022, entre outras normas. Tais falhas na execução são decorrentes principalmente da capacitação insuficiente, da inexistência de previsão legal de uma equipe mínima de referência para operacionalização do CadÚnico em âmbito municipal e do conflito, por parte dos entes, entre os papéis da assistência social, uma vez que atua como prestador de serviços sociais e como garantidor da integridade do cadastro. Como efeito, são registradas informações inverídicas, principalmente de renda e composição familiar, que geram pagamentos indevidos, como já foi descrito em outros achados do presente relatório, além de tornar o processo de cadastramento e atualização menos eficiente.

355. A equipe de auditoria do TCU, em observação direta aos atendimentos nos postos de coleta de municípios visitados, percebeu **erros cometidos no preenchimento do formulário do Cadastro Único**, durante as entrevistas para cadastros novos e atualizações, além de **falhas na execução de procedimentos** estabelecidos pelo MDS, que comprometem a qualidade dos dados do Cadastro Único e a eficiência do processo.

356. Observou-se situações nas quais o entrevistador não informou ao responsável legal os direitos e as responsabilidades sobre os dados declarados ao Cadastro Único, embora esta orientação esteja disposta no Manual do Entrevistador (peça 51, p. 14). Em outras ocasiões, o entrevistador atualizou o cadastro da família sem a apresentação dos documentos de identificação de todos os seus membros.

357. Foram observadas, ainda, situações nas quais o valor recebido do Bolsa Família foi incluído na renda líquida, no campo do formulário que trata do trabalho e remuneração do rendimento bruto auferido pela família, contrariando o disposto na alínea “b” do inciso VI, do art. 5º do Decreto 11.016/2022 c/c a alínea “b” do inciso X do art. 2º da Portaria MC 810/2022.

358. A equipe de auditoria também observou **casos de indução**, por parte de entrevistadores, da declaração do valor de renda e das despesas mensais. Nesses casos a inclusão de dados errôneos de renda e de despesa visam a evitar o questionamento do cadastro, ou mesmo o cancelamento de benefícios sociais.

359. Também foram observadas situações em que os procedimentos estabelecidos pelo MDS não são executados corretamente ou de forma padronizada. Outras vezes, simplesmente não são utilizadas as ferramentas de controle disponibilizadas pelo MDS, como a consulta de renda do CNIS no Portal de Gestão Cadastro Único (Portal da Dataprev ou Portal Gov).

360. A equipe de auditoria do TCU observou casos de atualização cadastral em que esses dados não foram consultados e casos de restrição de uso da ferramenta para o processo de averiguação de renda. Durante a execução da Verificação Amostral, cuja consulta ao “Portal Dataprev” era um dos procedimentos obrigatórios, foram diversos os casos de gestores solicitando orientação à equipe de auditoria sobre como realizar essa tarefa ou como acessar o referido portal. Inclusive, houve caso em que o visitador relata que a orientação, por parte dos gestores locais, era de não utilizar o Portal Dataprev (peça 58).

361. De acordo com o Questionário do Gestor Municipal (QGM), 53% dos gestores informaram que não houve ação de orientação por parte do município, estado ou MDS para o acesso ao Portal Dataprev e 35% afirmaram o recebimento de manual de instrução. Assim, essa importante ferramenta de verificação dos dados declarados não estava sendo devidamente utilizada pelos municípios, pois apenas 43% dos gestores municipais informaram que os entrevistadores possuem acesso ao Portal e desses, somente 33% responderam no Questionário do Entrevistador (QENT) que sempre acessam o Portal durante a entrevista com o responsável familiar.

362. Os resultados dos questionários conectam-se com o que foi observado nas visitas aos municípios: muitos locais não consultavam o Portal Dataprev por falta de informação ou dificuldade de acesso e em outros municípios os entrevistadores/cadastradores não tinham o acesso à ferramenta, restrita a alguns membros da equipe. Exemplos dessas situações foram encontrados nos municípios de Várzea Grande/MT, Olinda/PE, Nova Iguaçu/RJ, entre outros.

363. Cabe ressaltar que, a partir de junho de 2023, por meio da Instrução Normativa 1 SAGICAD, o MDS começou o povoamento de dados de renda do CNIS diretamente no Sistema do CadÚnico, ou seja, espera-se que tais dados sejam inseridos automaticamente no cadastro.

364. Outra ferramenta de controle não utilizada ou utilizada com procedimentos próprios em cada município é a verificação domiciliar, tratada anteriormente em outro achado deste relatório. Embora em alguns municípios haja realização de grande quantidade de verificações, na maior parte dos municípios visitados, como já mencionado, tal verificação praticamente não é realizada, enquanto em outros ela é realizada apenas em situações de extremo flagrante de fraude ou por determinação explícita do MDS ou de órgãos de controle.

365. Além disso, cada localidade seguia métodos e procedimentos próprios para essa verificação: alguns preenchiam um formulário próprio, em outros era realizado um parecer, em outros eram consultados vizinhos e líderes comunitários.

366. As principais causas para essas falhas na execução dos procedimentos podem ser sintetizadas como:

- a) falhas na supervisão do MDS e no apoio técnico prestado pelos Estados, assunto que já foi suficientemente explorado em achado anterior;
- b) capacitação insuficiente das equipes municipais;
- c) deficiências de estrutura local associadas à ausência de uma equipe mínima de referência; e
- d) conflito dos municípios ao exercer o papel de gestores locais do CadÚnico e executores das políticas de assistência social.

367. Sobre **a capacitação insuficiente das equipes municipais**, a equipe de auditoria do TCU, durante as visitas aos municípios, observou que muitos agentes municipais não foram capacitados em razão dos poucos treinamentos oferecidos pelos estados e das poucas vagas disponibilizadas aos municípios. Em respostas ao Questionários do Gestor Municipal (QGM), constatou-se que 13% dos entrevistadores não receberam capacitação para iniciar suas atividades no atendimento de famílias, cuja responsabilidade é compartilhada entre MDS e Estados.

368. Ao analisar o atual modelo de capacitação e treinamento dos agentes do CadÚnico, conclui-se que inexistem parâmetros adequados para atestar sua funcionalidade, o que também configura causa para a execução inadequada dos processos de cadastramento realizados pelos municípios.

369. As atividades de capacitação são de responsabilidade compartilhada entre os entes da federação. O inciso IX do artigo 60 e o inciso IV do art. 61 da Portaria MC 810/2022 estabelecem, respectivamente, que cabe ao MDS a articulação dos processos de capacitação de gestores e agentes públicos envolvidos com a operação do CadÚnico; e aos estados a coordenação, o gerenciamento, a execução e o cofinanciamento de programas de capacitação da equipe de gestão e operacionalização do CadÚnico.

370. Depreende-se então que a metodologia de capacitação e a produção do conteúdo dos materiais didáticos a serem utilizados são de responsabilidade do MDS. Já os governos estaduais têm a tarefa de implementar as estratégias e executar as ações de capacitação com a equipe do Cadastro Único nos municípios.

371. O modelo de capacitação utilizado no Cadastro Único é de formação de multiplicadores, profissionais capacitados pelo estado para replicar o treinamento junto à equipe dos municípios. Esse modelo pode dar autonomia à gestão, uma vez que os municípios deixam de depender das articulações com os estados para a oferta de capacitação. Entretanto, não garante que a capacitação seja replicada de forma padronizada em todos os municípios do estado. Nesse sentido, a falta de padronização no atendimento pelos entrevistadores no cadastramento foi identificada já em 2015 como causa de erro no cadastramento de famílias no Levantamento de Auditoria realizado pelo TCU na Senarc naquele ano (TC 013.812/2015-7).

372. Além disso, o MDS não possui parâmetros para avaliar se o treinamento oferecido nos municípios pelo agente multiplicador não se configura apenas como uma transmissão interna da experiência do gestor sobre o preenchimento do formulário do Cadastro Único, sem que sejam compreendidos os processos de cadastramento e os conceitos básicos das atividades desenvolvidas pelos entes municipais.

373. É preciso aprimorar a capacitação dos agentes do CadÚnico, sendo necessário recomendar que o MDS estabeleça, junto com os estados, um plano de capacitação sistemática e obrigatória da equipe do Cadastro Único nos municípios. Tal plano deve prever treinamento que trate de forma aprofundada dos conceitos básicos do CadÚnico, devendo ser feitas avaliações permanentes do seu resultado.

374. Também devem ser consideradas a realização de treinamentos à distância, uma vez que o ensino presencial de mais de trinta mil agentes de forma periódica seria extremamente custoso e nem sempre eficiente. Ademais, as frequentes mudanças tecnológicas e normativas seriam transmitidas de forma mais rápida por esses mecanismos, garantido que os agentes estejam sempre atualizados nos seus conhecimentos.

375. Evidentemente, para o treinamento à distância algumas ações deverão ser desenvolvidas pelas três esferas de governo para que se assegure o acesso mínimo dos agentes às ferramentas tecnológicas necessárias para o acesso a esse tipo de treinamento.

376. Por fim, é necessário que haja monitoramento da capacitação oferecida. De nada adiantaria os esforços para sistematizar a forma de capacitação, sem que sejam estabelecidos mecanismos de aferição da quantidade e da qualidade dos treinamentos desenvolvidos.

377. A **insuficiência de pessoal nas equipes municipais** para a realização das tarefas do CadÚnico é outro fator que compromete a qualidade dos dados do Cadastro Único. A falta de recursos humanos, aliada a alta rotatividade dos entrevistadores, acarretam sobrecarga de trabalho e elevado tempo de espera dos atendimentos.

