



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Exercício 2024

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

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

Unidade Auditada: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Avaliação: 1687679

Missão

Promover a integridade e o enfrentamento da corrupção de modo que o governo federal possa entregar políticas e serviços públicos efetivos.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de auditoria financeira integrada com conformidade, que teve como temas: (i) análise financeira das Demonstrações Contábeis (DC) da Unidade, referentes a 31.12.2024; e (ii) conformidade dos atos de gestão subjacentes selecionados no escopo dos trabalhos.

As informações contábeis da Unidade devem refletir o aspecto econômico-financeiro das decisões tomadas pela Alta Administração ao longo do período entre 01.01.2024 e 31.12.2024.

Os principais critérios utilizados para a avaliação foram: (i) a Lei nº 4.320/1964; (ii) a Lei Complementar nº 101/2000; (iii) o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP); (iv) as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas do Setor Público (NBC TSP); e (v) Normas que regulamentam os atos de gestão subjacentes selecionados no escopo do trabalho.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?


Consoante o disposto no art. 50, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16.07.1992, compete ao órgão integrante do Sistema de Controle Interno, e especificamente à CGU, no caso do Poder Executivo federal, realizar avaliação do cumprimento da obrigação de prestar contas, bem como emitir certificação dessas contas, em conformidade com as normas técnicas de auditoria; o que, neste trabalho, foi conduzido mediante auditoria financeira integrada com conformidade, no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

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

Nas Demonstrações Contábeis do MDS relativas a 31.12.2024, foi identificado o montante de R\$ 113.980.932,94 em distorções de valor não corrigidas.

Por outro lado, verificou-se que, em decorrência da atuação da CGU, foram corrigidas distorções no montante de R\$ 9.343.198.740,29 ao longo do exercício de 2024, relacionadas à mensuração dos créditos a receber de ressarcimentos do Auxílio Emergencial (AE) e ao seu respectivo ajuste de perdas, com reflexos significativos nas demonstrações do MDS.

Entretanto, houve limitação relevante quanto à análise e mensuração de potenciais distorções associadas à conta de provisões para pagamentos de Requisições de Pequeno Valor (RPV) oriundas de sentenças judiciais. Essa conta representa a maior parcela do passivo circulante do MDS, totalizando R\$ 5.227.033.903,00 ao final de 2024. Os lançamentos nessa conta são realizados diretamente por órgãos do Poder Judiciário Federal, sem qualquer ingerência ou controle



por parte do MDS. Eventuais distorções nesse grupo contábil podem representar efeitos relevantes sobre as demonstrações contábeis.

No que se refere à conformidade dos atos de gestão subjacentes, destacam-se: i) Insuficiência dos mecanismos de controle instituídos pelo MDS em relação à validação dos valores praticados nos Termos de Colaboração e de Fomento celebrados com Organizações da Sociedade Civil (OSC); ii) Falhas pontuais nos procedimentos para a aplicação e no monitoramento das Ações Especiais de Pagamento (AEP) em municípios em situação de enfrentamento de desastres; e iii) Falhas relacionadas à regulamentação e à gestão do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros (PAGB).

Foram propostas recomendações voltadas ao aprimoramento dos controles contábeis e operacionais, com ênfase no reconhecimento tempestivo de fatos relevantes; à definição de normativos e rotinas claras para a concessão de AEP e para a análise de parcerias com OSC; e ao fortalecimento dos instrumentos de gestão do PAGB, incluindo a formalização das atribuições, procedimentos de fiscalização, focalização e diretrizes de ressarcimento.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC	Auditoria Anual de Contas
AE	Auxílio Emergencial
AEP	Ações Especiais de Pagamento
AGU	Advocacia-Geral da União
AVE	Averiguação Cadastral
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
CIGMDS	Comitê Interno de Governança do MDS
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CP	Curto Prazo
Dataprev	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DARE	Departamento de Resolução de Auxílios Descontinuados e Apoio à Rede Federal de Fiscalização do Programa Bolsa Família e Cadastro Único
DEBEN	Departamento de Benefícios
DEOP	Departamento de Operação
DEPAD	Departamento de Entidades de Apoio e Acolhimento Atuentes em Álcool e Drogas
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
GLP	Gás Liquefeito de Petróleo
GRU	Guia de Recolhimento da União
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LP	Longo Prazo
MC	Ministério da Cidadania (extinto)
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

MESP	Ministério do Esporte
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NBC TSP	Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas do Setor Público
NIS	Número de Identificação Social
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAB	Programa Auxílio Brasil
PAGB	Programa Auxílio Gás dos Brasileiros
PBF	Programa Bolsa Família
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PCT	Povos e comunidades tradicionais
OGU	Orçamento Geral da União
OSC	Organizações da Sociedade Civil
REV	Revisão Cadastral
RPV	Requisição de Pequeno Valor
SAGICAD	Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SGT	Subsecretaria de Gestão de Transferências
SPOG	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SISEC	Secretaria de Inclusão Socioeconômica
SNAS	Sistema Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União
TED	Termo de Execução Descentralizada
TG	Tesouro Gerencial
UF	Unidade da Federação
UG	Unidade Gestora
VPA	Variação Patrimonial Aumentativa
VPD	Variação Patrimonial Diminutiva

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2.RESULTADOS DOS EXAMES	11
2.1 Impossibilidade de avaliação e emissão de opinião sobre a conta referente a provisões para Requisições de Pequeno Valor (RPV), em razão do princípio da separação dos poderes	11
2.2 Distorções Corrigidas de Valor	13
2.2.1 Apuração das condições para reconhecimento no ativo gerou aperfeiçoamento da representação fidedigna dos créditos a receber	13
2.2.2 Atualização da metodologia de cálculo do ajuste de perdas melhorou a utilidade da informação contábil para os usuários	15
2.3 Distorções Não Corrigidas de Valor	16
2.3.1 Registros de remuneração de saldos em contas dos Programas Bolsa Família e Auxílio Gás dos Brasileiros em exercício distinto de seu fato gerador	16
2.3.2 Ausência de estorno contábil de devoluções de benefícios não sacados, em descumprimento ao regime de competência	17
2.4 Inconformidades das Transações Subjacentes	17
2.4.1. Insuficiência dos mecanismos de controle instituídos pelo MDS em relação à validação dos valores praticados nos Termos de Colaboração e de Fomento celebrados com Organizações da Sociedade Civil	17
2.4.2. Ausência de plano de ação para o processo de ressarcimento do Auxílio Emergencial pago indevidamente gerou desconformidade ao normativo pertinente	20
2.4.3. Falhas pontuais nos procedimentos para a aplicação e no monitoramento das Ações Especiais de Pagamento (AEP) em municípios em situação de enfrentamento de desastres	21
2.4.4. Falhas relacionadas à regulamentação e à gestão do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros	25
3. SITUAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS PELA CGU NO ÂMBITO DAS AUDITORIAS ANUAIS DE CONTAS	31
4. RECOMENDAÇÕES	32
5. CONCLUSÃO	34
6. ANEXOS	37
I – RECOMENDAÇÕES REFERENTES A AAC FINANCEIRAS DO MDS (EXERCÍCIOS 2020 A 2023) EM MONITORAMENTO	37
II – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	39
7. APÊNDICE	60

1.INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria financeira integrada com conformidade, realizada no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com base nas suas demonstrações contábeis de 31.12.2024.

O MDS foi instituído pela Medida Provisória nº 1.154, de 01.01.2023, posteriormente convertida na Lei nº 14.600, de 19.06.2023, por meio do desmembramento do Ministério da Cidadania (MC), cujas atribuições foram redistribuídas entre o MDS e o Ministério do Esporte (MESP).

Conforme o Planejamento Estratégico Institucional de 2023–2026, definido pela Portaria MDS nº 907, de 08.08.2023, e revisado pela Portaria MDS nº 1.012, de 08.08.2024, a Missão do Ministério é *“superar a fome, reduzir a desigualdade social e garantir a dignidade, a inclusão, a proteção socioassistencial às pessoas em situação de vulnerabilidade social”*, por meio de políticas nas áreas de Desenvolvimento Social, Segurança Alimentar e Nutricional, Assistência Social, Cuidados, Inclusão Socioeconômica e Renda de Cidadania.

Considerando os aspectos orçamentários e de materialidade, destacam-se, entre outras, as seguintes políticas públicas sob responsabilidade do MDS:

- a) Programa Bolsa Família (PBF), destinado à transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza, visando a melhoria das suas condições socioeconômicas, condicionada ao cumprimento de compromissos nas áreas de saúde e educação;
- b) Benefício de Prestação Continuada (BPC), pago a pessoas com deficiência e idosas;
- c) Programa Auxílio Gás dos Brasileiros (PAGB), que busca mitigar o efeito do preço do Gás Liquefeito de Petróleo sobre o orçamento das famílias de baixa renda;
- d) Desenvolvimento de ações de Proteção Social Básica e Especial, para prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social; e
- e) Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), visando o incremento temporário às transferências regulares para custeio da rede de serviços da proteção social básica e especial, bem como à realização de obras e aquisição de equipamentos, materiais e veículos para as unidades da Rede SUAS;

Considerando o disposto na Instrução Normativa TCU nº 84, de 22.04.2020, a auditoria de contas se dá por meio da integração de procedimentos de auditoria financeira e de conformidade, que objetivam avaliar e auxiliar as Unidades Auditadas para que a prestação de contas expresse, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão subjacentes, em todos os aspectos relevantes, de acordo com os critérios aplicáveis.

Esse processo de auditoria busca avaliar a adequação dos controles financeiros (auditoria financeira) e não-financeiros (auditoria de conformidade), considerando a interação entre processos financeiros e operacionais em relação ao sistema de controles internos da entidade.

Do ponto de vista financeiro, o objetivo da presente auditoria foi verificar se as Demonstrações Contábeis do MDS refletem, em 31.12.2024, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial, o resultado financeiro e os fluxos de caixa, considerando as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas do Setor Público (NBC TSP). Do ponto de vista de conformidade, o objetivo da auditoria foi verificar o atendimento dos requisitos legais relacionados à execução das políticas públicas e aos processos selecionados para avaliação.

Foram analisados os registros contábeis realizados no período de 01.01 a 31.12.2024, contemplando os seguintes demonstrativos: (i) Balanço Patrimonial; (ii) Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP); e (iii) Balanço Orçamentário. Também foram consideradas as Notas Explicativas integrantes das Demonstrações Contábeis de 31.12.2024 e demais informações obtidas ao longo da auditoria.

A partir da revisão analítica realizada na fase de planejamento, foram priorizados cinco temas para avaliação:

- a. Programa Bolsa Família;
- b. Programa Auxílio Gás dos Brasileiros;
- c. Auxílio Emergencial;
- d. Transferências voluntárias; e
- e. Execução Orçamentária.

Além de elementos das Demonstrações Contábeis e das exigências de divulgação de informações previstas nas normas do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), os temas selecionados também envolvem aspectos operacionais e de conformidade.

Na execução dos procedimentos de auditoria, foram utilizadas as seguintes técnicas: (i) exame dos registros; (ii) rastreamento; (iii) conferência de cálculos; (iv) *vouching*; (v) análise documental; (vi) técnicas assistidas por computador; (vii) indagação; e (viii) amostragem. Os dados analisados foram obtidos por meio de solicitações e indagações ao MDS, consultas a bases de dados disponíveis à CGU e consultas a sistemas corporativos do Governo Federal.

