

Relatório do Ministro Relator

Trata-se do primeiro monitoramento da implementação das recomendações expedidas por este Tribunal, por meio do Acórdão Plenário nº 240/2003, após apreciação do relatório de auditoria operacional realizada no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal.

Informou a equipe responsável pelos trabalhos que as principais constatações da referida auditoria foram:

a) não-cumprimento do critério de unicidade de identificação e cadastramento, uma das premissas do Cadastro Único;

b) inexistência de sistemática definida pela coordenação do Cadastro Único a ser observada pelos municípios para operacionalizar a atualização e manutenção da base de dados do Cadastro Único;

c) identificação de registros que apresentavam subdeclaração de pelo menos R\$ 20 no Cadastro Único, o que comprova a necessidade do estabelecimento de críticas no sistema que contribuam para melhor focalização do cadastramento;

d) impossibilidade de todos os estados finalizarem os cadastramentos em 2002, uma vez que se verificou, com base em projeções e tendências sobre a evolução do cadastramento, que somente cinco deles finalizariam suas atividades em 2002, contrariando orientação da SEAS de que as famílias deveriam ter sido cadastradas até, no máximo, o mês de outubro para que tivessem acesso aos recursos dos programas da Rede de Proteção Social ainda naquele ano; e

e) dificuldade de disseminação das informações contidas no Cadastro Único aos gestores dos programas sociais do governo federal, usuários dessa base de dados.

Acerca dos normativos referentes ao Cadastro Único, informou a instrução que ele foi instituído pelo Decreto nº 3.877/01 e que, por meio do Decreto de 24/10/01, foi criado Grupo de Trabalho para a condução das atividades de cadastramento nos municípios, sob supervisão da Casa Civil da Presidência da República, coordenação da antiga SEAS e com a participação de representantes dos ministérios setoriais responsáveis pelos programas sociais, além da CAIXA. A partir de 05/09/02, com a edição da Portaria SEAS/MAPS nº 1279, passou a ser obrigatório que os gestores dos programas, serviços e projetos e benefícios que recebem recursos do Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS, cadastrem todos os seus usuários, bem como seja informado, pelo gestor local à SEAS, seus respectivos Números de Identificação Social - NIS.

Ressaltou, ainda, que há previsão para a edição de Projeto de Lei que dispõe sobre o Cadastro e o processo de cadastramento e que, de acordo com o Relatório do Grupo de Trabalho do Cadastro Único para a Câmara de Políticas Sociais (versão de 21/07/03), o sentido mais geral deverá ser o de estabelecer as responsabilidades entre os entes federados no processo de cadastramento e

gestão do Cadastro, garantir o uso dos micro-dados para a construção de políticas públicas e penalizar usos indevidos dos mesmos.

No tocante à implantação daquele Cadastro, informou a Unidade Técnica que o atual governo, desde o início de sua gestão:

“(...) vem expressando como prioridade o enfrentamento da fome e da pobreza no país. Nesse sentido, o Cadastro Único tem sido objeto privilegiado nas discussões sobre o tema, já que representa o principal instrumento disponível para identificar a parcela mais carente da população brasileira. Com efeito, informações atualizadas até 12/09/03 indicam que 7,5 milhões de famílias, ou cerca de 80% das 9,3 milhões de famílias consideradas pobres, já foram cadastradas.

Ao mesmo tempo, o Cadastro Único foi objeto de um grupo de trabalho, constituído em março de 2003 com a tarefa de propor adequações da sua base de dados às necessidades da unificação dos programas de transferência direta de renda do Governo Federal. De acordo com o gestor do Cadastro Único, as atividades atuais estão condicionadas à dinâmica dessa unificação, prevendo-se, inclusive, o deslocamento da equipe responsável pelo Cadastro no MAS para a Secretaria-Executiva do recém-criado Programa Bolsa-Família. Além disso, existe a preocupação com a integração ativa de estados e municípios na gestão da base de dados, especialmente aqueles que também pratiquem a transferência direta de renda para populações carentes, o que estabelece a necessidade de rodadas de negociação e pactuação para a implementação de mudanças no Cadastro Único.”

A seguir, passo a reproduzir os resultados apurados pela equipe de monitoramento em relação à implementação das recomendações exaradas por esta Corte de Contas:

“(...)

2.1 Recomendação:

9.1 Recomendar ao Ministério de Assistência e Promoção Social que: 9.1.1 desenvolva sistemática de manutenção a ser observada pelos municípios, estudando a possibilidade de incluir os seguintes aspectos:

9.1.1.1 priorização do processamento das alterações que foram objeto de solicitações por meio de ofícios, podendo ser utilizado o trabalho como fase de teste prévio à implementação definitiva da rotina de alteração de dados;

9.1.1.2 estabelecimento da obrigatoriedade e a periodicidade de realização de revisão do Cadastro, inclusive quanto à necessidade de se proceder a inclusão e exclusão dos beneficiários de forma tempestiva, em função da geração de efeitos financeiros;

9.1.1.3 orientação aos municípios para requisitar aos Cartórios de Registro Civil, em períodos estabelecidos previamente, informações sobre nascimentos, casamentos e óbitos em suas localidades, como forma de levantar dados que acarretam mudanças na composição das famílias;

9.1.1.4 realização de programa de capacitação dos responsáveis nos municípios pela execução da sistemática de manutenção cadastral, buscando dar atenção especial àqueles municípios cujas condições operacionais apresentem maiores riscos à qualidade das informações no Cadastro Único;

9.1.1.5 utilização, para veiculação de mensagem, o extrato emitido pela CAIXA, se necessária a convocação de beneficiários para fins de atualização de dados;

2.1.1 Grau de implementação

2.1.1.1 O gestor informou que a versão 5.0 do 'Programa Cadastramento Único - Entrada e Complementação de Dados' foi disponibilizada a partir de 01/09/03. Com ela, os próprios municípios são capazes de fazer alterações relativas aos dados cadastrados na localidade, não havendo mais ofícios não atendidos sobre alterações no Cadastro Único. O teste prévio para homologar a versão foi feito em 3 municípios, sendo 2 no Ceará e 1 em São Paulo.