378. Essa questão também foi abordada no Levantamento de Auditoria realizado pelo TCU na Senarc em 2015 (TC 013.812/2015-7), em que se constatou que os entrevistadores permanecem em média oito meses na atividade. Uma das causas dessa alta rotatividade de entrevistadores é a descontinuidade da gestão municipal, já que a cada nova eleição há alteração do quadro de profissionais por razões políticas.

379. A relação entre vínculo de trabalho e tempo médio no cargo pôde ser observada no questionário dos entrevistadores (QENT). Dos 11.418 entrevistadores que responderam às perguntas sobre vínculo de trabalho e tempo médio no cargo, constatou-se que 57,2% possuem três anos ou menos no cargo, como demonstrado na tabela e no gráfico a seguir.

Tabela 7 – Tempo médio de experiência dos entrevistadores por vínculo de trabalho.

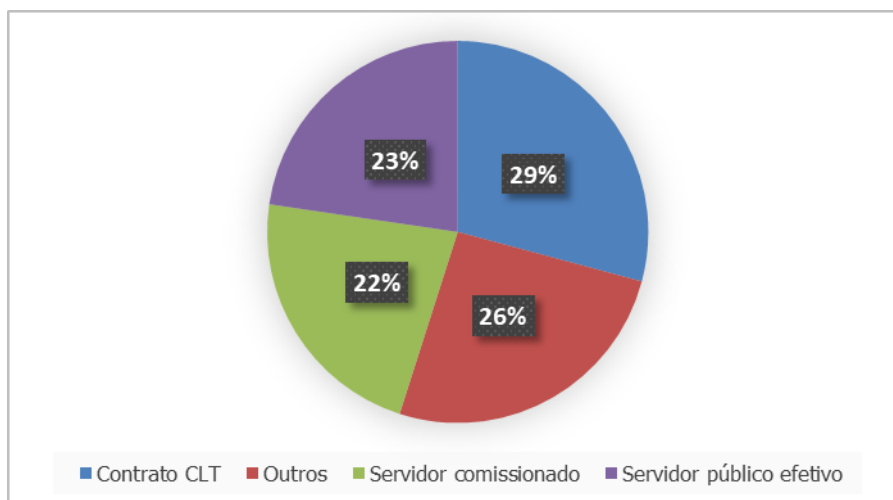
| <b>Tempo médio no cargo</b>     | <b>Vínculo de trabalho (%)</b> |
|---------------------------------|--------------------------------|
| <b>Menos de 6 meses</b>         | <b>4,0%</b>                    |
| Servidor comissionado           | 19,0%                          |
| Servidor público efetivo        | 22,3%                          |
| Contrato CLT                    | 29,0%                          |
| Outros                          | 29,7%                          |
| <b>Entre 6 meses e 12 meses</b> | <b>15,9%</b>                   |
| Servidor comissionado           | 17,4%                          |
| Servidor público efetivo        | 22,6%                          |
| Outros                          | 28,2%                          |
| Contrato CLT                    | 31,8%                          |
| <b>Entre 1 ano e 3 anos</b>     | <b>37,3%</b>                   |
| Servidor público efetivo        | 22,7%                          |
| Outros                          | 24,3%                          |
| Servidor comissionado           | 24,9%                          |
| Contrato CLT                    | 28,1%                          |
| <b>Acima de 3 anos</b>          | <b>42,8%</b>                   |
| Servidor comissionado           | 15,4%                          |
| Outros                          | 16,3%                          |
| Contrato CLT                    | 19,8%                          |
| Servidor público efetivo        | 48,6%                          |
| <b>Total Geral</b>              | <b>100,0%</b>                  |

Fonte: Elaboração própria, com base nas respostas do QENT.

380. Ressalta-se a fragilidade dos vínculos trabalhistas uma vez que apenas 23% dos entrevistadores com menos de três anos de experiência são servidores públicos efetivos e por isso, sujeitam-se menos alterações no quadro de profissionais por razões políticas.

381. O Manual de Gestão do Cadastro Único recomenda que a equipe do CadÚnico seja composta pelos profissionais abaixo, cujo quantitativo vai depender do número de famílias que compõem o público do CadÚnico no município: gestor: responsável pelo planejamento, monitoramento e avaliação das ações de cadastramento; coordenador: em alguns casos, para dividir funções com o gestor; técnico de nível superior: responsável por realizar visitas domiciliares para averiguação de denúncias, tratamento de indícios de irregularidades e fiscalização, e assessorar a gestão; supervisor: em alguns casos, para conferir os formulários (integral ou por amostragem) e organizar o arquivo; entrevistador social: responsável por entrevistar as famílias; operador: responsável por operar o Sistema de Cadastro Único e digitar os formulários, quando necessário; técnico de análise de dados: responsável pelo monitoramento e avaliação das ações de cadastramento, pela análise de dados, elaboração de relatórios; e auxiliar administrativo: responsável pela recepção das famílias e pelo agendamento de entrevistas (peça 50, p. 71-75).

Gráfico 8 – Vínculos de trabalho dos profissionais com 3 anos ou menos de experiência.

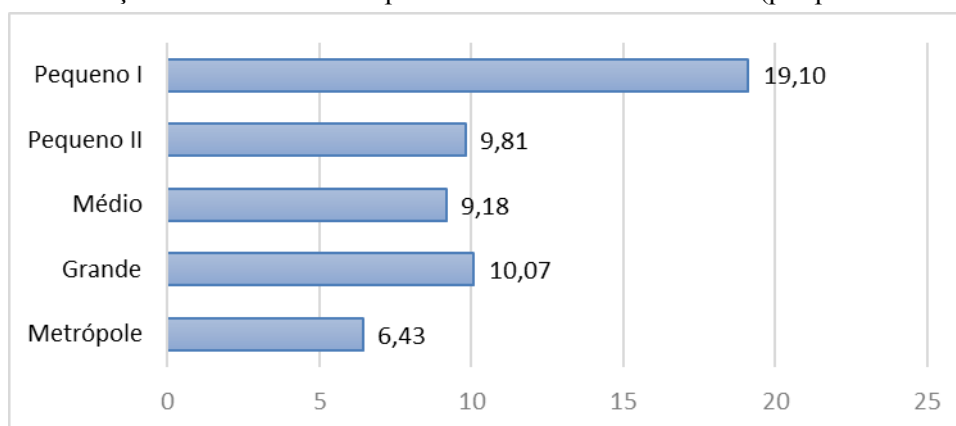


Fonte: Elaboração própria, com base nas respostas dos entrevistadores (QENT).

382. No que tange ao quantitativo da equipe municipal do CadÚnico, fez-se uma avaliação da proporção de entrevistadores em cada município em relação ao número de famílias que compõem o público do CadÚnico naquela localidade, utilizando dados de dezembro de 2022 (número de famílias) e de maio de 2023 (número de entrevistadores).

383. O gráfico seguinte apresenta os resultados dessa avaliação, considerando o porte dos municípios: Pequeno I (até 20 mil habitantes), Pequeno II (de 20 a 50 mil), Médio (de 50 a 100 mil), Grande (de 100 a 900 mil) e Metrôpoles (de 900 mil ou mais).

Gráfico 9 – Relação de entrevistadores por 10 mil famílias cadastradas (por porte de Município).



Fonte: Elaboração própria, com informações do MDS.

384. Conforme se depreende dos resultados apresentados, os municípios de pequeno porte tendem a ter um maior número de entrevistadores por famílias cadastradas, enquanto as metrôpoles em geral tem um valor muito baixo de entrevistadores em comparação ao público-alvo do CadÚnico.

385. Os municípios de Pequeno Porte I (até 20.000 habitantes) possuem a maior proporção de entrevistadores por 10 mil habitantes. A tabela a seguir apresenta alguns exemplos desses municípios. Destaque-se que, apesar de possuir uma melhor relação entrevistador/família cadastrada, 26 desses municípios não dispunham de nenhum entrevistador trabalhando no CadÚnico.

Tabela 8 – Municípios de Pequeno Porte I com maior proporção de entrevistadores por 10 mil famílias cadastradas.

| Ranking | Município        | UF | Quantidade de Famílias | Quantidade de Entrevistadores | Entrevistadores por 10 mil famílias |
|---------|------------------|----|------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| 1       | Boa Vista do Sul | RS | 34                     | 1                             | 294,12                              |
| 2       | Coqueiros do     | RS | 248                    | 6                             | 241,94                              |



|    |                   |    |     |   |        |
|----|-------------------|----|-----|---|--------|
|    | Sul               |    |     |   |        |
| 3  | Coronel Pilar     | RS | 36  | 1 | 277,78 |
| 4  | Fagundes Varela   | RS | 41  | 1 | 243,90 |
| 5  | Monte Belo do Sul | RS | 46  | 1 | 217,39 |
| 6  | Nova Pádua        | RS | 48  | 1 | 208,33 |
| 7  | Nova Roma do Sul  | RS | 42  | 1 | 238,10 |
| 8  | Protásio Alves    | RS | 82  | 2 | 243,90 |
| 9  | Santa Tereza      | RS | 42  | 1 | 238,10 |
| 10 | São José do sul   | RS | 126 | 3 | 238,10 |

Fonte: Elaboração própria, com informações do MDS.