A auditoria foi conduzida entre setembro/2024 e março/2025. A materialidade global de execução foi de R\$ 2.904.090.847,53 (para as contas de fluxo – Receitas e Despesas) e R\$ 1.014.566.363,67 (para as contas de estoque – Ativo e Passivo). O limite para acumulação de distorções foi de R\$ 290.409.084,75 (para as contas de fluxo) e R\$ 101.456.636,36 (para as contas de estoque).

Não estão incluídos no escopo da presente auditoria: exames destinados a verificar se as receitas de transferências do Orçamento Geral da União (OGU) ao MDS, registradas na Demonstração das Variações Patrimoniais, estão livres de distorções relevantes; despesas de pessoal; Termos de Execução Descentralizada (TED) celebrados pelo MDS; verificação da regularidade de aplicação de recursos repassados por meio de instrumentos de transferência;

verificação da conformidade de contratos e de pagamentos realizados à Caixa Econômica Federal (CAIXA); verificação da regularidade da aplicação de recursos do FNAS transferidos na modalidade fundo a fundo; recursos aplicados em programas diversos daqueles indicados como tema de avaliação no âmbito da auditoria; e análises sobre bens (móveis e imóveis).

São apresentados, na sequência, os principais resultados dos exames realizados.

2.RESULTADOS DOS EXAMES

A presente auditoria identificou duas situações nas quais houve a correção de distorções pela administração antes de 31.12.2024 e cinco situações que representam falhas em controles internos do órgão até a referida data, das quais:

- duas se relacionam com análises financeiras e representam distorções que afetam as Demonstrações Contábeis de 31.12.2024; e
- três referem-se a análises de conformidade.

O termo distorção utilizado neste relatório de auditoria deve ser compreendido nos termos da definição estabelecida pela NBC TA 450 do Conselho Federal de Contabilidade:

Distorção é a diferença entre o valor divulgado, classificação, apresentação ou divulgação de um item nas demonstrações contábeis e o valor, classificação, apresentação ou divulgação que é requerido para que o item esteja de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável. Distorção pode ser decorrente de erro ou fraude (item A1). (Alterada pela NBC TA 450 (R1).

Vale ressaltar que, considerando o nível de asseguração e o não escopo expostos na introdução deste relatório, não foram identificadas evidências de fraude com impacto nas demonstrações contábeis de 2024.

As situações encontradas estão organizadas nos seguintes itens:

- Impossibilidade de emissão de opinião (item 2.1)
- Distorções Corrigidas de Valor (item 2.2)
- Distorções Não Corrigidas de Valor (item 2.3)
- Inconformidade das transações subjacentes¹ (item 2.4).

2.1 Impossibilidade de avaliação e emissão de opinião sobre a conta referente a provisões para Requisições de Pequeno Valor (RPV), em razão do princípio da separação dos poderes

A conta contábil “2.1.7.9.1.03.00 – Provisões decorrentes de Sentenças Judiciais (CP)” registrou exclusivamente Requisições de Pequeno Valor (RPV)². Seu saldo, ao final do exercício de 2024, era de R\$ 5.227.033.903,00, correspondendo a 81,9% do passivo exigível total do MDS. Sobre essa conta, foram estabelecidas questões de auditoria quanto aos seguintes aspectos: (I) evidenciação em notas explicativas sobre a situação registrada; (II) realização de

¹ Transações subjacentes às demonstrações contábeis e atos de gestão relevantes dos gestores da unidade auditada que não estão integralmente de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis.

² Ordens de pagamento emitidas pelo Poder Judiciário para a quitação de débitos da Fazenda Pública decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, cujo valor não ultrapasse o limite legal para expedição de precatório. No âmbito da União, o limite para RPV corresponde atualmente a até 60 salários mínimos, com prazo para pagamento em até 60 dias, contados a partir da intimação do devedor.

avaliação trimestral, conforme os normativos; e (III) aderência do registro aos critérios de constituição de provisões.

Nos termos do art. 100, §§ 3º e 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), as dotações orçamentárias destinadas ao pagamento de sentenças judiciais são consignadas diretamente ao Poder Judiciário. Nesse sentido, as dotações vinculadas ao Programa 0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais, Ação 0625 – Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor, atreladas à Unidade Orçamentária Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024, no valor inicial de R\$ 3.160.922.607,00, não transitaram pela conta do MDS, uma vez que os créditos são descentralizados diretamente para os órgãos do Poder Judiciário Federal, conforme determinação constitucional.

Conquanto os créditos não transitem pela conta do MDS, os órgãos do Poder Judiciário Federal promovem registros diretamente na conta contábil “2.1.7.9.1.03.00 – Provisões decorrentes de Sentenças Judiciais (CP)” do Ministério, conforme a Macrofunção SIAFI 021131 – Registros de Processos Judiciais. Por conseguinte, as unidades técnicas do Ministério não detêm informações necessárias para avaliação sobre a qualidade dos registros à conta.

Considerando a materialidade envolvida e a impossibilidade de acesso pela equipe de auditoria a informações capazes de subsidiar a emissão de opinião, tanto nas demonstrações contábeis quanto no próprio Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), o Conselho da Justiça Federal (CJF) foi consultado, com objetivo de subsidiar com informações que suportem os registros. Em resposta, o CJF ratificou que o reconhecimento de provisões é realizado diretamente pelos Tribunais Regionais Federais, nas Unidades Gestoras responsáveis pelas Unidades Orçamentárias das entidades devedoras, com periodicidade mensal, tendo em vista o prazo legal para pagamento das RPV ser de até 60 dias. Informou ainda que os procedimentos de registro seguem as Notas Técnicas SPO/CJF nº 001/2023 e nº 006/2023.

Adicionalmente, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) foi consultada sobre a conformidade dos registros com os critérios previstos na NBC TSP – Estrutura Conceitual, na NBC TSP 03 e no MCASP. Em resposta, por meio da Nota Técnica SEI nº 794/2025/MF, de 27.02.2025, concluiu que:

34. Portanto, em razão desta descentralização direta de recursos orçamentários e financeiros em favor dos órgãos do Poder Judiciário imposta constitucional e legalmente, não se mostra possível a adoção de uma rotina contábil normal de descentralização de recursos entre a entidade devedora e o agente competente para o pagamento de tais débitos, uma vez que o nexo entre ativos e passivos entre eles, ou seja, o recurso financeiro, inexistente, já que a descentralização é efetuada diretamente pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal.

35. Assim, em que pese o fato de o reconhecimento de uma provisão requerer a saída de recursos financeiros da entidade para a extinção da obrigação, conforme preveem a NBC TSP 03 e o MCASP, o desreconhecimento de provisões relativas a precatórios e requisições de pequeno valor no âmbito da Administração Pública federal é efetuada por meio variação patrimonial aumentativa, já que os recursos necessários ao seu pagamento são detidos e transferidos por outra entidade federal que não a devedora, conforme os transcritos dispositivos constitucional e legal.

Com base nas manifestações dos órgãos consultados e na análise dos critérios previstos na NBC TSP – Estrutura Conceitual, na NBC TSP 03 e no MCASP, conclui-se que os registros efetuados na conta contábil “2.1.7.9.1.03.00 – Provisões decorrentes de Sentenças Judiciais (CP)” não atendem ao conceito de provisão, uma vez que o passivo, ainda que tenha prazo ou valor incerto, não implicará saída efetiva de recursos do MDS, que também não exerce qualquer controle sobre a gestão da obrigação — responsabilidade exclusiva do Poder Judiciário Federal.

Ainda, considerando o princípio da separação dos poderes, o Controle Interno do Poder Executivo Federal não possui competência para realizar auditoria sobre atos e registros contábeis no âmbito de outro Poder, conforme previsto nos art. 2º; 70, caput; 74, caput; e 99, caput, da CF/88.

Dessa forma, as questões de auditoria não puderam ser plenamente respondidas, uma vez que o reconhecimento das provisões para RPV observa regramento específico, diverso dos normativos contábeis de regência, e diante da inexistência de competência legal de controle sobre outro poder, em razão do princípio da separação dos poderes. Declara-se, portanto, a impossibilidade de avaliação e emissão de opinião sobre a conta analisada.

2.2 Distorções Corrigidas de Valor

2.2.1 Apuração das condições para reconhecimento no ativo gerou aperfeiçoamento da representação fidedigna dos créditos a receber

Trata-se de distorção na conta contábil “1.2.1.2.1.04.02 – Créditos a Receber decorrentes de Dano ao Patrimônio (LP)”, relativa a valores oriundos de pagamentos indevidos do Auxílio Emergencial 2020, Auxílio Emergencial Residual e Auxílio Emergencial 2021. A inconsistência foi inicialmente identificada no relatório da Auditoria Anual de Contas (AAC) referente ao exercício financeiro de 2020 e permaneceu nos anos subsequentes, devido à recorrente impossibilidade de avaliação, pelas auditorias, da compatibilidade dos registros com a definição contábil de ativo, segundo os normativos aplicáveis. Tais apontamentos fundamentaram recomendação³ da CGU para que o MDS adotasse medidas capazes de conferir maior fidedignidade aos registros desses créditos a receber. No início de 2024, o saldo da referida conta correspondia a R\$ 5.166.487.223,41.

Os critérios e procedimentos para o ressarcimento foram alterados ao longo do tempo e estão atualmente disciplinados pelo Decreto nº 10.990, de 09.03.2022, e pela Portaria MC nº 806, de 17.08.2022, com fundamento também no Parecer nº 535/2023/CONJUR-MDS/CGU/AGU, de 27.10.2023. De acordo com a interpretação vigente, destaca-se a necessidade de atendimento cumulativo de dois fatores para que o crédito possa ser efetivamente

³ Recomendação 1 (Relatório 2020) - Efetuar registros contábeis do reconhecimento de créditos a receber oriundos de ressarcimento de Auxílio Emergencial pago indevidamente, após implementação de controles extra SIAFI. A ausência de implementação do processo de cobrança foi apontada no Achado 2.4.1 do Relatório de 2021, o qual remete à mesma recomendação. Houve reiteração nos exercícios seguintes, com base no reconhecimento indevido de créditos (Achado 2.3.1 – Relatório de 2022) e na incerteza quanto ao valor a receber (Achado 2.1.11 – Relatório de 2023), sendo ambos igualmente vinculados à Recomendação 1 do exercício de 2020.

considerado apto à cobrança administrativa: (i) o beneficiário deve possuir renda mensal per capita superior a dois salários mínimos ou renda mensal familiar superior a três salários mínimos; e (ii) o débito deve ter valor igual ou superior a R\$ 1.800,00.

Diante disso, o saldo até então registrado de créditos a receber decorrentes de pagamentos indevidos do Auxílio Emergencial, avaliado em aproximadamente R\$ 5,1 bilhões, deveria ser depurado, a fim de representar apenas os valores efetivamente exigíveis, conforme os parâmetros normativos aplicáveis.