2.1.1.2 Com relação ao item 9.1.1.2, o gestor disse que o tema será tratado no âmbito das rodadas de negociação de estados e municípios sobre o Programa Bolsa-Família. A primeira reunião específica sobre o Cadastro Único estava prevista para ocorrer no dia 21.10.03. Da mesma forma, as orientações a serem repassadas aos municípios, objeto do item 9.1.1.3, serão discutidas por ocasião das negociações com estados e municípios, bem como com o Ministério da Justiça, MAS e Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA).

2.1.1.3 Não obstante, o gestor esclareceu que está ocorrendo uma migração da base de dados do Bolsa-Escola para o Cadastro Único, acompanhada de recadastramento dos beneficiários daquele programa, por conta de diferenças entre os formulários de coleta de informações. Com isso, está ocorrendo um esforço de atualização de parte do CadÚnico, estimado em 3,6 milhões de famílias ou 48% do total da base.

2.1.1.4 No tocante ao item 9.1.1.4, o gestor informou que já está havendo uma maior interação com estados e municípios por conta da implantação da versão 5.0. Nesse sentido, foi organizado um cronograma de capacitações para a operação do aplicativo em todos os estados, solicitando-se o apoio do governo estadual na articulação dos eventos, fornecimento de infra-estrutura e convite para a participação de 30 municípios-pólo. Também está em fase de estudos a participação de empresas estaduais e municipais de processamento de dados na capacitação voltada para a operação dos sistemas do Cadastro Único, prevendo-se que a Associação Brasileira de Empresas Estaduais de Processamento de Dados - ABEP seja o foco de disseminação.

2.1.1.5 Finalmente, o gestor declarou que o extrato da CAIXA já está sendo utilizado para comunicar aos beneficiários a transição para o Bolsa-Família, devendo também prestar-se para fins de atualização de dados assim que o assunto estiver acertado conjuntamente com estados e municípios.

2.1.2 Avaliação

2.1.2.1A recomendação 9.1.1 e respectivos itens tiveram como origem a constatação da inexistência de sistemática de atualização e manutenção da base de dados do Cadastro Único, fato que poderia comprometer a sua utilidade a médio e longo prazos. Até o presente momento, o maior avanço observado foi a implantação da versão 5.0 do aplicativo de cadastramento, sem dúvida de grande importância para tornar a atualização dos dados mais ágil.

2.1.2.2Contudo, o uso pleno e efetivo dessa ferramenta depende da definição de procedimentos, prazos e responsabilidades para manter o Cadastro Único constantemente atualizado. Os municípios devem ter critérios para revisar ativa e periodicamente os dados referentes à sua localidade, de modo a excluir famílias que não mais pertençam ao público-alvo, bem como incluir outras cujas características as habilitem ao recebimento dos benefícios dos programas sociais.

2.1.2.3Dessa forma, consideramos que a recomendação está em implementação, pendente da definição da sistemática de atualização e manutenção.

2.1.3Medidas a serem implementadas

2.1.3.1Definição de um protocolo contendo procedimentos, prazos e responsabilidades para manter o Cadastro Único constantemente atualizado, a ser verificado por ocasião do próximo monitoramento.

2.2Recomendação: 9.1.2 estude a viabilidade de repassar auxílio financeiro para as atividades de cadastramento dos municípios com grande número de famílias carentes em locais de difícil acesso (área rural, zona de ilhas, favelas e outros), como forma de garantir a inclusão dessas pessoas no Cadastro Único, bem como de repassar recursos aos municípios para manutenção e atualização permanente dos dados inseridos no Cadastro Único, a exemplo do mecanismo adotado pelo Benefício de Prestação Continuada - BPC;

2.2.1Grau de implementação

2.2.1.1Segundo o gestor, foi solicitado a diversos municípios que fizessem estudos sobre os custos de cadastramento. Ao mesmo tempo, a área técnica do MAS está realizando um levantamento de custos em experiências internacionais similares ao Cadastro Único, bem como está aguardando a finalização de trabalho do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA sobre custos de cadastramento e processamento dos dados. O conjunto dessas informações deverá embasar negociação com estados e municípios sobre o repasse de recursos financeiros.

2.2.1.2Paralelamente, termo de compromisso firmado em 25.04.03 estipulou que deveria ser analisado, dentre outros itens, o aperfeiçoamento da prestação do serviço de apoio técnico e logístico aos municípios, levando em conta o porte das cidades e a diversidade demográfica e tecnológica.

2.2.2Avaliação

2.2.2.1 Entendemos que as medidas informadas são condizentes com a proposta da recomendação de apoiar aqueles municípios que apresentam maiores dificuldades nas ações de cadastramento. Dessa maneira, consideramos que o presente item encontra-se em implementação.

2.2.3 Medidas a serem implementadas

2.2.3.1 Definição de critérios para o repasse de auxílio financeiro e a prestação de apoio logístico aos municípios, a ser verificado por ocasião do próximo monitoramento.

2.3 Recomendação: 9.1.3 amplie os canais de comunicação com estados e municípios, aperfeiçoando e uniformizando as orientações expedidas, especialmente em relação ao prazo para cadastramento, formação de coordenações estaduais e municipais de cadastramento, principais dúvidas levantadas e expedição de documentação do público-alvo, utilizando a Internet e publicações para tal fim;

2.3.1 Grau de implementação

2.3.1.1 O gestor informou que estão sendo realizadas reuniões com gestores estaduais e municipais, incluindo a participação periódica nas reuniões da Comissão de Intergestores Tripartite - CIT, Fórum Nacional dos Secretários de Assistência Social - FONSEAS e Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Com a implantação do Bolsa-Família, pretende-se ampliar a participação nesses conselhos, bem como iniciar a participação em instâncias semelhantes nas áreas de saúde e educação. Por sua vez, o Projeto de Lei sobre o Cadastro Único, mencionado no item 1.10 deste relatório, prevê incentivo à formação de coordenações estaduais e municipais.