386. Já nos municípios de Grande porte e Metrópoles o quantitativo de entrevistadores tem valores muito inferiores, conforme se pode ver nos exemplos abaixo.

Tabela 9 – Municípios de Grande Porte e Metrópoles com menor proporção de entrevistadores por 10 mil famílias cadastradas.

| Ranking | Município              | UF | Porte do município | Entrevistadores por 10 mil famílias |
|---------|------------------------|----|--------------------|-------------------------------------|
| 1       | Ananindeua             | PA | Grande             | 1,75                                |
| 2       | São Paulo              | SP | Metrópole          | 1,98                                |
| 3       | Bacabal                | MA | Grande             | 2,00                                |
| 4       | Sobral                 | CE | Grande             | 2,49                                |
| 5       | Timon                  | MA | Grande             | 2,51                                |
| 6       | São Bernardo do Campo  | SP | Grande             | 2,53                                |
| 7       | Vitória de Santo Antão | PE | Grande             | 2,61                                |
| 8       | Campina Grande         | PB | Grande             | 2,66                                |
| 9       | Várzea grande          | MT | Grande             | 2,67                                |
| 10      | Rio verde              | GO | Grande             | 2,69                                |

Fonte: Elaboração própria, com informações do MDS.

387. O Relatório Final do Plano de Monitoramento 2013-2016 tratou do assunto e apresentou diretrizes para o atendimento das famílias pela gestão municipal do CadÚnico, a fim de garantir um bom atendimento às famílias (peça 53, p. 230-238).

388. O documento destacou a normatização da equipe mínima de referência do CadÚnico como uma possível solução para os problemas decorrentes da estrutura de atendimento das atividades cadastrais, tendo apresentado até mesmo minuta de instrução normativa, definindo o quantitativo dos profissionais com base no porte do município e as categorias profissionais que comporiam as equipes de atendimento e de gestão do CadÚnico. De acordo com o Relatório, essas equipes deveriam ser, preferencialmente, ocupadas por servidores efetivos ou empregados contratados por prazo indeterminado, vedando a realização de entrevistas por estagiários.

389. Não obstante, em resposta aos questionários de entrevistadores e de gestores, constatou-se a presença de aproximadamente 200 estagiários na função de entrevistador, o que contraria a Lei 11.778, de 25/9/2008 e o Manual de Gestão do Cadastro Único.

390. De acordo com o Relatório do Plano de Monitoramento, parte dos municípios utilizam os recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) para a contratação de pessoal, mas, no entanto, estes seriam insuficientes para manutenção de uma equipe mínima, com contratos de longo prazo e salários competitivos, diminuindo assim a rotatividade. Assim, para a implementação de equipes e infraestruturas mínimas para o atendimento do CadÚnico, faz-se necessário que o MDS discuta com todos os agentes envolvidos o cofinanciamento dos gastos.

391. Não se pode olvidar que no âmbito do Suas, a Portaria MC 664/2021 já estabeleceu a equipe de referência para outro programa desenvolvido dentro do MDS. Trata-se do Programa Criança Feliz, que desenvolve atividades voltadas para o desenvolvimento das crianças de zero a seis anos. O programa atua junto às famílias vulneráveis (definidas, diga-se de passagem, com base nos dados do CadÚnico), por meio de visitas às residências das crianças e o desenvolvimento *in loco* das atividades pedagógico-sociais previstas.

392. Nesse contexto, no âmbito daquele programa, foi definida uma estratégia de equipe mínima de referência, conforme a transcrição a seguir:

Art. 9º. Para os fins desta Portaria, considera-se como equipe de referência do Programa [Criança Feliz]:

I - no Município:

a) supervisor: profissional de nível superior, que atuará na implementação e supervisão técnica do Programa (...);

b) visitador: profissional de nível médio ou superior, responsável pelo planejamento, realização, registro e acompanhamento das visitas domiciliares, inclusive no sistema eletrônico do Programa; (...)

Art. 11. Para cálculo do quantitativo mínimo de profissionais visitantes de referência por Município ou Distrito Federal, o ente deverá realizar a divisão da meta pactuada por trinta, desprezando-se as frações, em caso de o resultado ser número não inteiro.

393. Assim, observa-se que para o Programa Criança Feliz, o normativo define que tipo de profissionais são necessários e o quantitativo desses que devem ser contratados para o desenvolvimento das atividades. No caso específico desse programa, o quantitativo é calculado de acordo com a meta de ações de visitação acordada com o município. Já os repasses do MDS também estão vinculados à meta estabelecida entre as partes. Dessa forma, o MDS estabelece um mecanismo que vincula a manutenção de equipe mínima aos repasses de recursos federais, de forma a manter a qualidade do atendimento.

394. Assim, observando-se o *benchmark* do Programa Criança Feliz, conclui-se que a questão da equipe mínima de referência para as atividades do CadÚnico deve ser avaliada pelo MDS, como uma forma de garantir uma qualidade mínima nos atendimentos.

395. Vários fatores devem ser examinados com profundidade, inclusive formas de cofinanciamento, uma vez que não é viável estabelecer as exigências de equipe mínima sem o devido auxílio financeiro para as contratações. Embora já haja repasses federais para a manutenção da gestão do CadÚnico nos municípios, por meio do IGD, tal sistemática não vem garantindo a qualidade do atendimento, que, como visto, está longe de ser considerado bom, qualquer que seja o parâmetro adotado.

396. Outra causa para as falhas identificadas está no **conflito entre os papéis da assistência social nos municípios**: de um lado, um garantidor da integridade das informações do CadÚnico, de outro, um prestador de serviços socioassistenciais.

397. A equipe de auditoria do TCU visitou municípios com estrutura conjunta de atendimento do CadÚnico com outros serviços sociais, em que os atendimentos do CadÚnico ocorrem nos Cras/Creas, junto com os demais serviços assistenciais; e com estrutura separada, em que os atendimentos do Cadastro Único são feitos em postos de coleta independentes da estrutura dos Cras/Creas.

398. Foram percebidos conflitos internos entre as equipes da assistência social e do Cadastro Único quando todos os atendimentos (do CadÚnico e da assistência social) são feitos conjuntamente num mesmo ambiente e pelos mesmos profissionais, devido à natureza dos dois tipos de trabalho.

399. Os serviços de assistência social visam garantir a proteção social aos cidadãos, ou seja, o apoio a indivíduos, às famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades. Já os serviços do CadÚnico têm um caráter técnico de coleta de dados da população vulnerável, em que se deve prezar, acima de tudo, pela veracidade dos dados coletados.

400. Tais divergências de objetivos acarretam deficiências no trabalho de cadastramento, uma vez que o “apoio ao enfrentamento das dificuldades das famílias” muitas vezes acaba por conflitar com o “prezar pela veracidade dos dados”. Assim, nessa situação, ao tentar “ajudar” as famílias a saírem da situação de

vulnerabilidade, alguns agentes optam por ser menos rigorosos com a veracidade dos dados. Em um primeiro momento, isso pode favorecer uma ou outra família, mas, no geral, prejudica toda a política pública.

401. Nesse contexto, a equipe detectou casos em que os entrevistadores sugeriam as respostas “certas” para as famílias, a fim de que elas conseguissem os benefícios que pretendiam. Também foi constatado que certos assistentes sociais, por trabalharem diretamente no apoio das famílias, se recusavam a realizar verificações domiciliares de dados.

402. O Relatório Final do Plano de Monitoramento da Gestão Municipal do Cadastro Único 2013-2016 também avaliou essa questão, constatando os seguintes problemas quando o cadastramento ocorre conjuntamente com os demais serviços assistenciais nos Cras e Creas (peça 53, p. 137):

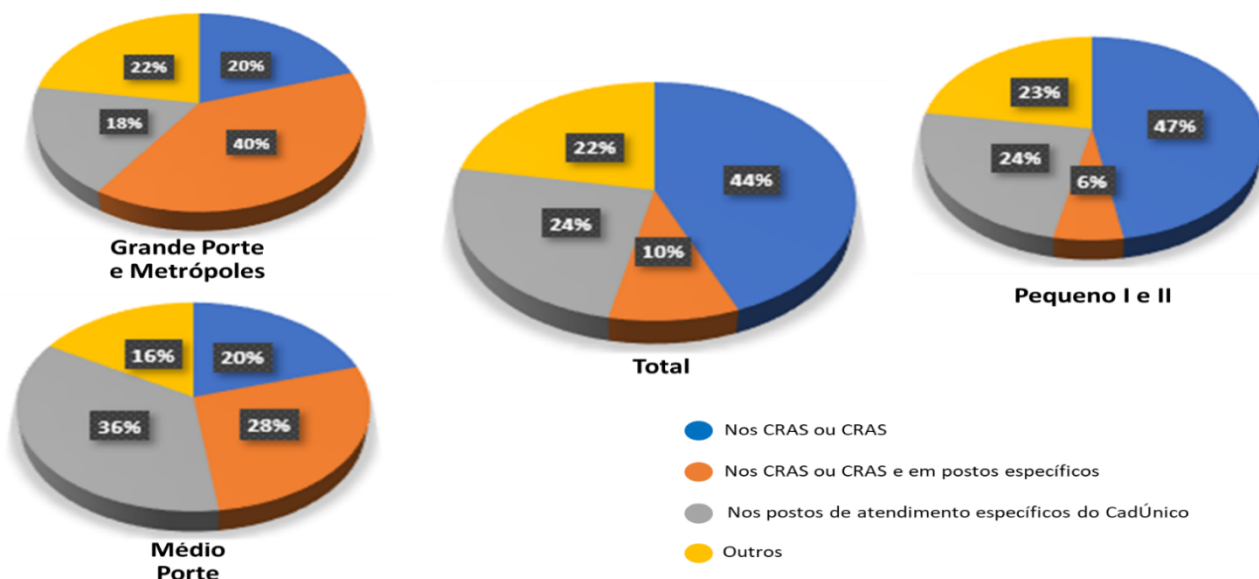
Único;

- a) dificuldade de entendimento das equipes da proteção especial em relação às ações do Cadastro Único;
- b) sobrecarga do coordenador da unidade (Cras/Creas) na falta de supervisores do Cadastro Único;
- c) indefinição da responsabilidade pela supervisão da equipe do Cadastro Único no Cras; e
- d) acumulação das atividades do CadÚnico com os serviços assistenciais prestados no Cras.