Nesse contexto, ao longo do exercício de 2024, o MDS empreendeu esforços para avaliar e filtrar os beneficiários que atendiam cumulativamente aos critérios estabelecidos. A partir de uma base inicial, que considerava 4.728.785 benefícios concedidos irregularmente, foram identificados 176.826⁴ beneficiários aptos à cobrança extrajudicial. Com isso, o valor estimado de créditos recuperáveis foi recalculado, passando a corresponder a R\$ 476.840.156,19.

Ressalta-se que as medidas adotadas no exercício também compreenderam o desenvolvimento de um sistema específico para viabilizar a notificação e a cobrança administrativa dos devedores, denominado VEJAE⁵, cuja operação foi iniciada em março de 2025, segundo informações do MDS. Destaca-se, nesse processo, o risco de prescrição dos créditos passíveis de cobrança, em função do longo tempo decorrido desde a identificação dos pagamentos indevidos, em 2020, o que reforça a importância da tempestividade na adoção de providências.

De acordo com o Ministério, o prolongamento dessa situação decorreu de fatores como: interrupção na prestação de serviços de tecnologia da informação; elevado volume de dados a processar; necessidade de articulação com outras unidades e entidades; escassez de servidores; e dúvidas sobre a aplicação das normas de cobrança, que motivaram consultas jurídicas para esclarecimentos quanto às regras.

Dessa forma, a impossibilidade de emissão de opinião identificada pelas auditorias nos exercícios anteriores foi superada em 2024, em razão da exclusão, da conta contábil, dos beneficiários que não atendiam aos critérios normativos por não configurarem créditos passíveis de recuperação. Ao final do exercício, após os ajustes realizados em dezembro de 2024, em observância à recomendação da CGU, o saldo da conta 1.2.1.2.1.04.02 passou a refletir o valor de R\$ 476.840.156,19. Com isso, promoveu-se a correção de uma distorção no valor de R\$ 4.689.647.067,22.

⁴ Foram excluídos da base de cálculo 3.505.955 beneficiários, devido ao valor do débito ser inferior a R\$ 1.800,00; 1.033.844 beneficiários, por apresentarem renda per capita mensal inferior a dois salários mínimos ou renda mensal familiar inferior a três salários mínimos; 1.399 beneficiários, por motivo de falecimento; e 18 beneficiários, por fraude.

⁵ Por meio do sistema, além de poder efetuar o pagamento do valor devido, à vista ou parcelado, o usuário pode apresentar defesa e entrar com recurso, caso não concorde com o motivo apontado para devolução. <https://www.gov.br/mds/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>, acesso em 31.03.2025.

2.2.2 Atualização da metodologia de cálculo do ajuste de perdas melhorou a utilidade da informação contábil para os usuários

Refere-se à distorção corrigida, presente na conta contábil “1.2.1.2.1.99.03 – Ajustes de Perdas de Outros Créditos (LP)”, decorrente da não aplicação dos critérios normativos, já explicitados no item 2.2.1, para a determinação do montante efetivamente passível de exigibilidade, relativo aos pagamentos indevidos do Auxílio Emergencial 2020, Auxílio Emergencial Residual e Auxílio Emergencial 2021, reconhecidos na conta contábil “1.2.1.2.1.04.02 – Créditos a Receber decorrentes de Dano ao Patrimônio (LP)”.

Como consequência, a distorção na conta principal também comprometia a aplicação de metodologia adequada para mensuração do ajuste para perdas dos créditos, aderente aos critérios contábeis. No início de 2024, o saldo da conta redutora 1.2.1.2.1.99.03 totalizava R\$ 5.123.608.339,70, o que representava um percentual estimado de perdas de aproximadamente 99,17%.

Em decorrência dos apontamentos realizados pelas equipes de auditoria da CGU e das recomendações emitidas em exercícios anteriores⁶, o MDS passou a aplicar os critérios normativos à conta contábil “1.2.1.2.1.04.02 – Créditos a Receber decorrentes de Dano ao Patrimônio (LP)”, conferindo maior fidedignidade ao valor-base utilizado na mensuração de perdas, o que permitiu a correção da distorção verificada.

A metodologia revisada considerou a taxa histórica de devoluções efetivas observadas nos exercícios anteriores, conferindo a base apropriada para a elaboração de uma metodologia de mensuração de perdas, resultando em um percentual de recuperação estimado de 2,29%. Dessa forma, o ajuste para perdas passou a corresponder a 97,71% do valor registrado como crédito a receber. Destaca-se que a nova metodologia foi divulgada publicamente por meio das Notas Explicativas referentes ao 4º trimestre de 2024.

Dessa forma, verificou-se que a conta “1.2.1.2.1.99.03 – Ajustes de Perdas de Outros Créditos (LP)” passou a refletir uma informação contábil mais aderente aos normativos pertinentes e mais útil aos usuários, contribuindo para o aprimoramento da prestação de contas, da responsabilização e da tomada de decisões. O saldo da conta, ao final de 2024, totalizou R\$ 472.799.120,11, representando uma distorção corrigida no valor de R\$ 4.653.551.673,07.

⁶ Na AAC referente ao exercício 2020 (Relatório nº 874648), as recomendações nº 991118 e 993616 tratavam sobre a contabilização de ajustes para perdas dos créditos a receber, conforme Macrofunção SIAFI 020343 – Ajuste para Perdas Estimadas. Na AAC do exercício 2021 (Relatório nº 1021232), foi emitida recomendação para que o reconhecimento de recursos a receber referentes a devoluções do Auxílio Emergencial fosse acompanhado do ajuste dos valores inscritos em créditos a recuperar.

2.3 Distorções Não Corrigidas de Valor

2.3.1 Registros de remuneração de saldos em contas dos Programas Bolsa Família e Auxílio Gás dos Brasileiros em exercício distinto de seu fato gerador

As políticas públicas Programa Bolsa Família e Programa Auxílio Gás dos Brasileiros são operacionalizadas, para fins de pagamento dos benefícios, pela Caixa Econômica Federal, considerando o Contrato nº 02/2021. Suas cláusulas preveem que os saldos existentes em conta sejam remunerados diariamente, sendo os valores repassados ao MDS no mês subsequente ao da apuração.

Tal questão já havia sido objeto de avaliação por ocasião da auditoria das contas do exercício de 2023, identificando-se *“registros referentes à remuneração dos saldos das contas dos Programas Auxílio Brasil e Bolsa Família realizados em exercício distinto da ocorrência do fato gerador”*. Com base nas evidências analisadas, constatou-se que a situação se manteve no exercício de 2024.

A conta contábil avaliada, “4.4.5.2.1.01.00 – Remuneração de Aplicações Financeiras”, apresentou lançamentos em período diverso ao do fato gerador, em desconformidade com o princípio da competência, conforme preconizado pela NBC TSP – Estrutura Conceitual, MCASP e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Do saldo credor registrado em 2024, no valor de R\$ 529.701.640,26, relativos ao PBF e ao PAGB, R\$ 65.213.867,20 referem-se a fatos geradores de 2023, o que resultou na superavaliação da conta no exercício de 2024. Por outro lado, R\$ 44.631.415,74, cujo fato gerador ocorreu em 2024, foram lançados apenas em 2025, ocasionando a subavaliação da conta no exercício de 2024. Assim, o saldo da conta de Variação Patrimonial Aumentativa (VPA) em 2024 estava superavaliada em R\$ 20.582.451,46 em decorrência desta falha. Dessa forma, verifica-se a necessidade de aperfeiçoamento dos lançamentos contábeis, especialmente ao final do exercício, com vistas a mitigar as distorções geradas pelo reconhecimento em exercício diverso daquele do fato gerador. A superavaliação no valor de R\$ 65.213.867,20 e a subavaliação de R\$ 44.631.415,74 na conta “4.4.5.2.1.01.00 – Remuneração de Aplicações Financeiras”, comprometem a fidedignidade das demonstrações contábeis, prejudicando sua utilidade para os processos decisórios dos usuários e fragilizando a prestação de contas dos recursos públicos. Além disso, a existência de registros, no montante de R\$ 17.200.716,52, para os quais não foi possível obter evidências apropriadas e suficientes reforça o cenário de incerteza quanto à correta aplicação do regime de competência.

2.3.2 Ausência de estorno contábil de devoluções de benefícios não sacados, em descumprimento ao regime de competência

Os benefícios concedidos referentes ao PBF e ao PAGB apresentam prazo de 180 dias para que os beneficiários realizem o saque, conforme disposto na Portaria MDS nº 954, de 29.12.2023. Caso o saque não seja efetuado, os recursos devem ser devolvidos pela CAIXA, agente operacional das políticas, até o penúltimo dia útil do mês subsequente ao vencimento da parcela, nos termos do Contrato nº 02/2021, celebrado com o MDS.

A operacionalização das políticas públicas mostrou-se aderente tanto ao prazo para saques pelos beneficiários quanto ao prazo de devolução dos recursos não sacados, sob responsabilidade da CAIXA. Contudo, em relação ao benefício do PAGB referente ao mês de junho de 2024, cujo período de saque expirou em 24.12.2024, não foi registrado o respectivo estorno na conta contábil de Variação Patrimonial Diminutiva (VPD) “3.2.5.1.1.01.00 – Políticas Públicas de Transferência de Renda”, no valor de R\$ 4.135.650,00, em descumprimento ao regime de competência.

Destaca-se que, no gênero “Devoluções”, são registradas na conta contábil “3.2.5.1.1.01.00 – Políticas Públicas de Transferência de Renda”, na condição de estorno, as seguintes espécies: (I) devoluções de recursos não sacados, referentes a parcelas disponibilizadas na plataforma social; (II) restituições, correspondentes a devoluções espontâneas realizadas pelos beneficiários, em razão de pagamento indevido; e (III) devolução de recursos não sacados das contas poupança digital, decorrentes de valores depositados em conta individual dos beneficiários. Considerando-se a materialidade, ressalta-se que a espécie objeto de avaliação na auditoria corresponde às devoluções de recursos não sacados (item I), as quais representaram 66,3% do montante total registrado no gênero “Devoluções”.

A ausência de reconhecimento do estorno, no valor de R\$ 4.135.650,00, resultou na superavaliação da conta contábil “3.2.5.1.1.01.00 – Políticas Públicas de Transferência de Renda” e, em contrapartida, na subavaliação da conta “1.1.3.8.1.06.01 – Valores a Receber por Devolução de Despesas Estornadas”.

Essa distorção compromete a fidedignidade das informações apresentadas nas Demonstrações Contábeis, por não observar integralmente o regime de competência, prejudicando a adequada tomada de decisão pelos usuários.

2.4 Inconformidades das Transações Subjacentes

2.4.1. Insuficiência dos mecanismos de controle instituídos pelo MDS em relação à validação dos valores praticados nos Termos de Colaboração e de Fomento celebrados com Organizações da Sociedade Civil

O saldo da conta “3.5.2.3.1.01.00 – Transferências Voluntárias” do MDS em 31.12.2024 era de R\$ 805.969.568,26, compreendendo os pagamentos efetuados no exercício a Organizações

da Sociedade Civil (OSC) que celebraram Termos de Colaboração e Termos de Fomento, conforme o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído pela Lei nº 13.019, de 01.08.2014, e regulamentado pelo Decreto nº 8.726, de 28.04.2016.