2.3.1.2 Também foi relatado que os canais de comunicação atuais incluem um endereço eletrônico específico para receber dúvidas sobre o Cadastro Único (cadastrounico@df.previdenciasocial.gov.br), uma lista contendo cerca de 9 mil endereços eletrônicos, que abrange todos os municípios brasileiros e serve como canal de disseminação de informações, e páginas exclusivas dentro dos sites do MAS e da CAIXA. Na página no site do MAS, há uma seção intitulada 'Perguntas e Respostas', contendo respostas para as dúvidas mais frequentes. Ao mesmo tempo, o setor técnico do MAS declarou não haver mais um prazo para o final dos cadastramento nos municípios.

2.3.2 Avaliação

2.3.2.1 Essa recomendação partiu da constatação de que a disseminação de informações sobre o cadastramento único para os municípios era deficiente, contribuindo para o atraso na cobertura do público-alvo. As medidas informadas pelo gestor vão no sentido de sanar essa falha, especialmente a seção 'Perguntas e Respostas'.

2.3.2.2 Esta traz informações sobre o papel a ser desempenhado por estados e municípios no cadastramento, explicitando que a atuação em cada nível de governo deve ser dar de forma coordenada entre os Secretários de Educação, Saúde e Assistência Social, incluindo os de Segurança

Pública no caso estadual. Com relação à expedição de documentação, a seção comunica que todos os membros da família devem ser cadastrados, mesmo que não tenham documentos, sendo que, à medida que forem apresentando os mesmos, os campos faltantes serão preenchidos. Dessa maneira, consideramos que a recomendação está sendo implementada.

2.3.3 Medidas a serem implementadas

2.3.3.1 Definição de sistemática de participação nos Conselhos das áreas de assistência social, saúde e educação após o lançamento do Programa Bolsa-Família e continuidade dos atuais mecanismos de disseminação de informações. Ambas medidas deverão ser acompanhadas no próximo monitoramento.

2.4 Recomendação: 9.1.4 faça o levantamento de famílias carentes com base nos dados do Censo IBGE/2000, de modo a identificar os municípios com insuficiência de formulários e solicitar à CAIXA o envio dos mesmos;

2.4.1 Grau de implementação

2.4.1.1 A área técnica do MAS informou que está em vigência Termo de Cooperação Técnica com o IBGE, o qual servirá como instrumento para a atualização das estimativas do público-alvo, inclusive prevendo-se a realização de cruzamentos dos dados do Cadastro Único com os do Censo 2000 em nível de setor censitário. Um outro aspecto destacado foi a previsão de que o Cadastro abandone a renda familiar per capita abaixo de meio salário mínimo como definidora de famílias pobres, adotando uma linha de pobreza oficial, atualmente em elaboração pelo IPEA. Esta ocorrência acarretará o redimensionamento do público-alvo.

2.4.1.2 Por sua vez, a página sobre o Cadastro Único no site do MAS orienta os municípios que estiverem solicitando formulários a enviar um ofício ao Ministério informando o quantitativo, endereço para entrega com CEP, nome do responsável pelo recebimento do material e um telefone de contato. O gestor informou que, ao contrário do que ocorria à época da auditoria, a estimativa de famílias pobres não constitui mais limite para o envio de formulários de cadastramento.

2.4.2 Avaliação

2.4.2.1 Por ocasião da realização da auditoria, verificou-se que havia atrasos no cadastramento devido à insuficiência de formulários. Um dos motivos apontados para esse fato foi a subestimativa do número de famílias carentes, quantidade utilizada como meta de cadastramento nos municípios. Nesse sentido, o fato dessa meta não mais restringir o envio de formulários vai ao encontro da preocupação expressa na recomendação acima. Todavia, consideramos que a atualização das estimativas do público-alvo continua necessária, como forma de permitir o correto acompanhamento da evolução do cadastramento. Assim, a recomendação é considerada como em implementação.

2.4.3 Medidas a serem implementadas

2.4.3.1 Atualização das estimativas do público-alvo, a ser examinada no próximo monitoramento.

2.5 Recomendação: 9.1.5 institua os seguintes indicadores de desempenho:

9.1.5.1 Taxa mensal de processamento de cadastros = (número de cadastros processados mensalmente / meta mensal de processamento de cadastros) * 100;

9.1.5.2 Taxa de famílias cadastradas pertencentes ao público-alvo = (famílias cadastradas no município com renda per capita < 1/2 SM / total de famílias cadastradas no município) * 100;

9.1.5.3 Taxa de cadastros rejeitados = (número de cadastrados do município rejeitados / número de cadastrados enviados pelo município) * 100;

9.1.5.4 Taxa de NIS duplicados = (número de NIS duplicados do município / número total de NIS do município) * 100;

9.1.5.5 Taxa de atingimento da meta municipal de cadastramento = (número de famílias com renda per capita < 1/2 SM cadastradas no município / estimativa municipal de famílias com renda < 1/2 SM) * 100;

9.1.5.6 Grau de convergência da renda per capita média no Cadastro Único em relação ao Censo 2000 = renda per capita média das famílias com renda < 1/2 SM no Cadastro Único / renda per capita média das famílias com renda < 1/2 SM no Censo 2000;

9.1.5.7 Relação entre quantidade de famílias e postos de atendimento da CAIXA = número de famílias beneficiárias no município / número de postos de atendimento da CAIXA no município;

9.1.5.8 Taxa de recursos não sacados por programa = (valor dos recursos não sacados no município / valor total dos recursos disponibilizados para o município) * 100, por programa;

2.5.1 Grau de Implementação

2.5.1.1 O setor técnico no MAS informou que não há mais uma meta mensal de processamento de cadastros, razão pela qual o indicador indicado no item 9.1.5.1 deixou de ter sentido. Quanto aos demais, o gestor declarou que o seu cálculo foi solicitado à CAIXA. Todavia, o gestor considera que as transformações pelas quais vem passando o Cadastro Único, especialmente sua atual vinculação com o Bolsa-Família, implicam a reavaliação das informações necessárias ao gerenciamento e acompanhamento das atividades, inclusive os indicadores de desempenho recomendados.