403. O Relatório destaca ainda que a participação da equipe da assistência social do Cras na prestação dos serviços do CadÚnico não acontece de forma harmoniosa, em especial quando a equipe é deslocada para realização de entrevistas de cadastramento ou para digitação dos formulários.

404. Em relação à estrutura do atendimento do CadÚnico nos municípios, dados do QGM apontam que somente em 24% deles os atendimentos são feitos exclusivamente em postos de atendimento específicos do CadÚnico. Além disso, os dados apontam que quase a metade (47%) dos municípios de pequeno porte realizam seus atendimentos exclusivamente em Cras/Creas, conforme pode ser visto no gráfico a seguir.

Gráfico 10 – Estrutura dos serviços sociais (do CadÚnico e de assistência social), de acordo com o porte do município.

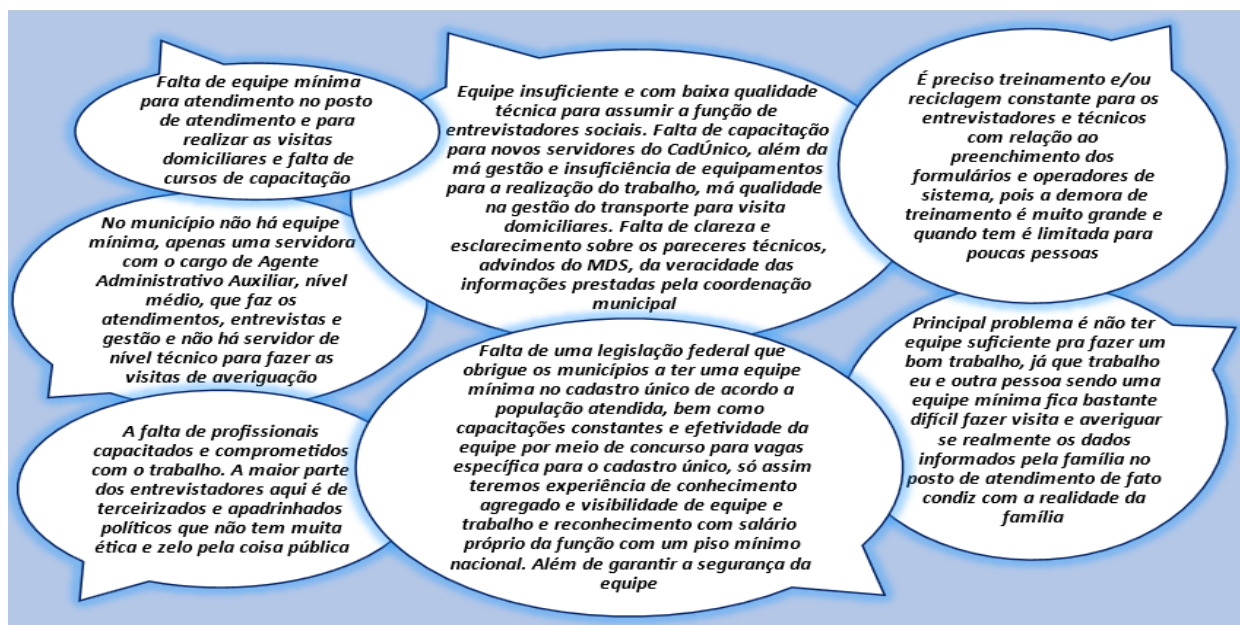


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do QGM.

405. Assim, de acordo com o que foi descrito, a questão da prestação de serviços sociais de cadastramento e de assistência social combinados num só local, com a mesma equipe, mostra-se prejudicial para a qualidade dos dados do CadÚnico. Para mitigar tal problema, recomenda-se avaliar a possibilidade de separar essas atividades em locais distintos ou, ao menos, manter equipes distintas para a realização desses dois tipos de atividade, separando seu gerenciamento local.

406. Ainda no sentido de evidenciar as mencionadas causas das falhas na execução dos procedimentos, a figura seguinte apresenta alguns relatos de gestores e entrevistadores sobre como a falta de capacitação e a ausência de equipe mínima de referência do CadÚnico prejudicam suas atividades.

Figura 10 – Comentários dos executores locais sobre recursos humanos e capacitação.



Fonte: elaboração própria com base no QGM e QENT.

407. Assim, é recomendável que o MDS regulamente a equipe de referência para a Gestão do CadÚnico, estabelecendo o modelo de cofinanciamento e promova, em conjunto com os demais entes, atividades de capacitação amplas e recorrentes que exijam dos agentes o conhecimento mínimo para o exercício de suas atividades, e sejam devidamente monitoradas.

408. Considera-se pertinente também propor recomendação ao MDS que estabeleça, junto aos estados, plano de capacitação sistemática e obrigatória para os agentes do Cadastro Único nos municípios, atentando para os conceitos básicos do CadÚnico, o preenchimento do formulário de cadastramento e a entrevista com o responsável familiar; a utilização de educação à distância e capacitação assíncrona, de maneira a reduzir custos e possibilitar o acesso mais ágil dos agentes ao conhecimento necessário para suas atividades; e, o acompanhamento contínuo das necessidades de capacitação dos agentes municipais, de maneira a garantir que a melhor aderência aos procedimentos previstos.

#### 4 - CONCLUSÃO

410. Nesta auditoria operacional integrada com conformidade, que teve por objetivo examinar a confiabilidade dos dados do CadÚnico, por meio da análise do desenho, dos procedimentos e da supervisão das ações de cadastramento das famílias no cadastro, foi feita uma avaliação das inconsistências dos dados e discutidas e analisadas as principais causas desses desvios, apontando gargalos e oportunidades de melhoria.

411. No exame da qualidade dos dados foi constatado que 40,3% das famílias que recebiam o principal benefício assistencial do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) tinham renda superior à declarada no CadÚnico. No que concerne à composição familiar, 33,4% das famílias têm inconsistência entre os dados verificados *in loco* e os dados declarados. Também foi detectado que 14,8% dos endereços constantes do cadastro possuem divergências graves.

412. Como conclusão, em análise conservadora realizada pela equipe de auditoria do TCU, 22,5% das famílias beneficiárias do Bolsa Família à época das verificações domiciliares não atendiam aos critérios de elegibilidade do programa. Esse percentual, considerando já os bloqueios de benefícios realizados até maio de 2023, corresponde a 4,7 milhões de famílias recebendo indevidamente, o que representa potencial de prejuízo estimado em R\$ 34,18 bilhões para o ano de 2023.

413. As constatações dos parágrafos anteriores permitem concluir que o atual arcabouço legal e institucional é insuficiente para incentivar os indivíduos a revelarem com fidedignidade seus dados de renda e

de composição familiar no momento da autodeclaração de dados. As evidências coletadas demonstram que a prestação de informações inexatas é desacompanhada de consequências concretas para o declarante.

414. Os indivíduos revelarão com fidedignidade seus dados de renda e de composição familiar se forem incentivados a tal. Ou seja, se o custo da prestação de informação inexata for maior que o benefício obtido.

415. As principais fragilidades no arcabouço legal e institucional que incentivam os indivíduos a não revelarem corretamente seus dados são: utilização da autodeclaração como fonte dos dados, sem controles adequados; a inadequabilidade e insuficiência da supervisão realizada pelo Ministério e do apoio técnico dos estados e distrito federal aos agentes municipais; a insuficiência dos controles, principalmente da verificação domiciliar; e a execução inadequada de procedimentos nos municípios.

416. Sobre a autodeclaração, constatou-se que a gestão do CadÚnico aceita os dados declarados pelas famílias, sem que haja controles adequados. Num contexto em que as famílias têm interesse em declarar dados inexatos para conseguir, de forma ilegal, benefícios sociais, discutiu-se como os controles podem ser aprimorados, de maneira que possam ser confirmados os dados mais críticos do cadastro.

417. As falhas de supervisão e monitoramento do MDS sobre a execução dos procedimentos do CadÚnico no nível local também foram verificadas durante a auditoria. Foram discutidas as falhas normativas e outras oportunidades de melhoria por parte do Ministério. Já quanto ao apoio dos estados e Distrito Federal aos municípios, constatou-se que este suporte não é suficiente e os municípios atuam, na maioria das vezes, sem qualquer ajuda dos demais entes federados. Também, para essa situação, foram propostas recomendações de melhoria.

418. As verificações domiciliares, principal e mais confiável procedimento de controle das informações declaradas pelas famílias, não são realizadas de forma suficiente e adequada. Embora a norma obrigue que 20% das famílias passem por esse procedimento de controle, esse índice não é monitorado e, sendo uma atividade dispendiosa, não é realizado de forma suficiente pela maioria dos municípios.