De acordo com o art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, para a celebração de um Termo de Colaboração ou de Fomento, a OSC deve apresentar ao órgão público um Plano de Trabalho da parceria, no qual devem constar informações como o objeto a ser executado, a forma de execução, as metas a serem atingidas, os indicadores a serem utilizados, a previsão de receitas e despesas a serem executadas, entre outras. Apesar de atribuir às OSC a responsabilidade pela elaboração e apresentação dos Planos de Trabalho, o MROSC reforça o papel da Administração Pública no diálogo para a construção da proposta e na aprovação desses Planos de Trabalho, amparada em pareceres técnicos e jurídicos, conforme o Capítulo III do Decreto nº 8.726/2016 e Capítulo III da Lei nº 13.019/2024.

Especificamente quanto ao requisito relacionado à previsão de receitas e despesas, o §1º do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 estabelece que essa previsão será *“acompanhada da comprovação da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado”*. Esse dispositivo legal indica, de maneira não exaustiva, onze formas possíveis de comprovação dessa compatibilidade, incluindo consultas ao Portal de Compras do Governo Federal, ao Portal Nacional de Contratações Públicas, a apresentação de tabelas de preços de associações profissionais ou a apresentação de contratações similares. Apesar da variedade de possibilidades, verificou-se que, na prática, a principal forma utilizada para comprovação dessa compatibilidade é a apresentação de cotações com três fornecedores ou prestadores de serviços, conforme indicado no inciso IX do §1º do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016.

Nesse contexto, buscou-se avaliar os mecanismos de controle adotados pelo MDS para atestar a conformidade dos documentos apresentados pelas OSC em cumprimento ao §1º do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016. Foram identificadas 133 parcerias celebradas pelo MDS no exercício 2024, totalizando R\$ 100.616.522,63. Para a presente auditoria, foi definida uma amostra de 60 instrumentos com valor igual ou superior a R\$ 300.000,00, totalizando R\$ 88.545.104,63 celebrados. A partir dessa amostra, foram analisados os documentos constantes da plataforma TransfereGov para os principais itens dessas parcerias. No total, foram analisados 1.678 itens constantes dos Planos de Trabalho aprovados pelo MDS em 2024, visando avaliar se a documentação disponível estava em conformidade com o §1º do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016. Ressalta-se que os demais aspectos relacionados à aprovação dos Planos de Trabalho não fazem parte do escopo desta auditoria, tampouco o processo de execução, de acompanhamento e de aprovação dos instrumentos celebrados.

Foram identificadas situações que apontam para a necessidade de se aprimorar os controles instituídos nas diferentes áreas do MDS envolvidas na análise e aprovação dos Planos de Trabalho, especialmente em relação à comprovação da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado. Os tópicos a seguir descrevem as categorias de situações identificadas.

- **Aprovação de itens com documentação incompleta:** Foram identificados casos em que a OSC não apresentou documentação comprobatória quanto à adequação dos valores para determinados itens dos Planos de Trabalho que foram aprovados pelo MDS. Também foram

identificadas situações em que as cotações apresentadas eram inferiores ao mínimo exigido de três (apenas uma ou duas cotações), contrariando o inciso IX do §1º do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016.

- **Ausência de critério estabelecido quanto aos valores aprovados:** Verificou-se a adoção de critérios distintos para se definir, a partir das cotações apresentadas, os valores aprovados para os itens dos Planos de Trabalho. Em alguns casos, o valor aprovado corresponde à média das cotações apresentadas. Em outros casos, corresponde ao menor ou ao maior valor dentre as propostas. Há, ainda, situações em que o valor aprovado não guarda relação direta com os orçamentos apresentados, inclusive superando o maior valor dentre as cotações.

- **Ausência de justificativa para as quantidades indicadas:** Em alguns casos, foram identificados itens dos Planos de Trabalho com a indicação de quantidades elevadas, sem a devida justificativa técnica nos demais documentos que compõem a proposta apresentada pela OSC. Para esses casos, mesmo que os valores unitários sejam adequados, o superdimensionamento das quantidades pode acarretar o superfaturamento da parceria.

- **Ausência de referências quanto às especificações:** Alguns itens aprovados contêm especificações que podem elevar seus custos, sem que as justificativas técnicas para tais especificações constassem nos documentos que compõem a proposta apresentada pela OSC.

- **Ausência de validação da autenticidade das cotações:** Foram identificadas cotações em relação às quais não é possível validar a autenticidade dos documentos apresentados e, como consequência, não permitem a verificação da adequação dos preços praticados àqueles de mercado para os itens dos Planos de Trabalho.

As categorias de situações descritas foram apresentadas às áreas do MDS envolvidas com a celebração de Termos de Colaboração e de Fomento, visando o aprimoramento dos controles existentes para evitar a ocorrência dessas situações.

Em decorrência dessas tratativas, verificou-se a ausência de um documento normativo interno ao MDS voltado à orientação das áreas técnicas no processo de análise da documentação apresentada pelas OSC, sobretudo quanto à compatibilidade dos valores dos itens constantes dos Planos de Trabalho. Na prática, as áreas técnicas definem seus próprios mecanismos para análise e validação das informações apresentadas, com divergências nas interpretações de conceitos do MROSC, na profundidade das análises efetuadas e nas ferramentas utilizadas para analisar e validar as informações previamente à celebração das parcerias.

Dentre os mecanismos de controle informados pelas áreas técnicas, destacam-se a análise complementar e adicional dos preços realizada pela Subsecretaria de Gestão de Transferências (SGT/SE/MDS) em alguns casos e o uso de planilhas para cálculo do custo médio de objetos recorrentes. No entanto, áreas técnicas apontaram dificuldades associadas à grande quantidade de itens, à ocorrência frequente de ajustes nas propostas que implicam na necessidade de novas cotações e à inviabilidade prática de se estabelecer uma análise mais aprofundada em relação à conveniência e oportunidade na celebração de parcerias financiadas por emendas parlamentares.

Sobre isso, cabe ressaltar que parte dessas parcerias utiliza recursos financeiros decorrentes de emendas parlamentares, as quais indicam previamente as entidades que celebrarão os Termos de Colaboração ou de Fomento, afastando, assim, a necessidade de processo de seleção por parte do MDS. Nesses casos, o caráter obrigatório em relação à execução de alguns tipos de emendas parlamentares afeta o processo de análise da proposta por parte das áreas técnicas, uma vez que essa obrigatoriedade de execução somente seria afastada nos casos de impedimento de ordem técnica, conforme definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e em portarias específicas. Para o exercício 2024, as hipóteses de impedimento de ordem técnica estão estabelecidas no art. 74 da Lei nº 14.791/2023 e na Portaria Conjunta MS/MPO/MGI/SRI-PR nº 01/2024.

Esse conceito de impedimento de ordem técnica embasaria eventual decisão sobre a não celebração de parcerias, inclusive nos casos de emendas parlamentares de execução obrigatória, dificuldade mencionada por gestores do MDS durante a discussão desse tema na fase de execução da presente auditoria. Essa competência tem amparo nos incisos XI e XIII do art. 4º da Portaria Conjunta MS/MPO/MGI/SRI-PR nº 01/2024, que estabelecem como hipóteses de impedimento de ordem técnica a *“reprovação da proposta ou plano de trabalho”* e a *“não realização de ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho”*.

Destaca-se que, mesmo nos casos em que a escolha do destinatário decorra de indicação parlamentar, a celebração da parceria, o monitoramento da execução e a análise da prestação de contas permanecem sob responsabilidade do órgão público competente do Poder Executivo. Cabendo, portanto, a esse órgão avaliar a habilitação técnica da entidade destinatária e verificar a aderência da aplicação dos recursos à política pública correspondente.

Por todo o exposto, verifica-se que os mecanismos de controle atualmente adotados pelo MDS são fragmentados e insuficientes para assegurar que os valores apresentados pelas OSC nas propostas de parcerias que envolvem transferências voluntárias de recursos sejam compatíveis com aqueles de mercado, tampouco que as quantidades e as especificações indicadas nos itens estejam aderentes aos objetivos das parcerias.

2.4.2. Ausência de plano de ação para o processo de ressarcimento do Auxílio Emergencial pago indevidamente gerou desconformidade ao normativo pertinente

Trata-se da análise de conformidade às determinações da Portaria MC nº 806, de 17.08.2022, que dispõe sobre as ações de ressarcimento do Auxílio Emergencial, nos termos do Decreto nº 10.990, de 09.03.2022.

Foram avaliadas as seguintes disposições da Portaria: (I) apresentação da listagem definitiva dos beneficiários com indício de irregularidade, conforme os art. 4º e 5º; (II) apresentação da listagem das vítimas de fraude do Auxílio Emergencial, nos termos do art. 6º, inciso II; e (III) elaboração de plano de ação aprovado pelo Comitê Interno de Governança do MDS, consoante o art. 24.

Durante a execução da auditoria, evidências documentais ratificaram a elaboração da listagem de beneficiários com indícios de irregularidade (167.405 pessoas) e da listagem de vítimas de fraude (4.367 pessoas). Entretanto, não foi apresentado pelo MDS o plano de ação previsto no art. 24 da mencionada Portaria.

Em que pese a inexistência de plano de ação, verificou-se o desenvolvimento de procedimentos e iniciativas, nos últimos exercícios, voltados à concretização do ressarcimento ao erário, os quais, no entanto, são impactados pela não formalização do referido plano. Dentre as iniciativas, destaca-se a implementação de programa específico para cobrança administrativa, o VEJAE (já abordado no item 2.2.1 deste Relatório), cuja operação foi iniciada em março de 2025. Adicionalmente, foram superados desafios relevantes, tais como:

- a definição da interpretação jurídica do Decreto nº 10.990/2022, formalizada por meio do Parecer nº 535/2023/CONJUR-MDS/CGU/AGU, de 01.11.2023;
- o processo de filtragem dos beneficiários passíveis de cobrança, com base em critérios de condição econômica e na definição de piso ressarcível, conforme avaliação de custo-benefício – atividade que demandou o apoio de outras entidades;
- a superação de discontinuidades contratuais nos serviços de tecnologia da informação, necessários ao desenvolvimento do programa VEJAE.

No que se refere especificamente ao plano de ação, observa-se que a edição da Portaria MDS nº 1.064, de 12.03.2025, revogou integralmente a Portaria MC nº 806/2022 e, consequentemente, a exigência de sua elaboração. Entretanto, a avaliação da auditoria contemplou o exercício de 2024, período em que a Portaria MC nº 806/2022 ainda se encontrava em vigor e, como consequência, a necessidade de elaboração de plano de ação, o qual deveria ter sido submetido ao Comitê Interno de Governança do MDS em até 30 dias após a publicação da Portaria, ou seja, ainda no exercício de 2022.

Assim, a inexistência de um plano de ação, devidamente formalizado e referendado pelo Comitê Interno de Governança do MDS, acarretou situação de desconformidade ao normativo pertinente, durante o exercício de 2024.