2.5.1.2 Até o prazo de término deste relatório, o setor técnico no MAS conseguiu enviar o cálculo dos indicadores definidos nos itens 9.1.5.2 e 9.1.5.5, com a ressalva que os dados foram apresentados em nível estadual, e não municipal como definido na recomendação. De acordo com o gestor, o cálculo dos demais indicadores foi prejudicado pela ocorrência de greve na CAIXA durante o período do monitoramento.

2.5.2 Avaliação

2.5.2.1 As considerações do gestor são pertinentes, propondo-se que seja elaborado um estudo sobre a adequação dos indicadores recomendados face às atuais perspectivas do Cadastro Único. De toda maneira, vale registrar que as informações apresentadas indicam que cerca de 3,3% das famílias cadastradas não se enquadram no critério de renda familiar per capita abaixo de meio salário mínimo, sendo que esse percentual sobe para 11,8% no caso do RS. Tal fato sugere que os indicadores calculados podem ser úteis para revelar estados e municípios onde os esforços de cadastramento podem ser trabalhados para melhor captar o público-alvo. Assim, a recomendação encontra-se em implementação.

2.5.3 Medidas a serem implementadas

2.5.3.1 Elaboração de estudo sobre a adequação dos indicadores propostos face às atuais perspectivas do Cadastro Único, bem como cálculo da série histórica daqueles considerados oportunos, ações a serem verificadas por ocasião do próximo monitoramento.

2.6 Recomendação: 9.1.6 solicite à CAIXA, com base na Cláusula Quarta do Contrato de 27/12/01 (item I, alínea ‘ a ’; e item II, alíneas g e n), que:

9.1.6.1 realize depuração interna na base de dados do Cadastro Único com os seguintes objetivos:

-identificar casos de pessoas com mais de um NIS e proceder à análise das situações em que ocorreram, a fim de implementar adaptações na rotina de verificação de unicidade de modo a evitar novas ocorrências no futuro;

-implementar rotinas de tratamento dos cadastramentos múltiplos, bloqueando o seu processamento;

-identificar a razão da diferença entre o número de registros constantes dos CDs disponibilizados mensalmente aos gestores federais e a mesma informação no sistema operacional da CAIXA;

2.6.1 Grau de Implementação

2.6.1.1 Termo de Compromisso, mencionado no item 2.2.1.2 deste relatório, definiu que, no prazo de 30 dias, seria pactuado um Acordo de Nível de Serviço estabelecendo um plano de trabalho com prioridades e o cronograma de atividades a ser desenvolvido na vigência do contrato e que seriam analisados e contemplados itens relativos à melhoria do banco de dados como ‘validar e proceder a checagem dos dados do cadastro a partir dos sistemas operados pela CAIXA (depuração da base de dados e definição de rotinas de crítica)’.

2.6.1.2 Nesse aspecto, a CAIXA implantou um Módulo de Auditoria, permitindo a detecção de falhas nas informações da base de dados e desenvolveu uma rotina que realiza a marcação de famílias que foram cadastradas em duplicidade pelos municípios. Para evitar a duplicidade de NIS

cada família foi vinculada a uma mãe/responsável legal e a um município, ou seja, os vários NIS de uma família estão vinculados a um NIS responsável. Os registros duplicados deverão ser refletidos nos relatórios de gestão.

2.6.1.3O gestor informou que o Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto de 20.10.03 terá como uma de suas tarefas a crítica da rotina de depuração da CAIXA. Para isso, o código do algoritmo correspondente será examinado comparativamente com rotinas semelhantes desenvolvidas na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV, Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde - DATASUS e Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO.

2.6.1.4Com relação às inconsistências encontradas nos números de registros, a CAIXA informou que a transmissão de informações aos gestores dos programas usuários não envolve mais o uso de CDs. A sistemática atual baseia-se na disponibilização de aplicativo denominado Sistema de Informações Gerenciais do Cadastro Único - SIGCD, o qual permite que os próprios gestores definam e produzam relatórios gerenciais de acordo com suas necessidades. O aplicativo tem acesso direto à base de dados da CAIXA, sendo de responsabilidade de cada gestor usuário a implementação da estrutura de comunicação necessária à sua operação.

2.6.2Avaliação

2.6.2.1As medidas relatadas são coerentes com o tratamento de um dos maiores problemas constatados na auditoria, a existência de NIS repetidos. A rotina implementada pela CAIXA está sendo utilizada na depuração da base de dados, devendo a sua eficácia ser objeto de avaliação ao longo do tempo. Ao mesmo tempo, os gestores dos programas usuários do Cadastro Único devem ser incentivados a operar o SIGCD, até mesmo como forma de sancionar a consistência interna do Cadastro Único. Assim, consideramos a recomendação em implementação.

2.6.3Medidas a serem implementadas

2.6.3.1Avaliação da eficácia da rotina de tratamento de ocorrências múltiplas de NIS e operação do SIGCD por todos os gestores de programas usuários do Cadastro Único, condições a serem verificados no próximo monitoramento.