419. Por fim, várias falhas na execução das atividades dos agentes municipais foram verificadas, o que leva a uma diminuição na qualidade dos dados. Diversas são as causas dessas falhas, mas as principais delas são a insuficiência de recursos humanos e a falta de capacitação.

420. Com base nas análises feitas pela equipe e nas discussões com os gestores, foram sugeridas recomendações dirigidas ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), para o aprimoramento do Cadastro, em quatro grandes temas, detalhados a seguir:

420.1 Recomendações para melhoria nos controles de coleta de dados por autodeclaração:

a.1) normatize o conceito de autodeclaração usado no Cadastro Único, definindo formas de controle das informações declaradas pelo responsável familiar na entrevista, de maneira a garantir que ele cumpra sua responsabilidade disposta no art. 3º, inc. I, do Decreto 11.016/2022, atentando para as boas práticas identificadas nos municípios visitados pela equipe de auditoria (Achado 4);

a.2) normatize adequadamente a verificação domiciliar de dados do Cadastro Único (§2º do art. 15 da Portaria MC 810/2022), de maneira a: estabelecer os procedimentos de execução das verificações; esclarecer a forma de cálculo do indicador e estratégia de monitoramento; e definir incentivos para a execução e penalidades para o descumprimento da obrigação (Achado 6);

a.3) registre os casos em que for constatado que o responsável familiar tenha dolosamente prestado informação falsa ao Cadastro Único, como disposto no art. 18 da Lei 14.601/2023 e no inciso I do §1º do artigo 35 da Portaria MC 810/2022, de maneira que eventuais cadastramentos ou atualizações cadastrais futuras, por ele efetivadas, sejam precedidas de procedimentos adicionais de controle, nos moldes daqueles definidos para as famílias unipessoais (Achado 4);

a.4) elabore uma sistemática de monitoramento do indicador de verificações domiciliares, estabelecendo formas de advertências e aplicação de penalidades àqueles que não estão cumprindo (Achado 6);

a.5) aperfeiçoe a norma que trata da apresentação do comprovante de residência, de forma que a apresentação de documento com CPF e de comprovação de endereço se torne obrigatória, com as exceções necessárias, e regulamente a possibilidade de apresentação de outros documentos como CNH e documentos digitais no processo de cadastramento (Achado 3);

420.2 Recomendações para melhoria na gestão do Cadastro Único pelos entes municipais:



b.1) estabeleça estratégias de divulgação junto aos municípios para que os normativos, cartilhas, orientações e informes publicados no portal do ministério alcancem tempestivamente todos os municípios, inclusive aqueles com poucos recursos tecnológicos, acompanhadas de controle de recebimento dos documentos (Achado 5);

b.2) aprimore o canal de atendimento aos municípios sobre as atividades do Cadastro Único, para que funcione de forma efetiva, clara e tempestiva na orientação e no esclarecimento aos gestores municipais (Achado 5);

b.3) estabeleça uma estratégia de capacitação dos agentes municipais, de forma que estejam efetivamente aptos para realização das atividades de verificação domiciliar (Achado 6);

b.4) estabeleça plano de capacitação sistemático e obrigatório, com avaliação que envolva os governos federal, estadual e as equipes do Cadastro Único, estabelecendo ainda mecanismos de educação à distância, de forma a apoiar as capacitações promovidas pelos estados e homogeneizar o aprendizado (Achado 7);

b.5) estabeleça mecanismos de monitoramento da capacitação dos agentes do Cadastro Único (Achado 7);

b.6) regulamente as equipes mínimas de referência do Cadastro Único, definindo quantitativo, formação mínima e formas de cofinanciamento (Achado 7);

b.7) oriente os municípios quanto às providências a serem adotadas para a constatação da situação familiar que subsidia o parecer para exclusão cadastral por omissão de informações ou prestação de informações inverídicas pelo responsável familiar, por comprovada má-fé (Achado 4);

b.8) oriente os entrevistadores, em conjunto com estados e o Distrito Federal, sobre os documentos exigidos para as atividades cadastrais e sobre a checagem adequada desses, além do necessário esclarecimento, no início da entrevista, sobre os conceitos básicos do formulário do Cadastro Único, com vistas a conscientizar o responsável familiar sobre sua responsabilidade pelos dados declarados ou omitidos e sobre as sanções cabíveis em caso de descumprimento da obrigação (Achados 3 e 4);

b.9) elabore plano estratégico para o Cadastro Único que envolva ações de supervisão, acompanhamento, monitoramento e apoio aos municípios nas suas atribuições do Cadastro Único, nos moldes das ações realizadas no Plano de Monitoramento 2013-2016 (Achado 5);

b.10) estabeleça formas de monitoramento das atribuições dos estados junto aos municípios (Achado 5);

#### 420.3 Recomendações para melhorias na transparência e no controle social do Cadastro Único:

c.1) realize procedimento, com periodicidade máxima de dois anos, que, por meio de uma análise amostral, seja capaz de estimar, de forma segura, a qualidade dos dados do Cadastro Único, a exemplo do realizado nesta fiscalização, com publicação posterior dos resultados (Achado 2);

c.2) divulgue nos *sites* do Ministério os índices de famílias unipessoais por município, em comparação aos dados estatísticos oficiais (IBGE), a fim de evidenciar municípios com situações anômalas (Achado 2);

c.3) estabeleça estratégias para divulgar de forma adequada à população os conceitos, objetivos e diretrizes do Cadastro Único, com vistas a evitar que se gere expectativas de recebimento de benefícios do Programa Bolsa Família, em especial para aquelas famílias que não se enquadram no disposto no art. 5º da Lei 14.601/2023 (Achado 1);

#### 420.4 Recomendações para utilização de bancos de dados da Administração Pública para sanear informações do Cadastro Único:

d.1) avalie aprimoramentos no Sistema do Cadastro Único, para adição de verificações automáticas de documentos (Achado 3);

d.2) avalie aprimoramentos na governança de dados do Cadastro Único, com objeto de mitigar falhas: de registros que não cumprem as regras mínimas para preenchimento dos documentos; de registros com documentação em multiplicidade; de certidões com inconsistência no campo da matrícula; bem como saneie as falhas dessa natureza identificadas nesta fiscalização (Achado 3).

421. Além das recomendações acima também foi determinada a correção de divergências entre Cadastro Único e banco de dados da Administração Pública, identificadas nesta fiscalização (Achados 1 e 3).

422. Destaca-se que, para a melhoria da qualidade do Cadastro Único, o MDS precisa realizar diversas atividades que dependem de recursos humanos, estruturais e orçamentários compatíveis com a dimensão do CadÚnico, que abrange todo o território nacional, envolve as três esferas de governo e constitui a base para o pagamento de diversos benefícios à população vulnerável. Como exemplo, os gestores informaram que o cofinanciamento federal, em 2023, foi de cerca de R\$ 21,00 ao ano por cadastro de família de baixa renda, enquanto a estimativa de custos mínima de um cadastro feito em domicílio seria de R\$ 135,00 em área urbana e R\$ 202,00 em área rural, segundo os gestores (peça 69, p. 4).

423. No entanto, considerando que a análise dos recursos orçamentários e financeiros destinados ao Cadastro Único não constituiu escopo da presente auditoria, e que a competência para dispor de matéria orçamentária é do Congresso Nacional, definida no art. 48, inciso II, da Constituição Federal, entende-se que não há espaço para propor encaminhamento sobre as restrições de recursos para a gestão do CadÚnico.

424. Ressalte-se que, devido à existência de grande interesse da sociedade, e consequentemente do Congresso Nacional, na questão da melhoria do combate à pobreza, sugere-se o encaminhamento do Acórdão que vier a ser proferido nesses autos à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família. Da mesma forma, devido ao desenvolvimento de trabalhos da Controladoria Geral da União (CGU) sobre o tema, propõe-se o encaminhamento do Acórdão para esse órgão de controle.

425. Importante ainda registrar em ata que o monitoramento das deliberações ora propostas, dada sua complexidade e relevância, será realizado preferencialmente na modalidade “relatório de monitoramento”, que permitirá o envolvimento de equipe de fiscalização adequada e a utilização de uma variedade maior de técnicas de auditoria.

426. Espera-se que, com o trabalho desenvolvido, as discussões realizadas e as recomendações propostas, haja aprimoramento dos controles da gestão CadÚnico, aperfeiçoamento da supervisão, avaliação e monitoramento por parte do MDS, além de uma indução à melhoria no apoio e capacitação fornecidos pelos estados e Distrito Federal aos municípios, de forma que se consiga diminuir as divergências existentes no cadastro.