2.4.3. Falhas pontuais nos procedimentos para a aplicação e no monitoramento das Ações Especiais de Pagamento (AEP) em municípios em situação de enfrentamento de desastres

Trata-se de análise da conformidade dos processos de aplicação das Ações Especiais de Pagamento (AEP) no âmbito do Programa Bolsa Família e do Programa Auxílio-Gás dos Brasileiros, no contexto dos municípios em situação de enfrentamento de desastres ao longo do exercício de 2024. Foram identificadas falhas relacionadas à documentação exigida para a aplicação das AEP e ao monitoramento dos resultados dessas ações, conforme descrito a seguir.

a) Falhas pontuais nos procedimentos administrativos para a aplicação das AEP

De acordo com a Instrução Normativa SENARC/MDS nº 40⁷, de 18.04.2024, as “ações especiais de gestão de benefícios e de pagamento” ou “Ações Especiais de Pagamento (AEP)” consistem na *“prorrogação ou supressão de repercussão de atividades de administração de benefícios do Programa Bolsa Família e adoção de ações especiais de pagamento, o que inclui logística e meios e canais de pagamento, tendo por finalidade a efetiva transferência dos valores referentes aos benefícios financeiros, previstos na Lei nº 14.601, de 2023, às famílias beneficiárias do Programa”*⁸.

O anexo da Instrução Normativa estabelece os seguintes procedimentos administrativos para a formalização das situações que ensejam a aplicação das AEP:

1. Emissão de ofício pelo ente federado assinado pelo/a titular da pasta responsável pela gestão do PBF com a solicitação da ação especial de pagamento explicitando as razões pelas quais deseja a aplicação das medidas na gestão de benefícios e de pagamento do PBF, citando as legislações emitidas pelo ente à situação anormal e o conjunto de municípios envolvidos na ocorrência.
2. O ofício deverá ser encaminhado ao MDS, acompanhado da seguinte documentação: i) Decreto estadual; ou ii) Portaria do Ministério da Integração Regional.
3. O prazo máximo de recebimento das referidas documentações é de 120 (cento e vinte) dias, contados da data do Decreto do ente federado que declara situação anormal ou Portaria do Ministério da Integração Regional.
4. Para que as medidas de pagamentos sejam aplicadas no mês de recebimento do ofício, a documentação terá de ser recebida até, no máximo, o terceiro dia do calendário de pagamentos do PBF. Do contrário, será aplicada a partir do mês subsequente.

A verificação da aderência entre os procedimentos adotados pelo MDS e os normativos de regência (IN SENARC/MDS nº 33/2023 ou IN SENARC/MDS nº 40/2024, conforme o período de concessão da AEP), foi realizada com base no confronto entre o conteúdo processual disponibilizado à auditoria e os requisitos estabelecidos nas normas citadas.

As análises de processos quanto à aplicação de AEP em quinze Unidades da Federação (UF) indicaram que, de forma geral, os requisitos normativos foram observados pelo MDS na apreciação das solicitações dos entes federativos em situações de enfrentamento de desastres em 2024.

Contudo, foram identificadas ocorrências pontuais que evidenciam fragilidades nos controles adotados pelo MDS, especialmente quanto à análise documental e à verificação da conformidade das informações apresentadas. Dentre essas ocorrências, destacam-se:

⁷ Revogou a Instrução Normativa nº 33/SENARC/MDS, de 11.12.2023, que tratava do mesmo objeto e estabelecia os mesmos procedimentos a serem observados para a concessão das AEP. Dessa forma, ambas as instruções normativas foram consideradas, conforme o período de concessão examinado.

⁸ Conceito extraído do art. 2º, inciso VII, da IN SENARC/MDS nº 40/2024.

- autorização de AEP sem apresentação de ofício pelo ente estadual/municipal, ou com ofício que não especificava os municípios a serem contemplados⁹;
- concessão de AEP a municípios sem documentação comprobatória constante do processo SEI das respectivas Unidades da Federação¹⁰; e
- divergência entre o tipo de desastre informado pelo MDS e aquele efetivamente decretado pela Unidade da Federação¹¹.

Adicionalmente, verificou-se que, em todos os processos analisados, não há documentação que evidencie o controle, por parte do MDS, sobre a vigência das medidas ou sobre eventuais prorrogações das AEP, o que também representa uma lacuna nos mecanismos de monitoramento e supervisão.

b) Sobre os Relatórios de Monitoramento das Ações Especiais de Pagamento (AEP)

Ao autorizar a aplicação das AEP nos municípios, o MDS encaminha ofício padrão à CAIXA, enumerando ações que devem ser adotadas para viabilizar a medida. Dentre essas ações, destaca-se a exigência de que a CAIXA proceda ao acompanhamento e avaliação das AEP, encaminhando ao MDS informações que incluam, em síntese¹²:

- a situação dos canais de pagamento em decorrência da situação de Emergência;
- a avaliação mensal da efetividade dos pagamentos, dos cartões não entregues (por município) e da quantidade de saques no mês, por instrumento de saque;
- o balanço de resultados e avaliação final das ações implementadas (incluindo pontos fortes e fracos, e demais dados relevantes), considerando o período de vigência da situação emergencial e período anterior, para fins de comparação; e
- outras informações relevantes sobre a situação nos municípios.

Embora o MDS indique a necessidade de envio dessas informações pela CAIXA, não estabelece prazo para seu encaminhamento.

Por sua vez, a CAIXA – ao comunicar ao MDS as providências adotadas para concretizar as AEP, também por meio de ofício padrão – compromete-se a apresentar a avaliação por meio dos

⁹ Situação observada nas análises de AEP concedidas a: um município de Alagoas; três municípios do Amazonas; dez municípios do Rio de Janeiro; e 93 municípios de Santa Catarina.

¹⁰ Situação verificada nas análises de AEP concedidas a: dezesseis municípios do Acre; dezesseis municípios do Paraná; e dois municípios da Bahia.

¹¹ Situação observada nas análises de AEP concedidas a: vinte municípios da Bahia; 23 municípios do Paraná; cinco municípios de Santa Catarina; e um município do Maranhão.

¹² Conforme modelo padrão de ofício encaminhado pelo MDS à Gerência Nacional de Programas de Transferência de Renda e Cadastros Sociais da CAIXA, por ocasião da concessão de AEP às UF analisadas, no qual se lê: “Quanto ao acompanhamento e avaliação das ações especiais de pagamento, a CAIXA deverá providenciar e encaminhar ao MDS as seguintes informações (...)”.

Relatórios de Monitoramento de Ações Especiais de Pagamento, igualmente sem definir prazo para o envio¹³.

Constatou-se a inexistência, nos processos examinados, de qualquer tipo de avaliação realizada pelo Agente Operador quanto ao monitoramento das AEP. Tampouco foram apresentadas evidências de que o MDS tenha adotado medidas para cobrar essas informações, inclusive em exercícios anteriores a 2024.

Nesse contexto, o MDS informou que o envio dos Relatórios de Monitoramento das Ações Especiais de Pagamento pela CAIXA é item previsto contratualmente, mas tem se restringido, de forma rotineira, a apenas dois dos elementos exigidos no ofício padrão encaminhado. Contudo, além de não respaldar sua manifestação com a apresentação desses relatórios, tampouco informou a periodicidade em que esses documentos têm sido disponibilizados pela CAIXA.

Cabe ressaltar a importância de o Agente Operador fornecer *feedback* ao MDS – e que este atue de forma proativa para obter tais informações – sobre os resultados da aplicação das AEP, incluindo os pontos fortes e fracos identificados. Essas informações são fundamentais para subsidiar o aprimoramento dos processos de concessão e supervisão das AEP, bem como para assegurar a necessária prestação de contas à sociedade sobre as medidas executadas.

c) Sobre a consolidação de informações, de análises conclusivas e de transparência sobre os resultados das AEP

A IN SENARC/MDS nº 40/2024 estabelece atribuições ao Agente Operador do PBF e do PAGB, a CAIXA, bem como aos entes estaduais, municipais e distrital, no contexto das Ações Especiais de Pagamento. Essas atribuições geram informações relevantes, que deveriam estar sob controle e acompanhamento do MDS, tendo em vista o contexto de interação entre os atores e de sinergia proposto na norma.

De posse dessas informações, decorrentes da execução, acompanhamento e conclusão das AEP, caberia ao MDS avaliá-las de forma sistemática com o objetivo de subsidiar: (i) aprimoramentos futuros nos procedimentos de concessão e supervisão das AEP, especialmente no que se refere aos pontos de fragilidade eventualmente identificados; e (ii) divulgação regular e consistente dos resultados à sociedade, em observância ao princípio da transparência.

Entretanto, nos quinze processos examinados, não foram identificadas análises conclusivas elaboradas pelo MDS enquanto órgão supervisor (seja na forma de despachos, pareceres ou notas técnicas), que consolidassem os resultados obtidos durante a vigência das AEP, sob três perspectivas complementares:

- a do Agente Operador (CAIXA);

¹³ Conforme modelo padrão de ofício encaminhado pela CAIXA ao MDS (observado em todos os processos analisados), no qual se lê: “*Informamos que a avaliação da ação especial de pagamento será encaminhada a esse Ministério por meio do item contratual 25 – Relatório de Monitoramento de Ações Especiais de Pagamento*”.

- a dos entes estaduais, municipais e distrital; e
- a do próprio MDS, com base nas interações institucionais com os demais atores.

Tampouco foram identificados mecanismos institucionais voltados à obtenção sistemática dessas informações por parte do MDS junto aos atores mencionados.

O MDS informou que a avaliação das AEP é realizada por meio de interações da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e de reuniões mensais com os coordenadores estaduais do Programa Bolsa Família. No entanto, os registros dessas atividades não estavam instruídos nos processos de concessão das AEP analisados, não sendo possível respaldar a manifestação apresentada. O MDS também informou que realiza, semanalmente, o monitoramento das AEP, no âmbito do Gabinete da SENARC, utilizando planilhas compartilhadas. Contudo, as referidas planilhas consistem em registros operacionais de controle, não se confundindo com o relato gerencial requerido, conforme detalhado neste achado de auditoria.

Observa-se ainda que, embora haja alguma publicidade quanto à concessão das AEP, não se verifica a devida repercussão quanto aos seus resultados, existindo a possibilidade de ser conferida maior transparência às ações adotadas nas situações de enfrentamento de desastres.

A obtenção e consolidação, por parte do MDS, de informações geradas pelo Agente Operador e pelos entes subnacionais durante a execução das AEP, sem prejuízo daquelas geradas por meio das interações institucionais e das planilhas de monitoramento, seria fundamental para a elaboração de um relato gerencial com análise conclusiva, tanto sob a ótica quantitativa quanto qualitativa, acerca do desempenho das AEP nos estados e municípios contemplados com as medidas excepcionais. Esse documento constituiria insumo relevante para o aprimoramento normativo e procedimental das ações relacionadas, além de instrumento de prestação de contas à sociedade sobre a efetividade das ações implementadas.

2.4.4. Falhas relacionadas à regulamentação e à gestão do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros

Trata-se de análise acerca da conformidade dos procedimentos de gestão dos benefícios do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros (PAGB), com repercussão no exercício de 2024. A principal norma vigente sobre o tema é a Portaria MC nº 764, de 13.04.2022, que estabelece regras e procedimentos para a gestão do benefício, abrangendo o ingresso de famílias, a manutenção do benefício e a revisão cadastral dos beneficiários.