2.7Recomendações: 9.1.6.2 crie sistemática de crítica dos rendimentos declarados no Cadastro Único tendo como referência as bases do Sistema de Benefícios - SISBEN e da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, como forma de aumentar a confiabilidade e qualidade dos dados cadastrados e evitar a inclusão indevida de famílias fora da faixa de renda do público-alvo;

9.1.6.3 crie rotina de cruzamento do banco de dados do Cadastro Único com o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos - SISOBI, como forma de complementar os levantamentos feitos pelos municípios nos cartórios de registros;

2.7.1Grau de Implementação

2.7.1.1O gestor relatou que está sendo discutida, no âmbito da Câmara de Governo Eletrônico, a criação da identificação social única do cidadão brasileiro, de forma que todos os órgãos e entidades governamentais possam consultar, adicionar e atualizar tais informações de forma eletrônica, rápida, segura e confiável. Como identificador único está sendo proposta a utilização do NIS. Assim, todos os cadastros setoriais se relacionarão com essa base, de forma a garantir melhor controle quanto à ocorrência de duplicidades, por meio de interação com os sistemas de nascimento e óbito.

2.7.1.2Especificamente com relação à recomendação contida no item 9.1.6.2, o gestor do Cadastro Único informou que a sistemática de crítica com o FGTS foi escolhida por parecer melhor que a RAIS. O cruzamento com outras bases de dados, como o CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais) - da Previdência, virá a partir da criação da identificação social única.

2.7.2Avaliação

2.7.2.1A integração das diversas bases de dados é uma iniciativa de grande interesse para a boa gestão das informações registradas. As medidas informadas pelo gestor representam um estágio ainda preliminar, mas apontam inequivocamente na direção do cumprimento das recomendações.

2.7.3Medidas a serem implementadas

2.7.3.1Definição da identificação social única, bases de dados integrantes e informações sendo cruzadas, a ser verificado no próximo monitoramento.

2.8Recomendação: 9.1.6.4 identifique a origem do problema das incompatibilidades entre as diferentes versões de seus aplicativos de cadastramento, implementando as soluções pertinentes;

2.8.1Grau de Implementação

2.8.1.1A instalação da última versão, 5.0, foi condicionada à desinstalação das versões anteriores, eliminando problemas de incompatibilidades entre as versões. Segundo os gestores, critério semelhante deve prosseguir nas outras versões.

2.8.2Avaliação

2.8.2.1Consideramos que o requisito de instalação informado é suficiente para resolver o problema que originou a recomendação, sem prejuízo do acompanhamento de sua continuidade em eventuais versões posteriores. Assim, a recomendação está em implementação.

2.8.3Medidas a serem implementadas

2.8.3.1Verificação da existência de novas versões do aplicativo e da manutenção do requisito de instalação, a ser verificado no próximo monitoramento.

2.9Recomendação: 9.1.6.5 dê ampla divulgação para o número 0800 561041 junto aos gestores municipais e estaduais como canal para o esclarecimento de dúvidas relativas ao Cadastro Único, utilizando, por exemplo, a Internet, encontros técnicos com gestores estaduais e municipais;

2.9.1Grau de Implementação

2.9.1.1A área técnica do MAS informou que o número 0800 561041 foi bastante divulgado em encontros com gestores estaduais e municipais. Essa divulgação diminuiu a partir da expectativa do lançamento de um 0800 específico sobre o Cadastro Único para estados e municípios, estando previsto um plano de trabalho com uso intensivo da Internet. Espera-se que o novo número permita um atendimento mais ágil e eficaz. Por sua vez, o 0800 para o cidadão comum será o mesmo do Fome Zero.

2.9.2Avaliação

2.10.2.1O lançamento do novo número deverá servir para fortalecer o canal de esclarecimento de dúvidas sobre o Cadastro Único. Assim, a recomendação está em implementação.

2.9.3Medidas a serem implementadas

2.9.3.1Lançamento do novo 0800 e verificação de seu funcionamento no próximo monitoramento.

2.10Recomendação: 9.1.6.6 aprimore e intensifique o treinamento oferecido aos agentes municipais envolvidos no Cadastro Único, com vistas a fornecer orientações pertinentes aos cadastradores e digitadores, a exemplo do treinamento ministrado pela CAIXA aos Coordenadores Municipais dos Programas no Estado de Alagoas, os quais atuaram como multiplicadores;

2.10.1Grau de Implementação

2.11.1.1Conforme mencionado no item 2.1.1.4 deste relatório, está ocorrendo um treinamento voltado para o pessoal que atua diretamente na base do Cadastro Único nos municípios. Ao mesmo tempo, está em discussão a revisão do formulário de cadastramento, objetivando simplificá-lo, retirando questões sem previsão de uso, reorganizá-lo, a fim de evitar confusões entre dados individuais, familiares e domiciliares, e realizar uma revisão técnica da apresentação e ordenamento das questões. Após essas definições, o gestor declarou que haverá uma revisão da carga de treinamento, prevendo-se integração com as coordenadorias estaduais do Cadastro Único para que estas atuem como multiplicadoras, já no contexto da criação do Programa Bolsa-Família.

2.10.2Avaliação

2.11.2.1As medidas relatadas já estão dando conta do treinamento dos digitadores nos municípios por meio de ação multiplicadora. Falta complementá-las em relação aos cadastradores, assim que a nova versão do formulário de cadastramento estiver pronta.

2.10.3Medidas a serem implementadas

2.11.3.1Definição de metodologia e cronograma para treinamento dos cadastradores nos municípios, a ser verificado no próximo monitoramento.

2.11Recomendação: 9.1.6.7 aperfeiçoe as ações relacionadas à orientação dos gerentes de agências da CAIXA e dos correspondentes bancários nos municípios com informações atualizadas, a fim de que estes auxiliem com relação às eventuais dúvidas sobre o Cadastro Único, podendo ser

estendido aos mesmos o uso do número 0800 561041 ou criado um canal de comunicação próprio com a sede da CAIXA;

2.11.1 Grau de Implementação

2.11.1.1A CAIXA informou que está em andamento um intenso programa de capacitação interna, conforme previsto em Termo de Compromisso. Segundo a instituição, já foram treinados 2.500 gerentes e 2.500 atendentes. Os participantes foram instruídos a divulgar a importância do Cadastro Único, bem como foram informados sobre a sua importância para a CAIXA consolidar seu papel de agente executor de políticas sociais.