## 5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

427. Ante ao exposto, encaminhamos os autos a consideração superior, propondo:

a) **Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)**, com fundamento no art. 250 do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que realize as ações necessárias para melhorias nos seguintes tópicos:

a.1) **controles** de coleta de dados por autodeclaração, adotando as seguintes medidas:

a.1.1) **normatizar o conceito de autodeclaração** usado no Cadastro Único, definindo formas de controle das informações declaradas pelo responsável familiar na entrevista, de maneira a garantir que ele cumpra sua responsabilidade disposta no art. 3º, inc. I, do Decreto 11.016/2022, atentando para as boas práticas identificadas nos municípios visitados pela equipe de auditoria (Achado 4);

a.1.2) **normatizar adequadamente a verificação domiciliar de dados** do Cadastro Único (§2º do art. 15 da Portaria MC 810/2022), de maneira a: estabelecer os procedimentos de execução das verificações; esclarecer a forma de cálculo do indicador e estratégia de monitoramento; e definir incentivos para a execução e penalidades para o descumprimento da obrigação (Achado 6);

a.1.3) **registrar os casos** em que for constatado que o responsável familiar tenha **dolosamente** prestado informação falsa ao Cadastro Único, como disposto no art. 18 da Lei 14.601/2023 e no inciso I do §1º do artigo 35 da Portaria MC 810/2022, de maneira que eventuais cadastramentos ou atualizações cadastrais futuras, por ele efetivadas, sejam precedidas de **procedimentos adicionais de controle**, nos moldes daqueles definidos para as famílias unipessoais (Achado 4);

a.1.4) **elaborar uma sistemática de monitoramento do indicador de verificações domiciliares**, estabelecendo formas de advertências e aplicação de penalidades àqueles que não estão cumprindo (Achado 6);

a.1.5) **aperfeiçoar a norma** que trata da apresentação do **comprovante de residência**, de forma que a apresentação de documento com CPF e de comprovação de endereço se torne obrigatória, com as

exceções necessárias, e regulamente a possibilidade de apresentação de outros documentos como CNH e documentos digitais no processo de cadastramento (Achado 3);

a.2) **gestão** do Cadastro Único pelos entes municipais, adotando as seguintes medidas:

a.2.1) **estabelecer estratégias de divulgação** junto aos municípios para que os normativos, cartilhas, orientações e informes publicados no portal do ministério alcancem tempestivamente todos os municípios, inclusive aqueles com poucos recursos tecnológicos, acompanhadas de controle de recebimento dos documentos (Achado 5);

a.2.2) **aprimorar o canal de atendimento** aos municípios sobre as atividades do Cadastro Único, para que funcione de forma efetiva, clara e tempestiva na orientação e no esclarecimento aos gestores municipais (Achado 5);

a.2.3) **estabelecer uma estratégia de capacitação** dos agentes municipais, de forma que estejam efetivamente aptos para realização das atividades de **verificação domiciliar** (Achado 6);

a.2.4) **estabelecer plano de capacitação sistemático e obrigatório**, com avaliação que envolva os governos federal, estadual e as equipes do Cadastro Único, estabelecendo ainda mecanismos de educação à distância, de forma a apoiar as capacitações promovidas pelos estados e homogeneizar o aprendizado (Achado 7);

a.2.5) **estabelecer mecanismos de monitoramento da capacitação** dos agentes do Cadastro Único (Achado 7);

a.2.6) **regulamentar as equipes mínimas de referência do Cadastro Único**, definindo quantitativo, formação mínima e formas de cofinanciamento (Achado 7);

a.2.7) **orientar os municípios** quanto às providências a serem adotadas para a **constatação da situação familiar** que subsidia o parecer para exclusão cadastral por omissão de informações ou prestação de informações inverídicas pelo responsável familiar, por comprovada má-fé (Achado 4);

a.2.8) **orientar os entrevistadores**, em conjunto com estados e o Distrito Federal, sobre os **documentos exigidos** para as atividades cadastrais e sobre a checagem adequada desses, além do necessário esclarecimento, no início da entrevista, sobre os conceitos básicos do formulário do Cadastro Único, com vistas a conscientizar o responsável familiar sobre sua responsabilidade pelos dados declarados ou omitidos e sobre as sanções cabíveis em caso de descumprimento da obrigação (Achados 3 e 4);

a.2.9) **elaborar plano estratégico** para o Cadastro Único que envolva ações de **supervisão, acompanhamento, monitoramento e apoio aos municípios** nas suas atribuições do Cadastro Único, nos moldes das ações realizadas no Plano de Monitoramento 2013-2016 (Achado 5);

a.2.10) **estabelecer formas de monitoramento das atribuições dos estados** junto aos municípios (Achado 5);

a.3) **transparência e controle social** do Cadastro Único, adotando as seguintes medidas:

a.3.1) **realizar procedimento**, com periodicidade máxima de dois anos, que, por meio de uma análise amostral, seja capaz de **estimar**, de forma segura, a **qualidade dos dados do Cadastro Único**, a exemplo do realizado nesta fiscalização, com publicação posterior dos resultados (Achado 2);

a.3.2) **divulgar** nos sites do Ministério os **índices de famílias unipessoais por município**, em comparação aos dados estatísticos oficiais (IBGE), a fim de evidenciar municípios com situações anômalas (Achado 2);

a.3.3) **estabelecer estratégias para divulgar** de forma adequada à população os **conceitos, objetivos e diretrizes do Cadastro Único**, com vistas a evitar que se gere expectativas de recebimento de benefícios do Programa Bolsa Família, em especial para aquelas famílias que não se enquadram no disposto no art. 5º da Lei 14.601/2023 (Achado 1);

a.4) **utilização de bancos** de dados da Administração Pública para sanear informações do Cadastro Único, adotando as seguintes medidas:

a.4.1) **avaliar aprimoramentos no Sistema do Cadastro Único**, para adição de **verificações automáticas** de documentos (Achado 3);

a.4.2) **avaliar aprimoramentos na governança de dados do Cadastro Único**, com objeto de mitigar falhas: de registros que não cumprem as regras mínimas para preenchimento dos documentos; de

registros com documentação em multiplicidade; de certidões com inconsistência no campo da matrícula; bem como saneie as falhas dessa natureza identificadas nesta fiscalização (Achado 3);

b) **Determinar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)**, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, até o final do exercício de 2024, **saneie divergências** entre Cadastro Único e banco de dados da Administração Pública, identificadas nesta fiscalização, indicando ainda as providências ou os controles que serão tomados para reduzir tais indícios (Achados 1 e 3 e Apêndice 4);

c) **Dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)**, com fundamento no art. 9º, inc. I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que verificações domiciliares a 2.662 famílias, amostra estatisticamente representativa de beneficiários do Programa Bolsa Família incluídos no Cadastro Único, constataram inconsistências de renda e de composição familiar em 40,3% e 33,4% das famílias, respectivamente, que levou à inelegibilidade de 22,5% dessas famílias ao programa, com estimativa de pagamentos de R\$ 14,24 bilhões fora dos critérios de elegibilidade de janeiro a maio de 2023, com potencial de mais R\$ 19,94 bilhões de junho até dezembro de 2023, considerando a extrapolação desse percentual para o universo de beneficiários do Programa Bolsa Família;

d) **Informar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, à Controladoria Geral da União e à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados**, do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

e) **Fazer constar**, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens acima, por meio da modalidade “relatório de monitoramento”;

f) **Autorizar** a AudBenefícios, com apoio da Secom/Segepres/TCU, **a divulgar os resultados desse trabalho** juntos às gestões estaduais e municipais na área da assistência social; e

g) **Arquivar** o presente processo.

## VOTO

Trago à apreciação do Plenário auditoria integrada, realizada na Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (Sagicad/MDS), com o objetivo de avaliar o desenho, os procedimentos e a supervisão das ações de cadastramento das famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

A relevância do trabalho exsurge diante da criticidade dos riscos associados à qualidade dos dados inseridos do cadastro, que influencia e fundamenta diversos benefícios e programas federais, como Bolsa Família; Benefício de Prestação Continuada (BPC); Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE); Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), além de ações estaduais e municipais.

O CadÚnico foi instituído em 2001 para substituir diversos cadastros de programas sociais e atualmente é regido pelo Decreto 11.016/2022.

Sua finalidade é coletar, processar, sistematizar e disseminar informações, com o objetivo de realizar a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda que residem no território nacional.

Tem gestão descentralizada pela União aos estados e municípios, mediante assinatura de termo de adesão, que tem como requisitos o pleno funcionamento do Conselho de Assistência Social (CAS), como instância de controle social, e a designação de coordenador local.

Assim, a União tem o papel de “gerente”, os estados de “apoiadores” e os municípios/DF de “executores” do Cadastro.

No PPA 2020-2023, as ações do CadÚnico estão inseridas no Programa 5029 - Produção de Dados e Conhecimento para o Aprimoramento de Políticas Públicas. O Índice de Gestão Descentralizada (IGD), calculado com base, entre outros indicadores, na taxa de atualização cadastral prevista no PPA, mede o desempenho de cada estado/município e compõe a base de cálculo de recursos a serem transferidos aos entes federados que assinam termo de adesão.

As verbas podem ser utilizadas para aquisição de materiais, capacitação e eventos, elaboração de estudos e pesquisas, aquisição ou locação de veículos, divulgação de campanhas, soluções para melhorar o atendimento às famílias e contratação de pessoal.

De janeiro de 2019 a junho de 2023, foram repassados cerca de R\$ 2,2 bi para os entes federados gerirem o CadÚnico (tabela 1 do relatório de auditoria).

## II

Os trabalhos de fiscalização foram realizados entre 17/1/2023 e 29/9/2023.

Foram elaboradas três questões de auditoria, relacionadas à (i) credibilidade dos dados de identificação, endereço, renda e composição familiar do CadÚnico; (ii) suficiência dos procedimentos previstos para manter a confiabilidade dos dados; e (iii) adequada execução dos procedimentos pelos agentes.