Os gastos com o PAGB são contabilmente registrados, juntamente com os gastos com o PBF, na conta 3.2.5.1.1.01.00 – Políticas Públicas de Transferência de Renda, que corresponde à conta de maior materialidade nos demonstrativos do MDS em 2024, excluídas as contas intraorçamentárias. Por isso, os testes de conformidade sobre esse Programa se vinculam ao escopo da auditoria financeira por abordar atos de gestão subjacentes aos registros da principal conta contábil do MDS.

Os tópicos a seguir detalham as principais lacunas e inconformidades observadas em relação à gestão do PAGB.

a) Ausência de definição das atribuições e competências dos agentes envolvidos na administração de benefícios do PAGB

O art. 13 da Portaria MC nº 764/2022 define a “administração de benefícios” como:

o conjunto de procedimentos de gestão, realizado pelos municípios e pela SENARC, que tem como objetivo assegurar o pagamento e eventuais interrupções temporárias ou permanentes do pagamento de benefícios, de acordo com a situação observada na família, no cumprimento das regras do PAGB. (grifo nosso)

No entanto, verifica-se que a norma não especifica objetivamente as atribuições e formas de atuação dos diferentes atores envolvido no processo. Em contraste, a Portaria MDS nº 897, de 07.07.2023, que regulamenta a gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família, dispõe de capítulo específico voltado à definição das competências e responsabilidades no âmbito da administração do PBF¹⁴. Essa norma apresenta de forma estruturada as atribuições do MDS na gestão do PBF, diferentemente da Portaria MC nº 764/2022, que não contempla dispositivo equivalente voltado à gestão do PAGB.

Dessa forma, observa-se que o PAGB vem sendo executado sem regramento normativo que estabeleça, de maneira objetiva, as atribuições e competências dos agentes responsáveis pelos procedimentos de administração de benefícios. Essa lacuna pode dificultar o controle sobre atos específicos da gestão operacional do Programa, assim como de responsabilização por esses atos.

b) Ausência de registro das justificativas para as ações de desbloqueio e reversão de cancelamento dos benefícios do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros

A Portaria MC nº 764/2022, em seus art. 18 e 19, define as ações de desbloqueio e de reversão de cancelamento dos benefícios do PAGB nos seguintes termos:

Desbloqueio de benefícios da família: ação de administração de benefícios destinada a desfazer o bloqueio de benefícios, a ser realizada pela SENARC ou pelos municípios, em decorrência de elucidação ou finalização das situações que motivaram o bloqueio, da retificação de erro operacional ou do deferimento de recurso administrativo pela autoridade competente; e

Reversão de cancelamento de benefícios da família: ação de administração de benefícios destinada a desfazer o cancelamento de benefícios, a ser realizada pela SENARC ou pelos municípios, em razão de fato superveniente que exija a retificação do cancelamento anteriormente efetuado, inclusive nos casos de erro operacional ou de deferimento de recurso administrativo pela autoridade competente.

¹⁴ Capítulo VII – Das Atribuições no Âmbito da Gestão de Benefícios. São definidas as competências e atribuições para os seguintes agentes no caso do PBF: Coordenadores Municipal e Estadual do PBF, Conselhos Municipal e Estadual de Assistência Social, além da própria SENARC/MDS.

Com o objetivo de avaliar a consistência dos registros relativos a essas ações, foi analisada a base de dados disponibilizada pelo MDS¹⁵ e que contém os registros das ações de administração de benefícios do PAGB executadas ao longo do exercício de 2024. Identificou-se elevado percentual de registros de desbloqueio e reversão de cancelamento sem o devido preenchimento do campo destinado à justificativa.

A análise das bases selecionadas demonstrou que um número expressivo de desbloqueios realizados em 2024 não possuía justificativa registrada, sendo o campo correspondente mantido sem preenchimento ou preenchido apenas com o caractere “.”.

Tabela 1 – Quantidade de desbloqueios de benefícios sem o registro da justificativa

Mês de referência	Registros com ação de Desbloqueio	Registros sem justificativa para o desbloqueio	% sem justificativa
Abril/2024	472.541	439.327	93,0%
Junho/2024	393.609	381.359	96,8%
Outubro/2024	239.475	210.096	87,7%
Dezembro/2024	283.254	234.765	82,9%
Total observado	1.388.879	1.265.547	91,1%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir das bases de dados disponibilizadas pelo MDS.

De forma semelhante ao observado nas ações de desbloqueio, observou-se elevado percentual de reversões de cancelamento sem o devido registro da justificativa correspondente. Identificaram-se casos em que o campo de justificativa se encontrava sem preenchimento ou preenchido apenas com o caractere “.”.

Tabela 2: Quantidade de reversões de cancelamento de benefícios sem o registro da justificativa

Mês de referência	Registros com ação de reversão de cancelamento	Registros sem justificativa para a reversão de cancelamento	% sem justificativa
Abril/2024	52.807	52.224	98,9%
Junho/2024	68.370	67.300	98,4%
Outubro/2024	99.030	94.569	95,5%
Dezembro/2024	165.955	159.663	96,2%
Total observado	386.162	373.756	96,8%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir das bases de dados disponibilizadas pelo MDS.

A análise evidencia que, ao estabelecer as ações de desbloqueio e reversão de cancelamento de benefícios, a Portaria MC nº 764/2022 buscou delimitar claramente os motivos que justificariam tais ações, como fato superveniente, retificação de erro operacional, elucidação ou finalização da causa impeditiva e deferimento de recurso administrativo.

¹⁵ Foi disponibilizada pelo MDS a base de dados denominada “EXTRAÇÃO_REL_GERAL_MANUTENCAO_PAGB_2024”, na qual foram selecionadas para análise as tabelas referentes aos meses de abril, junho, outubro e dezembro de 2024.

A ausência de registro das justificativas, somada à falta de padronização nos casos em que houve preenchimento, impede a adequada associação entre a ação de administração de benefícios e o respectivo fato gerador, configurando inobservância à norma vigente, que condiciona essas ações à existência de situações específicas e devidamente justificadas.

Além disso, constatou-se que o MDS não dispõe de critérios operacionais claros que orientem a aplicação prática das hipóteses previstas nos art. 18 e 19 da referida Portaria, tampouco implementou mecanismos de controle que assegurem o registro sistemático e fidedigno das justificativas. Essas fragilidades podem comprometer a rastreabilidade, a transparência e a governança da gestão dos benefícios do PAGB.

c) Encerramento dos procedimentos de focalização do PAGB apesar de dispositivo que prevê a sua realização periódica ainda vigente

O art. 2º, XII, da Portaria MC nº 764/2022 define a focalização do PAGB como a verificação periódica da consistência das informações registradas no CadÚnico¹⁶, com vistas ao aprimoramento do ingresso no Programa, aplicando-se, para sua operacionalização, normas complementares estabelecidas pela SENARC.

De acordo com entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁷, o termo “focalização” também pode ser compreendido como “segmentação e alcance do público-alvo”. Nessa perspectiva, trata-se de um processo fundamental para identificação de concessões indevidas no âmbito do programa a que se refere (no caso concreto, o PAGB). Solicitado a disponibilizar documentos que consolidassem os resultados dos processos de focalização do PAGB nos anos de 2023 e 2024, o MDS informou que “o processo de Focalização do PAGB foi encerrado em 2022, em função da retomada dos processos de Ação de Qualificação Cadastral em 2023 (...), em particular os processos de Averiguação Cadastral e Revisão Cadastral”¹⁸.

As Ações de Qualificação Cadastral mencionadas pelo MDS são voltadas ao CadÚnico e repercutem em diversos programas sociais, inclusive no PAGB. No entanto, tais ações não seriam um fim em si mesmas, mas instrumentos que viabilizam o processo de focalização do PAGB e, por extensão, de outros programas impactados, conforme suas especificidades. Dessa forma, as ações de qualificação constituiriam, a princípio, uma etapa preliminar ao processo de focalização propriamente dito. Assim, a execução das ações de qualificação não substituiria ou eliminaria a necessidade do processo de focalização, uma vez que são processos distintos e complementares no aprimoramento da política pública.

Segundo a Nota Técnica nº 01/2024/SAGICAD/MDS, de 27.01.2025, subitem 2.2:

Tanto a Averiguação Cadastral quanto a Revisão Cadastral buscam promover a atualização cadastral, e tem o intuito de estimular a correta prestação de informações por parte dos cidadãos. Desta forma, procura-se uma melhor

¹⁶ Instrumento oficial do Governo Federal para identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, servindo como base para a seleção de beneficiários de programas sociais.

¹⁷ Disponível em: [Lista de Alto Risco da Administração Pública](#). Painel intitulado *Tempestividade e focalização dos benefícios assistenciais*. Acesso em 25.02.2025.

¹⁸ Despacho nº 14/2024/SENARC/DEBEN/CGGAE, de 28.01.2025.

qualificação dos dados registrados no Cadastro Único e, consequentemente, contribui para a focalização dos programas usuários. (grifo nosso)

Por fim, destaca-se que o dispositivo que define a focalização do PAGB segue vigente no período de realização desta auditoria, uma vez que não foi formalmente revogado. Verifica-se, portanto, a inobservância da Portaria quanto a esse aspecto no exercício avaliado, visto que permanece a obrigatoriedade da realização periódica dos procedimentos de focalização desde a edição da norma, sem que tenham sido efetivamente executados.

Ressalta-se, no entanto, que, na manifestação ao relatório preliminar, o MDS informou que está promovendo a atualização da Portaria MC nº 764/2022, com o objetivo de eliminar referências à focalização do PAGB e consolidar a revogação do referido procedimento, em alinhamento às boas práticas de gestão pública.

d) Inexistência de norma complementar relacionada aos procedimentos de ressarcimento do PAGB

A Portaria MC nº 764/2022, em seu art. 30, estabelece que o Ministério deveria editar norma complementar específica para disciplinar os procedimentos de ressarcimento do PAGB. Questionado sobre a edição dessa norma, o MDS apresentou quatro normativos que, na sua visão, operacionalizam procedimentos relativos à administração de benefícios do PAGB, conforme já mencionados.

Porém, não se identificaram, nesses normativos, dispositivos que definam e detalhem os procedimentos específicos para o ressarcimento do PAGB, como critérios para cobrança extrajudicial, prazos, fluxos operacionais, instâncias envolvidas e formas de devolução dos valores.

O MDS reconhece que, até o momento, não foi elaborada norma complementar exclusiva relacionada ao ressarcimento do PAGB. Informou, ainda, que, para os casos de recebimento concomitante do PAGB e do PBF, situações de pagamentos indevidos do PAGB eventualmente identificadas vêm sendo tratadas com base nas regras de ressarcimento estabelecidas para o PBF, justificando essa abordagem pelo fato de que 97,28% do público do Programa Bolsa Família também recebe o PAGB¹⁹. Como respaldo legal, foram citados os art. 18 e 19 da Lei nº 14.601/2023 e os art. 49 a 56 do Decreto nº 12.064/2024.

No entanto, não foram identificados nessas normas, voltadas exclusivamente ao PBF, dispositivos que estendam explicitamente a sua aplicabilidade ao PAGB no que se refere ao ressarcimento de recursos financeiros.