2.11.2 Avaliação

2.11.2.1As medidas relatadas pela CAIXA são salutares, porém não cobrem os correspondentes bancários, estimados em 4.358 ao final deste ano. Esse segmento tende a ser o mais frágil no atendimento aos beneficiários dos programas sociais, devendo ser objeto de capacitação específica.

2.11.3 Medidas a serem implementadas

2.11.3.1Desenvolvimento de plano de capacitação sobre o Cadastro Único voltado para os correspondentes bancários, cujo andamento será verificado no próximo monitoramento.

2.12Recomendação: 9.1.6.8 identifique as necessidades de informação dos gestores federais, estaduais e municipais dos programas usuários do Cadastro Único, desenvolvendo aplicativos que permitam a consulta e a extração de relatórios gerenciais para os gestores, a exemplo da relação de benefícios disponibilizados e não sacados;

2.12.1 Grau de Implementação

2.12.1.1Semelhante ao que foi descrito no item 2.6.1.3 deste relatório, a CAIXA declarou que foi desenvolvida um Sistema de Informações Gerenciais dos Programas Sociais - SIGPS, o qual permite grande flexibilidade na consulta de informações sobre os beneficiários dos programas usuários do Cadastro Único, inclusive a relação de benefícios disponibilizados e não sacados. Segundo a área técnica do MAS sua apresentação está prevista para o dia 22/10.

2.12.2 Avaliação

2.12.2.1A descrição das características do aplicativo parece atender plenamente às necessidades de informação expressas na recomendação. Todavia, não está claro se a ferramenta, ou outra similar, será disponibilizada também para os gestores estaduais e municipais.

2.12.3 Medidas a serem implementadas

2.12.3.1Implantação do SIGPS para os gestores federais e sua disponibilização, ou outro aplicativo que forneça as mesmas informações, para estados e municípios, a ser verificado no próximo monitoramento.

2.13Recomendação: 9.1.6.9 promova ações junto aos municípios para orientar os beneficiários quanto à correta utilização do cartão eletrônico e da senha, por exemplo promovendo eventos com a participação dos gestores municipais e beneficiários dos Programas;

2.13.1Grau de Implementação

2.14.1.1Segundo os gestores do Cadastro Único, a CAIXA já está realizando a capacitação dos gerentes de suas agências envolvendo esse aspecto.

2.13.2Avaliação

2.13.2.1O exame da agenda dos seminários promovidos pela CAIXA junto aos seus gerentes e atendentes não deixou claro se a orientação quanto à correta utilização do cartão eletrônico e da senha foi tratada. Mais ainda, conforme descrito no item 2.11.2.1 deste relatório, tampouco houve uma capacitação direcionada para a rede de correspondentes bancários da CAIXA. Dessa forma, entendemos que o MAS deve verificar se o tema da orientação sobre o uso correto foi abordado nos seminários, bem como se será incluído no plano de capacitação dos correspondentes bancários, mencionado no item 2.11.3.1 acima.

2.13.3Medidas a serem implementadas

2.13.3.1Verificação da inclusão da orientação sobre o uso correto do cartão eletrônico e da senha nos seminários promovidos pela CAIXA junto aos seus gerentes e atendentes, bem como, caso isso não tenha acontecido, desenvolver formas de disseminar essa orientação aos municípios e beneficiários, inclusive por meio dos correspondentes bancários. O progresso dessas medidas será verificado por ocasião do próximo monitoramento.

2.14Recomendação: 9.1.7 estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representante do MAPS, da CAIXA, dos gestores federais dos programas Bolsa-Alimentação, Bolsa-Escola, PETI, Agente Jovem e Auxílio-Gás e da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas;

2.14.1Grau de Implementação

2.14.1.1O setor técnico no MAS informou que a criação do grupo de contato está sendo finalizada, devendo ser composto pelas mesmas pessoas que já atuam como elementos de ligação entre o Cadastro Único e os órgãos responsáveis pelos programas usuários. Além disso, também deverá ser convidado um técnico da Secretaria Federal de Controle Interno para representar a instituição. Todavia, a formalização do grupo de contato ainda depende da constituição formal da Secretaria Executiva do Programa Bolsa-Família. Assim que isso ocorrer, será encaminhado o ofício comunicando o fato para o TCU.

2.14.2Avaliação

2.14.2.1 Recomendação em implementação.

2.14.3 Medidas a serem implementadas

2.14.3.1 Encaminhamento de ofício à 4a Secex/TCU, comunicando a formação do grupo de contato, bem como a sua composição.

2.15 Recomendação: 9.1.8 estude alternativas que resultem na expansão da rede pagadora dos benefícios, considerando, além de uma possível negociação com a CAIXA com vistas a um aumento do número de postos de pagamento nos municípios, a sugestão de alguns gestores estaduais e municipais no sentido de se utilizar a capilaridade do Banco do Brasil ou da ECT, optando pelo que for mais vantajoso;

2.15.1 Grau de Implementação

2.15.1.1 O gestor informou que foi enviado um ofício à Empresa de Correios e Telégrafos -ECT para tratar da possibilidade do uso de suas agências como pontos de distribuição dos cartões magnéticos aos beneficiários, sem resposta até a data deste relatório. Ao mesmo tempo, a CAIXA esclareceu que existe uma previsão de expansão da sua rede de correspondentes bancários, devendo passar dos atuais 2.108 para um total de 4.358 até o final de 2003..

2.15.2 Avaliação

2.15.2.1 Consideramos que as ações relatadas acima são condizentes com a preocupação contida na recomendação 9.1.8, qual seja, facilitar o acesso dos beneficiários aos postos de pagamentos. Porém, vale insistir na possibilidade de utilizar, ao menos, a rede de serviços da ECT para ampliar ainda mais o número de postos de pagamentos de benefícios sociais.