A metodologia de auditoria incluiu a realização de visitas técnicas de observação em 20 municípios de 10 estados da federação, nas quais foram acompanhadas as entrevistas para cadastramento, atualização e averiguação cadastral, bem como avaliada a estrutura dos postos de coleta de dados. Também foram realizadas entrevistas com gestores municipais, agentes dos postos de coleta, entrevistadores e visitantes e aplicados questionários eletrônicos a 27 gestores estaduais, 5.570 gestores municipais e 31.333 entrevistadores.



Para aferir a consistência dos dados do CadÚnico, a equipe de auditoria efetuou cruzamento e avaliação de dados de sistemas oficiais.

Merece destaque a realização de verificação amostral, que consistiu na aplicação de roteiro de entrevista elaborado pelo TCU, com participação de agentes do CadÚnico e apoio do MDS, com o objetivo de avaliar a veracidade das informações de renda e composição familiar declaradas no momento do cadastro.

A amostra, selecionada de forma aleatória, foi composta de 4.000 famílias inscritas no CadÚnico e beneficiárias do Programa Bolsa Família, em dezembro de 2022, distribuídas em 1.705 municípios brasileiros. Desse universo, foram realizadas 3.672 visitas, em 1.497 municípios, representando 91,8% das famílias previstas, em 87,8% dos municípios.

O volume de recursos fiscalizado foi estimado em R\$ 285,83 bilhões, considerando os recursos orçamentários liquidados no período de janeiro de 2019 a junho de 2023, referentes ao Programa Bolsa Família (principal programa usuário do CadÚnico) e à Ação Orçamentária 6414 - Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único).

### III

Passo a tratar dos achados de auditoria.

O primeiro conjunto (achados 1,2, e 3) se refere à **qualidade dos dados do CadÚnico**, que são gerados, preponderantemente, por meio de declarações dos potenciais beneficiários dos programas sociais.

A equipe de auditoria, realizando cruzamento de dados com outros bancos oficiais e verificação amostral, concluiu pela ocorrência de divergências de renda em 40,3% das famílias cadastradas, inconsistências de composição familiar em 33,4% das famílias.

Quanto à renda, chamou atenção a divergência com o percentual de 8,3% de rendas inconsistentes, obtido apenas com a utilização da técnica de cruzamento de dados (folhas de pagamentos do INSS, de servidores públicos civis, militares e pensionistas do Governo Federal e de estados e municípios), tanto pela equipe do TCU, quanto pela Controladoria-Geral da União, no Relatório de Avaliação 1.094.283/2023.

Isso se deveu ao fato de o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), que possui informações mais completas sobre vínculos e remunerações do trabalho formal, não estar disponível no período avaliado, bem como pela existência de informações não captadas pelos bancos de dados.

Por exemplo, as entrevistas realizadas na verificação amostral evidenciaram que 19,5% das famílias auferiram renda informal no período estudado.

O achado ora analisado representa, sem dúvida, grave problema, pois os benefícios pagos a partir do CadÚnico têm por fundamento as baixas rendas das populações mais vulneráveis.

Medidas importantes para melhora do quadro verificado estão em andamento, como a disponibilização, desde o início desse ano, da base de dados do CNIS e do Portal Dataprev para consulta pelos cadastradores, e a edição da Instrução Normativa 1/SAGICAD/MDS, em 2/6/2023, que estabeleceu a prevalência dos dados do CNIS sobre qualquer outro que tenha sido declarado pelo responsável familiar (RF), a não ser que este comprove erro por meio de documentação adequada.

É necessária, no entanto, adequada orientação para utilização das ferramentas, pois muitos agentes declararam que ainda não as consultam por falta de conhecimento. De 11.819 respostas aos questionários de entrevistadores do CadÚnico, 37,8 % informaram não realizar ou realizar poucas vezes consultas para verificar a renda autodeclarada.

Além da renda, a composição familiar declarada é outra informação crítica para geração de benefícios sociais.

A verificação amostral demonstrou que 33,4% das famílias possuíam composição diferente da declarada, sendo que 29,1% apresentaram membros não declarados, 17,9% omitiram a existência de membro com renda e 19,1% possuíam divergências suficientes para torná-las inelegíveis para o Bolsa Família.

Em entrevistas, agentes do CadÚnico declararam ser a composição familiar a maior geradora de fraudes no Bolsa Família, pois há incentivo à fragmentação familiar em decorrência do valor mínimo de R\$ 600,00 estabelecido para o auxílio, independentemente do número de membros da família.

Esse achado vai ao encontro do verificado em relatório da CGU, segundo o qual pessoas constavam como membros de mais de uma família e foram observadas tendências de remanejamento da composição familiar no CadÚnico, resultando em aumento significativo de famílias unipessoais (de 27,3% para 34,7% do total), entre os meses de outubro de 2021 e outubro de 2022.

Alguns dados são impressionantes, como ocorrências de municípios onde o índice de famílias unipessoais, na totalidade do cadastro, é superior a 50%. Cito Cumbe/SE (62,5%), Olinda/PE (53%) e Nova Iguaçu/RJ (51,5%), visitados pela equipe de auditoria.

Para mitigar tal problema, a recente Portaria MDS 911, de 24/8/2023, estabeleceu limite máximo de 16% de famílias unipessoais por município, para fins de concessões de benefícios do Bolsa Família.

Essa medida, contudo, não parece ser a mais adequada ou suficiente, tendo em vista que permite a manutenção de benefícios irregulares já concedidos e pode prejudicar novas famílias verdadeiramente legitimadas.

Ainda quanto à inexatidão dos dados do CadÚnico, foram verificados equívocos graves em 14,8% dos endereços informados, 29,8 mil CPFs inválidos e 283 mil CPFs com indícios de óbito em outras bases oficiais.

Para mitigar tais problemas, a partir de junho de 2023, passaram a ser exigidos comprovantes de endereço e foram expedidas as Portaria MDS 897/2023, 889/2023, 905/2023 e 911/2023, que passaram a exigir a apresentação de documento com foto e impedem a habilitação ao Programa Bolsa Família de pessoas com CPF em situação irregular.

Considerando os procedimentos de controle que vêm sendo estabelecidos e que o TCU, mediante Acórdão 2725/2022 – Plenário (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), expediu uma série de recomendações sobre o desenho do então vigente Programa Auxílio Brasil (atual Bolsa Família), acolho a proposta de determinação formulada pela equipe de auditoria para correção dos dados incorretos verificados nesta auditoria.

O achado 4 trata da **suficiência dos procedimentos de controle estabelecidos em normas** para garantir a confiabilidade dos dados cadastrados.

Ao reportar as graves inconsistências nos dados do CadÚnico, a equipe de auditoria apontou como causas a predominância da autodeclaração nos cadastros, a frágil checagem das informações em outras bases de dados oficiais e a não realização de visitas domiciliares pelos agentes do CadÚnico.

Como resultado, estimou que cerca de 22,5% das famílias receberam o benefício do Bolsa Família irregularmente, em razão de renda e composição familiar inconsistentes, o que representa pagamentos de R\$ 14,24 bilhões fora dos critérios de elegibilidade entre janeiro e maio de 2023 e potencial prejuízo de R\$ 34,18 bilhões somente em 2023.

Esses números são alarmantes e exigem análise cuidadosa das causas de ocorrência, se relacionadas a lacunas nas normas de regência do Cadastro ou a falhas na execução dos procedimentos previstos.

Nesse sentido, o relatório de auditoria demonstra que o Decreto 11.016/2022 estabelece a autodeclaração como base dos processos de inserção, atualização e revisão cadastrais, sem controles suficientes que possam garantir a veracidade dos dados obtidos.

Em que pese a importância das declarações dos responsáveis familiares, diante da impossibilidade de bancos de dados oficiais captarem todas as informações necessárias para aferir as condições para recebimento dos benefícios, principalmente nas camadas mais vulneráveis da população, são necessárias medidas de controle dos dados, com efetivo acompanhamento e fiscalização ministerial, a fim de coibir a atuação daqueles que, dolosamente, informam dados falsos para recebimento indevido dos benefícios.

A responsabilidade do responsável familiar em prestar informações está expressa nas normas do Cadastro Único, que também preveem a exclusão do cadastro (Portaria MC 810/2022) e a obrigação de ressarcimento do Bolsa Família, com possível aplicação de sanções penais e cíveis, nos casos de omissão e prestação de informações falsas (art. 18 da Lei 14.601/2023).

As respostas aos questionários dos entrevistadores revelaram, contudo, que os agentes se sentem orientados a inserir as respostas dadas na entrevista, mesmo que identifiquem sinais de que não correspondem à realidade, pois o Manual do Entrevistador estabelece que não seja feito “qualquer tipo de juízo de valor sobre as condições ou características da família” (peça 51, p. 16) e o §8º do art. 8º da Portaria MC 810/2022 desincentiva a checagem das informações, ao estabelecer que a “gestão municipal não poderá recusar o cadastramento em função da ausência de documentos não obrigatórios”.

Assim, apenas 35% dos entrevistadores enviaram para seus superiores os casos em que suspeitaram da veracidade das declarações, para adoção das providências tendentes à checagem e exclusão. Para esses casos, os gestores se queixaram de não estarem documentados os procedimentos a serem seguidos.

Relataram, ainda, a ocorrência de novos cadastros após exclusão, em razão de as informações não serem armazenadas e divulgadas.

Foi dominante, entre os entrevistadores, a percepção de que a autodeclaração absoluta vigente, desacompanhada de controle efetivo, representa um problema para o Cadastro Único. Alguns chegaram a relatar a existência de tutoriais na *internet* sobre como as famílias devem se portar e o que devem declarar sobre renda e membros da família para obtenção dos benefícios, que não seriam legítimos com a prestação de informações precisas e verídicas.