Dessa forma, não ocorreria a aplicação tácita das regras do PBF ao PAGB unicamente em razão da sobreposição dos seus públicos-alvo. Ademais, o próprio Decreto que regulamenta o

¹⁹ Despacho nº 22/2025/MDS/SENARC/DEOP/CGCR/CR, de 27.01.2025.

PAGB²⁰ não dispõe sobre o ressarcimento de recursos financeiros, enquanto o Decreto que regulamenta o PBF dedica seção específica ao tema (art. 49 a 56).

Assim, verifica-se que, desde sua criação em 2021, o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros permanece sem norma própria que defina critérios e procedimentos aplicáveis ao ressarcimento de valores recebidos indevidamente. Como consequência, não há mecanismos formalmente instituídos para esse fim. Atualmente, de acordo com informações do MDS, os casos de ressarcimento do PAGB têm sido tratados considerando a normatização existente para o Programa Bolsa Família.

²⁰ Decreto nº 10.881, de 02.12.2021.

3. SITUAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS PELA CGU NO ÂMBITO DAS AUDITORIAS ANUAIS DE CONTAS

Trata-se da apresentação de um panorama das recomendações emitidas pela CGU para o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, no âmbito das Auditorias Anuais de Contas dos exercícios de 2020 a 2023, considerando-se as rotinas de acompanhamento e atendimento a essas recomendações, assim como a existência de pendências que possam impactar a gestão da Unidade. A tabela 3 sintetiza a situação das recomendações em março de 2025, tendo em vista as providências adotadas pelo MDS até 31.03.2025.

Tabela 3 – Situação das recomendações expedidas no âmbito das Auditorias Anuais de Contas dos exercícios de 2020 a 2023

Relatório de Auditoria	Exercício de referência	Nº de recomendações	Recomendações concluídas	Recomendações em aberto	Recomendações migradas para o MESP
874648	2020	26	26	0	-
1021232	2021	17	13	1	3
1112587	2022	11	4	5	2
1515294	2023	12	4	8	-

Fonte: Elaborado pela equipe auditoria a partir de registros do sistema e-CGU.

As quatorze recomendações que permanecem em monitoramento estão descritas no Anexo I. Dentre as recomendações que foram consideradas atendidas durante o exercício 2024 e que tiveram impacto relevante na gestão de ações e programas do MDS, destacam-se aquelas referentes ao reconhecimento de créditos a receber relacionados ao ressarcimento de parcelas do Auxílio Emergencial pagas indevidamente, conforme tratado nos itens 2.2.1 e 2.2.2 deste relatório.

4. RECOMENDAÇÕES

A seguir listam-se as recomendações propostas a partir dos fatos elencados neste Relatório de Auditoria:

1. Ajustar os fluxos contábeis, de modo que o reconhecimento das transações ocorra no exercício de seu fato gerador, com especial atenção às situações de encerramento do exercício, que demandam a antecipação dos procedimentos de registro contábil.

Achado 2.3.1

2. Estabelecer mecanismos de reconhecimento contábil das devoluções de recursos não sacados no âmbito do PBF e do PAGB, efetuadas pela CAIXA ao término do prazo legal de saque pelos beneficiários, de modo a assegurar a observância do regime de competência e refletir com fidedignidade a reversão da obrigação no exercício em que ocorrer o fato gerador da devolução.

Achado 2.3.2

3. Estabelecer procedimento interno que discipline o processo de validação dos valores praticados nos Termos de Colaboração e de Fomento celebrados pelo MDS, contemplando, entre outros aspectos: a) a previsão de realização de consultas de preços para itens de alta materialidade; b) a adoção de medidas para confirmação da fidedignidade das cotações apresentadas, inclusive com eventual validação junto às empresas envolvidas; c) a utilização de *checklists* para verificação da comprovação da compatibilidade de todos os itens pactuados; d) a definição de parâmetros para análise de valores, quantidades e especificações, quando cabível e; e) os critérios para aceitação das cotações apresentadas, de modo a assegurar que os documentos reflitam as condições de mercado na localidade de execução do objeto.

Achado 2.4.1

4. Incorporar às rotinas de análise para aplicação de Ações Especiais de Pagamento e aos processos administrativos correspondentes: a) *checklist* de verificação da conformidade documental com os requisitos da Instrução Normativa nº 40/2024 ou norma superveniente; b) mecanismos de controle e evidenciação da expiração dos prazos das AEP; e c) registro formal das prorrogações autorizadas, com indicação dos fundamentos e novas datas de vigência.

Achado 2.4.3

5. Aprimorar o processo de análise e divulgação dos resultados das Ações Especiais de Pagamento (AEP), com base em informações prestadas pelos entes federativos, pela CAIXA e pelas unidades internas do MDS, como forma de aprimorar a gestão e a transparência das ações emergenciais.

Achado 2.4.3

6. Revisar a regulamentação interna e os fluxos operacionais do PAGB, com vistas a: a) definir critérios e procedimentos para ressarcimento de valores indevidamente pagos; b) avaliar a pertinência e a oportunidade de submeter às instâncias competentes proposta para a formalização das atribuições, dos prazos e das responsabilidades na administração de benefícios, de forma similar ao que ocorre com o PBF; e c) ajustar as normas de regência, de modo a formalizar a substituição da focalização do PAGB pelas ações de qualificação do CadÚnico.

Achado 2.4.4

7. Estabelecer padrões mínimos para o registro das ações nos sistemas informatizados utilizados na administração de benefícios dos programas de transferência de renda (o SIBEC ou outro que vier a substituí-lo), de modo a assegurar que os registros sejam completos, tempestivos e rastreáveis, garantindo a qualidade e a consistência dos dados.

Achado 2.4.4

5. CONCLUSÃO

Visando avaliar a prestação de contas do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, a CGU realizou Auditoria Integrada Financeira com Conformidade tendo os seguintes objetivos gerais:

- Assegurar que as demonstrações contábeis foram elaboradas e apresentadas de acordo com as normas contábeis e o marco regulatório aplicável e estão livres de distorções relevantes causadas por fraude ou erro; e
- Assegurar que as transações subjacentes às demonstrações contábeis e os atos de gestão relevantes dos responsáveis pelo MDS estão de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta dos agentes públicos.

Em relação às Demonstrações Contábeis referentes a 31.12.2024, não se verificaram distorções relevantes com potencial de afetar a avaliação dos usuários das demonstrações contábeis e o processo de prestação de contas e responsabilização (*accountability*), notadamente com relação às contas patrimoniais.

Ressalta-se que a contabilização dos créditos de ressarcimento do auxílio emergencial, bem como o respectivo ajuste de perdas foram corrigidos no exercício de 2024, trazendo maior fidedignidade à informação contábil, ao excluir dos demonstrativos distorções que totalizavam R\$ 9.343.198.740,29.

Em relação aos achados de auditoria relacionados aos testes financeiros, descritos no item 2.3 deste relatório, foram constatadas distorções que impactam os saldos de contas contábeis do MDS. O achado 2.3.1. indica situação de inobservância ao regime de competência que afeta o saldo de uma conta de variação patrimonial aumentativa, na qual R\$ 65.213.867,20, referentes ao exercício 2023, foram indevidamente contabilizados em 2024; e R\$ 44.631.415,74, referentes ao exercício 2024, somente foram contabilizados em 2025. Em decorrência dessa falha, o resultado patrimonial de 2024 foi superavaliado em R\$ 20.582.451,46. Ainda em relação às contas de variação patrimonial, o achado 2.3.2 aponta para uma superavaliação de conta de VPD no montante de R\$ 4.135.650,00.

Sobre as distorções identificadas em contas do ativo, o achado 2.3.2 trata sobre uma subavaliação da conta de valores a receber no montante de R\$ 4.135.650,00,

No total, foram identificadas distorções no montante de R\$ 113.980.932,94. No entanto, os efeitos dessas distorções sobre os demonstrativos contábeis são reduzidos pelo fato de haver compensações de valores em níveis agregados de contas contábeis.

Cabe destacar que não foi possível avaliar a adequação do saldo da conta de passivo referente às provisões para RPV, no total de R\$ 5.227.033.903,00, uma vez que o MDS não possui gerência sobre os registros desta conta, cuja responsabilidade recai exclusivamente aos órgãos do Poder Judiciário Federal.

É importante destacar que as normas de auditoria estabelecem que, ao conduzir auditoria sobre demonstrações contábeis, o objetivo geral do auditor é obter segurança razoável de que as demonstrações, como um todo, estão livres de distorções relevantes, independentemente se causadas por fraude ou erro. O auditor deve, portanto, expressar uma opinião sobre se tais demonstrações foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável.

Nesse sentido, destaca-se o conceito de materialidade, que é definida como a maior distorção, dentro de uma população, que o auditor está disposto a aceitar (distorção tolerável), considerando as necessidades de informação dos usuários previstos. Representa, pois, a magnitude de uma distorção, incluindo omissão, de um item (informação) em uma demonstração financeira que, à luz das circunstâncias, individualmente ou de maneira agregada, pode influenciar as decisões econômicas dos usuários das informações.

Isso posto, para esta auditoria, a materialidade global de planejamento determinada para as Demonstrações Contábeis de 31.12.2024 do MDS foi de R\$ 2.029.132.727,34 para contas de estoque (ativo e passivo) e R\$ 5.808.181.695,06 para contas de fluxo (receita e despesa) de modo que, se o valor de distorções não corrigidas for maior que a materialidade global de planejamento estabelecida para o trabalho, isso significa que as demonstrações contábeis apresentam distorções relevantes.

As distorções (quantitativas) não corrigidas identificadas nas contas de fluxo e nas contas de estoque totalizaram R\$ 113.980.932,94, valores inferiores à materialidade global para os respectivos grupos de contas.

No entanto, considerando a impossibilidade de avaliações sobre o saldo da conta referente às Requisições de Pequeno Valor (RPV) cujo valor totalizava R\$ 5.227.033.903,00 em 31.12.2024 — e tendo em vista o princípio da separação dos poderes, que inviabiliza a realização de procedimentos de auditoria sobre tais registros, não foi possível à auditoria examinar a conformidade desses registros e emitir opinião.

No que se refere à conformidade, verificou-se que as transações subjacentes analisadas não atenderam a todos os requisitos exigidos pelas normas aplicáveis. Nesse sentido, foram identificadas as seguintes situações:

- Insuficiência dos mecanismos de controle instituídos pelo MDS em relação à validação dos valores praticados nos Termos de Colaboração e de Fomento celebrados com Organizações da Sociedade Civil;
- Ausência de plano de ação para o processo de ressarcimento do Auxílio Emergencial pago indevidamente;
- Falhas pontuais nos procedimentos para a aplicação e no monitoramento das Ações Especiais de Pagamento (AEP) em municípios em situação de enfrentamento de desastres; e
- Falhas relacionadas à regulamentação e à gestão do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros.