2.15.2.2 Ao mesmo tempo, deve ser considerado o cálculo do indicador 9.1.5.7 (Relação entre quantidade de famílias e postos de atendimento da CAIXA) como forma de revelar aqueles municípios com alta proporção de famílias beneficiárias em relação a postos de atendimento, o que indicaria locais prioritários para a abrigar expansões futuras da rede de atendimento. Dessa maneira, a recomendação está em implementação.

2.15.3 Medidas a serem implementadas

2.15.3.1 Elaboração de termo de compromisso com a ECT para uso de sua rede de serviços no atendimento aos beneficiários de transferências diretas de renda, bem como análise da relação entre quantidade de famílias e postos de atendimento da CAIXA como critério de localização de novos postos de atendimento, devendo o grau de atingimento destes objetivos ser verificado no próximo monitoramento.

2.16 Recomendação: 9.2 Recomendar à Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição/MS, à Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola/MEC, ao Ministério da Assistência e Promoção Social/MAPS e à Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia que providenciem

medidas para o ressarcimento ou compensação nos casos de pagamentos indevidos a beneficiários com mais de um NIS ou incluídos no público-alvo devido a omissões de renda no cadastramento;

2.16.1 Grau de Implementação

2.16.1.1A Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição/MS informou, mediante Nota Técnica datada de maio de 2003, que vem desenvolvendo ferramentas e mecanismos que possibilitem implementar de forma adequada as recomendações propostas. Para isso, segundo o documento, estão sendo elaboradas ferramentas informacionais que permitirão viabilizar o ressarcimento e compensação de possíveis pagamentos indevidos, assim como evitar que os mesmos aconteçam novamente.

2.16.1.2 Para promover o ressarcimento, a Nota Técnica afirma que a CAIXA está desenvolvendo uma ferramenta que possibilitará a mensuração do período em que o beneficiário recebeu indevidamente o recurso por ter mais de um NIS. Assim, o pagamento é suspenso por igual período, até que haja a correspondente compensação. Ao mesmo tempo, a Coordenação-Geral informa que cada vez mais tem sido cobrada a participação do Conselho Municipal de Saúde na análise e aprovação dos beneficiários, com suspensão por período equivalente até ocorrer a devida compensação.

2.16.1.3 O setor responsável pelo Auxílio-Gás no Ministério das Minas e Energia declarou que a Assessoria Jurídica do MME está elaborando estudo sobre o teor da recomendação do TCU. Ao mesmo tempo, o gestor expressou a opinião que o assunto seria melhor tratado no âmbito do grupo de contato, como forma de obter procedimentos comuns para tratar da questão do ressarcimento ou compensação por pagamentos indevidos.

2.16.1.4 Quanto ao Ministério da Assistência Social, ex-Ministério da Assistência e Promoção Social, sua Secretaria-Executiva não conseguiu localizar a área responsável pela implementação de medidas necessárias ao cumprimento da recomendação.

2.16.1.5 A Secretaria de Inclusão Educacional/MEC, antigo Programa Nacional de Bolsa Escola/MEC, informou que:

- procedeu o bloqueio de 2.815 nomes em duplicidade, detectados na folha de pagamento de outubro de 2002;

- a Secretaria Federal de Controle Interno também constatou duplicidades no Programa Bolsa-Escola, constantes no Relatório de Auditoria nº 115197, de 25/04/03, onde foram detectados 371.950 registros com problemas de inconsistências no Cadastro do Bolsa-Escola;

- solicitou à CAIXA levantamento dos valores pagos indevidamente a beneficiários do Bolsa-Escola em razão da duplicidade de NIS;

-está em andamento a contratação de auditoria independente, para que esta, após a realização auditoria de sistemas, manifeste-se sobre os níveis de segurança, confiabilidade e exatidão dos registros e sistemas da CAIXA, bem como dos conseqüentes pagamentos à conta do Bolsa-Escola;

-realizou trabalho sobre eventuais duplicidades nos registros do Cadastro do Bolsa-Escola, concluído em 10/09/03, onde foram detectados 11.803 casos de possíveis duplicidades na folha de agosto/03, os quais foram bloqueados para averiguação;

-a duplicidade de registros gera pagamentos indevidos à CAIXA uma vez que no Contrato nº 01/2001 está pactuado o faturamento de serviços com base no número de famílias.

2.16.1.6Finalmente, o gestor do Cadastro Único apresentou a memória da reunião do Grupo de Trabalho de Secretários Executivos do Cadastro Único, realizada em 17.10.03, a qual lista como providência a ser tomada a marcação de reunião específica para tratar das recomendações do TCU referentes a pagamentos indevidos.

2.16.2Avaliação

2.16.2.1As respostas dos gestores indicam graus variados de atendimento à recomendação 9.2. As medidas relatadas avançaram mais no sentido de buscar ressarcimento ou compensação nos casos de pagamentos indevidos a beneficiários com mais de um NIS, mas que, após identificada a ocorrência, continuam recebendo benefícios. Por sua vez, a recuperação de valores indevidamente pagos àqueles beneficiários excluídos do Cadastro Único por conta de omissões de renda ainda não foi equacionada.

2.16.2.2Entendemos pertinente a sugestão do gestor do MME de que este tema seja discutido no âmbito do grupo de contato. Paralelamente, também deve ser debatido neste fórum a uniformização das medidas destinadas à compensação nos casos de pagamentos indevidos a beneficiários com mais de um NIS. De toda forma, entendemos que a recomendação encontra-se em implementação.

2.16.3Medidas a serem implementadas

2.16.3.1Definição de procedimentos comuns para o ressarcimento ou compensação nos casos de pagamentos indevidos a beneficiários com mais de um NIS ou incluídos no público-alvo devido a omissões de renda no cadastramento, a ser acompanhado no próximo monitoramento.