Em que pese as recentes normas estarem flexibilizando a predominância da autodeclaração, entendendo haver espaço para melhorias nas normas atinentes aos procedimentos de controle, incentivando o cruzamento das informações prestadas com outras bases de dados, a realização de verificações de dados por meio de visitas domiciliares e de adequada divulgação de regras à sociedade.

Acolho, portanto, as propostas de recomendações elaboradas pela equipe de fiscalização, considerando os comentários dos gestores ao relatório de auditoria.

O achado 5 trata da **supervisão e apoio técnico prestados pelo MDS e pelos estados federados aos municípios**.

Os trabalhos de fiscalização demonstraram que o MDS e os Estados não desempenham de forma satisfatória as atividades de orientação, supervisão, fiscalização e monitoramento dos procedimentos executados pelos municípios para alimentação e gestão do CadÚnico, o que contribui

fortemente para a inclusão de dados equivocados no sistema e a ocorrência de pagamentos irregulares.

O aplicativo Monitora, implementado em razão do Plano de Monitoramento para o quadriênio 2013-2016, foi descontinuado em 2019 e deixaram de ser utilizados, de forma centralizada, indicadores capazes de monitorar taxas relacionadas às atividades de cadastramento, revisão e averiguação cadastrais, com avaliação do desempenho dos municípios.

Em 2023, foi instituído o Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (Procad-Suas), mas ainda não se trata de instrumento de supervisão e monitoramento de atividades cotidianas do CadÚnico.

Espera-se que a contratação de uma consultoria informada pelo MDS, para análise de modelos de gestão, com o objetivo de avaliar dados estatísticos e realizar entrevistas com gestores com desempenhos diversos, seja o passo inicial para aprimorar o acompanhamento e supervisão do MDS na gestão descentralizada do CadÚnico.

No que se refere à orientação dos entes federados, o MDS disponibilizou em seu portal cartilha para tratar o desvirtuamento de informações cadastrais de famílias unipessoais, bem como tutorial relativo à consulta do CNIS no Portal de Gestão do Cadastro Único (Portal Dataprev ou Gov.br).

Nas visitas realizadas aos municípios, no entanto, os gestores municipais apontaram insuficiência das orientações e ausência de canais de comunicação com o Ministério. Registraram, ainda, falta de articulação e da presença efetiva do MDS nos municípios.

As respostas aos questionários revelaram que 53% dos gestores municipais consideravam não ter recebido ação específica de orientação para consulta ao CNIS e 22% alegaram desconhecer a existência de canal de atendimento.

Nas visitas de campo, a equipe de auditoria teve oportunidade de observar o não cumprimento, pelos agentes cadastradores, de regras importantes, como a emissão de declaração em caso de dúvidas sobre a veracidade dos dados informados na entrevista.

Ainda foram verificados procedimentos não padronizados e utilização de métodos próprios de execução e controle das atividades cadastrais pelos municípios, o que acarreta disparidades na qualidade e quantidade de informações incluídas no Cadastro.

As causas para tais problemas, segundo respostas aos questionários enviados para gestores estaduais e municipais, residem em lacunas na orientação, articulação e normatização das atividades pelo MDS.

Principalmente em razão do conceito autodeclaratório do CadÚnico, é necessário que o MDS tenha uma estrutura que possa realizar orientação, acompanhamento e supervisão eficientes e de forma contínua junto aos estados e municípios, com monitoramento da qualidade dos dados do Cadastro Único.

Dessa forma, são pertinentes as recomendações para melhoria da atuação do Ministério.

O achado 6 se refere às **verificações domiciliares**, instrumento de controle previsto em norma e de suma importância para aferição da veracidade dos dados declarados.

No período de 2019 a 2023 (primeiro trimestre), mais de 90% dos municípios não cumpriram o índice mínimo de 20% de visitas domiciliares, previsto no §2º do art. 15 da Portaria MC 810/2022. Os percentuais efetivados não passaram de 6%.

De acordo com a norma, a verificação dos dados por meio de visita à residência das famílias é um dos principais mecanismos de controle da qualidade dos dados do cadastro.

A auditoria verificou, no entanto, que, na maioria dos municípios, as visitas domiciliares do Cadastro Único só eram feitas em casos de necessidade de cadastramento de pessoas idosas, em abrigos ou hospitais, ou de pessoas com alguma dificuldade de locomoção.

Em diversas situações, os gestores municipais informaram que desconheciam a regra atinente às visitas de verificação. Somente 23% dos gestores informaram possuir equipes especializadas nessa tarefa, sendo que menos da metade teve algum treinamento e 38% dos entrevistadores jamais realizaram uma verificação domiciliar de dados.

Chamou atenção o entendimento expressado por alguns entes e agentes de que as verificações domiciliares ofenderiam critérios legais e éticos das atividades de assistência social, em vista de seu caráter fiscalizatório, e de que a visita às casas se justifica apenas para inclusão de beneficiários com dificuldades de locomoção.

Ocorre que a Portaria 810/2022 traz expressamente o conceito de visita para checar a fidedignidade de dados coletados em postos de atendimento, assim como o Manual de Gestão do Bolsa Família, que estabelece a elaboração de parecer ou relatório, preferencialmente, a partir de visita domiciliar, para identificar aspectos incompatíveis com a renda e com a composição familiar declaradas.

Essas visitas de verificação não se confundem com as visitas assistenciais e nem há obrigação de que sejam praticadas por agentes ou assistentes sociais que atuam auxiliando a população.

Ao contrário, a norma que estabelece procedimentos para a inclusão e atualização cadastral de famílias unipessoais, contém orientação para não envolver nas atividades de averiguação cadastral os profissionais que prestam serviços socioassistenciais às famílias.

Assim, quanto ao tema, são pertinentes as propostas para que o MDS regule as verificações domiciliares de forma adequada, incluindo a forma de cálculo do índice de 20% de famílias a serem visitadas, a forma de execução do procedimento, e as penalidades para a não execução.

Adicionalmente, é claro que cabe ao Ministério monitorar efetivamente a realização de verificações domiciliares e adotar providências para correção de rumos e descumprimentos da norma.

Por fim, o achado 7 se refere à **inadequada ou insuficiente capacitação dos agentes do CadÚnico**.

Esse tema é relevante pois esses agentes recebem as declarações dos responsáveis familiares, requerem a apresentação dos documentos pertinentes e preenchem o cadastro que vai gerar o pagamento dos benefícios.

É fundamental, portanto, que estejam aptos a identificarem indícios de informações falsas e preparados para realização dos procedimentos de cruzamento de dados e verificações domiciliares.

Ao acompanhar os trabalhos dos cadastradores, a equipe de auditoria verificou falta de padronização, erros no preenchimento dos formulários, não requisição de documentos e ausência de explanação prévia das condições para recebimento do bolsa família e das consequências decorrentes da omissão ou do fornecimento de informações equivocadas.

Esses fatos demonstram que a capacitação, viabilizada por multiplicadores treinados e fornecidos pelos estados, conforme termos de adesão ao CadÚnico, é insuficiente ou ineficaz.



Apenas 18 das 27 unidades da federação responderam os questionários enviados pela equipe de fiscalização, o que pode ser indicativo do insuficiente envolvimento desses entes com as atividades de coordenação do CadÚnico, entre elas as relativas à capacitação dos municípios, assumidas em decorrência dos termos de adesão ao CadÚnico.

Dos respondentes, cinco estados informaram não ter ofertado nenhum tipo de capacitação. Apenas 35% dos entrevistadores receberam capacitação dos governos estaduais nos últimos doze meses e 13% dos novos agentes iniciaram suas atividades sem treinamento.

Restou demonstrado, ainda, que não há supervisão do MDS sobre a forma como os estados aplicam a metodologia de capacitação e se os treinamentos são, de fato, ofertados. O Ministério não possui parâmetros para avaliar o treinamento oferecido pelos agentes multiplicadores dos estados.

Dos questionários respondidos, também é possível inferir que contribui para os problemas de capacitação e atendimento às famílias o não estabelecimento de uma equipe mínima de referência nas gestões estaduais e municipais.

Existem dificuldades para aferir a quantidade de recursos humanos e financeiros para as atividades, bem como para evitar a elevada rotatividade verificada nas equipes, decorrente da fragilidade dos vínculos trabalhistas, uma vez que apenas 23% dos membros são servidores públicos efetivos.

Assim, expeço recomendações voltadas ao aprimoramento da capacitação dos agentes do CadÚnico e estabelecimento de equipes de referências, pelo MDS, em conjunto com os demais entes, para que as atividades de capacitação sejam amplas e recorrentes e os agentes tenham conhecimento mínimo para o exercício de suas atividades.

Por todo o exposto, considerando o adequado nível de detalhamento e profundidade dos trabalhos de fiscalização, as medidas ora exaradas por esta Corte podem contribuir para a otimização dos macroprocessos do CadÚnico, com controles mais assertivos, melhorando a qualidade dos dados e, por consequência, a redução da quantidade de pagamentos indevidos nos programas dependentes do Cadastro, em especial o Programa Bolsa Família.

Feitas essas considerações, voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de novembro de 2023.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.003/2024-GABPRES

Processo: 037.065/2023-8

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 05/01/2024

*(Assinado eletronicamente)*

Maria de Fátima Silveira Borges

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.