2.17Determinação: 9.3 Determinar ao Ministério da Assistência e Promoção Social que remeta ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados no subitem 9.1.5 supra, contemplando prazo para o atingimento dessas metas e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

2.17.1Grau de Implementação

2.17.1.1O setor técnico do MAS deverá encaminhar o plano de ação logo após o final do período deste monitoramento. Todavia, a parte relativa ao conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho não pode ser definida ainda devido à necessidade de revisão dos mesmos, conforme descrito no item 2.5.1.

2.17.2Avaliação

2.17.2.1As mudanças ocasionadas pela mudança de governo e reestruturação de parte da administração federal dificultaram o cumprimento tempestivo da determinação. Além disso, o contexto de unificação dos programas de transferência direta de renda do Governo Federal representou um aumento das demandas direcionadas ao setor técnico no MAS, muitas das quais com repercussões diretas no trabalho do Cadastro Único. Por esses motivos, entendemos que a determinação está sendo implementada, mesmo que fora do prazo estipulado.

2.17.3Medidas a serem implementadas

2.17.3.1Definição do conjunto de indicadores de desempenho a serem adotados, bem como das metas correspondentes e do prazo para seu atingimento, a ser verificado por ocasião do próximo monitoramento.

3.Aspectos orçamentários e financeiros

3.1O relatório de auditoria registrou que o Cadastro Único não dispunha de orçamento próprio para a execução de suas atividades. Todavia, a partir da celebração do Quarto Termo Aditivo ao Contrato de Prestação de Serviço n ° 006/2001, ficou estabelecido, em sua cláusula 6a, que as despesas com a execução do referido contrato, no exercício de 2003, correriam por conta dos Programas de Trabalho do MAS, do Fundo Nacional de Assistência Social: 08.243.0070.4449.0001 - Remuneração dos Agentes Pagadores de Benefícios do Programa Brasil Jovem/Nacional; 08.126.0070.4441.0001 - Serviço de Processamento de Dados de Benefícios do Programa Brasil Jovem; 08.243.0068.4447.0001 - Remuneração dos Agentes Pagadores de Benefícios do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; e 08.126.0068.4443.0001 - Serviço de Processamento de Dados de Benefícios do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Natureza da Despesa 339039, Fontes de Recursos 179 a 150. Nos exercícios seguintes, a execução estaria baseada em recursos consignados no Orçamento Geral da União para tal finalidade.

3.2Dessa forma, só é possível fazer uma exame dos aspectos orçamentários e financeiros relativos ao corrente ano.

Tabela I - Informações orçamentárias e financeiras do Cadastro Único

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: SIAFI/STN, atualizado até 03/10/2003

Notas: Valores sujeitos a alteração, em decorrência da execução de restos a pagar.

Créditos consignados = crédito inicial + créditos adicionais - créditos anulados + transferências recebidas - transferências concedidas;

Execução financeira no exercício (X) = empenhos liquidados no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar inscritos no exercício (X-1) que foram pagos no exercício (X);

Execução orçamentária no exercício (X) = empenhos liquidados no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) que foram cancelados no exercício (X+1);

% de execução orçamentária = (execução orçamentária/créditos consignados) x 100.

4. Comentários dos gestores

4.1 Em 22/10/2003 foi realizada reunião para apresentação do Quadro-Resumo do Plano de Ação de Monitoramento de Auditoria com os seguintes participantes:

- Cláudio da Rocha Roquete - Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Informações e Dados Sociais,

- Leila Chnaiderman Aquilino - Assessora;

- Roberto Renner Vieira da Silva - Analista de Finanças e Controle Externo - 4a Secex/TCU;

- Marcelo Cardoso Soares - Analista de Finanças e Controle Externo - Seprog/TCU.

4.2 De modo geral, os gestores concordaram com o conteúdo do Quadro-Resumo, tendo feito alguns comentários e acréscimos que foram devidamente incorporados neste relatório.

5. Conclusão

5.1 Diante das informações obtidas neste trabalho, a situação de implementação das recomendações do TCU é a seguinte:

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Quadro Resumo

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

6. Proposta de Encaminhamento

6.1 Diante do exposto, com fulcro no art. 22, da Resolução nº 136/2000, sugerimos o encaminhamento dos presentes autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Ministro Adylson Motta, com proposta de:

a) envio de cópia do presente relatório à Diretoria de Auditoria de Programas da Área Social da Secretaria Federal de Controle Interno, para conhecimento, à Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição/MS, à Secretaria de Inclusão Educacional/MEC, à Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia, à Secretaria de Políticas de Assistência Social/MAS e à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa-Família para fins de conhecimento e adoção das ações necessárias à implementação das recomendações;

b) restituição dos autos à 4a Secex para prosseguimento do monitoramento da implementação das recomendações do Acórdão 240/2003-P, previsto para abril de 2004”.

É o Relatório.

Voto

Ante as razões expostas e considerando que todas as recomendações desta Corte de Contas estão em fase de implementação, acolho a proposta da Unidade Técnica e Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de março de 2004.

ADYLSO MOTA

Ministro-Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre o primeiro monitoramento da implementação das recomendações expedidas por este Tribunal, por meio do Acórdão Plenário nº 240/2003, após apreciação do relatório de auditoria operacional realizada no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1 enviar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição/MS, à Secretaria de Inclusão Educacional/MEC, à Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia, à Secretaria de Políticas de Assistência Social/MAS e à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa-Família, para fins de conhecimento e adoção das ações necessárias à implementação das recomendações;

9.2. enviar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Diretoria de Auditoria de Programas da Área Social da Secretaria Federal de Controle Interno, para conhecimento; e

9.3 restituir os autos à 4ª Secex para prosseguimento do monitoramento da implementação das recomendações do Acórdão 240/2003-P.

Quorum

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

Publicação

Ata 09/2004 - Plenário

Sessão 24/03/2004

Aprovação 31/03/2004

Dou 07/04/2004 - Página 0