Por todo o exposto, conclui-se que há necessidade e oportunidade de aprimoramento das informações e registros nas Demonstrações Contábeis do MDS, de modo a atender aos critérios dispostos ao longo deste relatório e demais normas aplicáveis à organização. Para tanto, é fundamental o aprimoramento do processo de controle interno da entidade, de modo a garantir, com razoável segurança, que as afirmações da gestão estejam completas e fidedignas nos demonstrativos, refletindo a real situação patrimonial, financeira e econômica da organização e que as transações subjacentes atendam às normas aplicáveis.

Fatos ou condutas evidenciados neste relatório que eventualmente ensejarem a apuração de responsabilidade administrativa poderão ser encaminhados às instâncias específicas da CGU para a realização de juízo de admissibilidade, nos termos da legislação vigente.

6. ANEXOS

I – RECOMENDAÇÕES REFERENTES A AAC FINANCEIRAS DO MDS (EXERCÍCIOS 2020 A 2023) EM MONITORAMENTO

RELATÓRIO	EXERCÍCIO	ID RECOMENDAÇÃO	RECOMENDAÇÃO
874648	2020	991091	Registrar as despesas respeitando o mês de ocorrência do fato gerador e não a execução orçamentária. ²¹
1021232	2021	1199087	Estabelecer mecanismos que permitam ao MC fazer validação dos dados fornecidos pela Caixa, de modo que não se limite a informações disponíveis provenientes da própria contratada.
1112587	2022	1459222	Elaborar uma rotina periódica de produção de relatório que concilie: a) as bases de dados das devoluções e as restituições de recursos não utilizados com as respectivas GRUs arrecadadas pela Caixa e registradas nas contas contábeis 2.1.8.9.1.36.01 e 4.9.9.6.1.02.00, apontando a respectiva competência do pagamento dos benefícios não pagos/não movimentado, os códigos de recolhimento e da conta gráfica vinculada; e b) a remuneração financeira tanto dos recursos das contas gráficas/conta contábil quanto dos das contas poupanças sociais digitais arrecadadas pela caixa e contabilizadas na conta contábil 4.4.5.2.1.01.00, de forma a validar os juros auferidos e a tempestividade das devoluções conforme os prazos definidos em normas regulamentares.
1112587	2022	1459253	Reconhecer no SPIUnet o RIP de utilização das ocupações que o Ministério faz nos imóveis do Dnit, Anexo do Bloco F e Bloco C, bem como providencie o seu reconhecimento como ativo no balanço da entidade.
1112587	2022	1459296	Aprimorar a rotina de prestação de contas dos recursos do FNAS, notadamente em relação à disponibilização permanente do Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico Financeira e definição de prazos para análise por parte do FNAS/MC.
1112587	2022	1459315	Manter em transparência ativa as informações referentes à aplicação dos recursos transferidos aos entes subnacionais pelo FNAS.
1112587	2022	1459331	Estabelecer rotina de controle com vistas a, periodicamente, avaliar e monitorar a necessidade orçamentária anual do órgão.
1515294	2023	1631553	Adotar nova política contábil quanto ao reconhecimento de transferências realizadas, na forma disciplinada pela “Macrofunção SIAFI 020307 - Transferências Voluntárias”, aplicando prospectivamente a mudança em política contábil mediante baixa de saldo na conta “1.1.3.1.1.07.00 - Adiantamentos de Transferência Legal” em contrapartida à conta “Ajustes de Exercícios Anteriores”.

²¹ Em virtude das similaridades, a recomendação 3 de 2020 (ID 991091) será consolidada à recomendação 1 deste relatório, vinculada ao achado 2.3.1.

1515294	2023	1631328	Efetuar a baixa dos imóveis que foram objeto de doação (contas “1.2.3.2.1.01.01 - Imóveis Residenciais e Comerciais” e “1.2.3.2.1.01.03 - Terrenos e Glebas”) bem como dos imóveis que pertencem ao Ministério da Cultura e do 7º andar do “Bloco A” (conta “1.2.3.2.1.99.05 - Bens imóveis a classificar e registrar”).
1515294	2023	1631555	Realizar ajustes nas contas “1.1.3.8.2.38.00 - Adiantamento TED”, “3.6.5.2.01.00 - Desincorporação de Ativos”, “2.1.8.9.2.06.00 - Transferências financeiras a comprovar – TED” e “4.6.4.1.2.01.00 - Ganhos com Desincorporação de Passivo”, de modo que os respectivos saldos reflitam a real situação das prestações de contas dos TED relacionados ao MDS.
1515294	2023	1631329	Efetuar a baixa dos saldos constantes no passivo da entidade referente às transferências voluntárias com vigência encerrada até 31.12.2023 e que não compreendem mais obrigações presentes.
1515294	2023	1631559	Retificar o elemento de despesa dos empenhos emitidos ao longo dos exercícios financeiros, de restos pagar inscritos e de despesa orçamentária executada no exercício de 2023, fazendo substituição do código 92 (DEA) por outro mais afeto à natureza da própria despesa.
1515294	2023	1631354	Aprimorar o processo de monitoramento e apuração de pagamentos de BPC com indicativo de irregularidade, com avaliação de alternativas que possam tornar o processo mais efetivo e mais adequado às características do benefício e de seu público-alvo, composto por pessoas em situação de vulnerabilidade e que podem experimentar variações significativas em sua situação familiar no curto prazo.
1515294	2023	1631563	Aperfeiçoar o sistema de controle de registro e de fiscalização de equipamentos e materiais permanentes adquiridos pelos entes beneficiários dos recursos transferidos no âmbito do SUAS, na modalidade fundo a fundo, de modo a contemplar as exigências previstas na Portaria MC nº 580/2020.
1515294	2023	1631331	Avaliar os casos de transferências em situação de omissão quanto ao envio das prestações de contas (Anexo II do Relatório), instaurando as TCE para os casos cabíveis.

II – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A versão preliminar do presente Relatório de Avaliação foi encaminhada ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) para conhecimento, avaliação e manifestação acerca dos fatos e das recomendações apresentados pela equipe de auditoria.

Assim, após a reunião de busca conjunta de soluções, realizada em 10.04.2025, o MDS encaminhou, por meio do Ofício nº 870/2025/MDS/SE/CGAA, de 22.04.2025, do Ofício nº 909/2025/MDS/SE/CGAA, de 24.04.2025, e do Ofício nº 917/2025/MDS/SE/CGAA, de 25.04.2025, as considerações apresentadas pela Subsecretaria de Gestão de Transferências (SGT), pela Secretaria de Inclusão Socioeconômica (SISEC), pelo Departamento de Entidades de Apoio e Acolhimento Atuantes em Álcool e Drogas (DEPAD), pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança (SPOG) e pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC).

As informações apresentadas são transcritas a seguir, por itens do relatório, acompanhadas das respectivas análises por parte da equipe de auditoria. Destaque-se que, quando pertinente, os ajustes necessários foram realizados nos achados do Relatório.

Achado 2.3.1: Registros de remuneração de saldos em contas dos Programas Bolsa Família e Auxílio Gás dos Brasileiros em exercício distinto de seu fato gerador

Manifestação da Unidade Examinada

Em relação ao achado 2.3.1, o MDS apresentou a seguinte manifestação, por meio do Despacho nº 46/2025/SENARC/DEOP, de 17.04.2025:

“Quanto ao Achado 2.3.1 - O apontamento se detém à análise da movimentação da conta contábil “4.4.5.2.1.01.00 – Remuneração de Aplicações Financeiras”, que apresentou lançamentos em período diverso ao do fato gerador, em desconformidade com o princípio da competência, conforme preconizado pela NBC TSP – Estrutura Conceitual, MCASP e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Os citados lançamentos referem-se aos recolhimentos efetuados com o código 38802-5 - Rem.Saldos Re. não desembolsados, advindos das remunerações cujo fato gerador foi dezembro de 2024, enquanto o recolhimento ocorreu em janeiro em 2025.

A despeito desse procedimento, caberia informar que a Cláusula Décima do Contrato celebrado com o Agente Operação dos Programas Bolsa Família e Auxílio Gás dos Brasileiros prevê que os recursos do Bolsa Família e do Auxílio Gás serão creditados em Conta Suprimento específica para cada programa e ano, com movimentação e reserva pela CAIXA, cujos respectivos saldos serão remunerados financeiramente em base diária pela variação da Taxa Extra Mercado DEDIP do Banco Central do Brasil. Os referidos recolhimentos são repassados ao MDS no segundo dia útil de cada mês, acompanhados de Demonstrativo de Remuneração Mensal, que será enviado no primeiro dia útil imediatamente posterior ao repasse da remuneração. A previsão contratual utiliza como

parâmetro para o repasse o segundo dia útil do mês subsequente, justificado pelo fato de que somente após findo o mês é possível à CAIXA saber qual o valor exato a ser recolhido. O procedimento ocorre por intermédio do código 38802-5, e é parametrizado para a contabilização automática, a partir da emissão da Guia de Recolhimento da União (GRU). A escrituração contábil movimenta, dentre outras, as contas 35122.03.00 a débito, em contrapartida à conta 44521.01.00 a crédito, em conformidade com os preceitos do Programa.

Para fim de promover os ajustes dos registros contábeis e a apropriação das remunerações ocorridas no mês de dezembro de cada exercício e recolhidos em janeiro do ano subsequente, a SENARC solicitou a setorial de contabilidade do Tesouro Nacional a criação/indicação de código de recolhimento que venha adequar contabilmente o recolhimento feito em janeiro, cujo fator gerador foi dezembro do ano anterior. Assim, entendemos que a recomendação pode contribuir para o aprimoramento das boas práticas contábeis e, a partir da indicação dos mecanismos de ajustes, serão tomadas todas as providências no sentido de adequar os registros ao regime de competência.”

Análise da Equipe de Auditoria

Em sua manifestação, o MDS reconheceu que os recolhimentos relativos à remuneração de dezembro de 2024 foram contabilizados apenas em janeiro de 2025, resultando no descasamento temporal apontado. Informou, no entanto, que tal procedimento decorre da sistemática prevista contratualmente com a CAIXA. Relatou, ainda, que solicitou à STN a criação ou indicação de código de recolhimento que permita a contabilização adequada no exercício correspondente ao fato gerador.

Dessa forma, verifica-se que a manifestação da unidade auditada converge com a recomendação proposta, evidenciando concordância quanto à necessidade de aprimoramento das práticas contábeis relacionadas.

Ressalte-se que a análise da equipe de auditoria não questionou os prazos de recolhimento das remunerações financeiras, tampouco o procedimento de contabilização automática sob o código 38802-5. Contudo, o aprimoramento dos registros se mostra necessário para assegurar que o recolhimento faça referência ao mês e ano do respectivo fato gerador da operação, em conformidade ao regime de competência.

Achado 2.3.2: Ausência de estorno contábil de devoluções de benefícios não sacados, em descumprimento ao regime de competência

Manifestação da Unidade Examinada

No tocante ao achado 2.3.2, o MDS também se manifestou por meio do Despacho nº 46/2025/SENARC/DEOP:

“Em relação ao Achado 2.3.2, especialmente em relação ao benefício do PAGB referente ao mês de junho de 2024, cujo período de saque expirou em 24.12.2024, não ter sido registrado o respectivo estorno na conta contábil de Variação Patrimonial Diminutiva

(VPD) “3.2.5.1.1.01.00 – Políticas Públicas de Transferência de Renda”, no valor de R\$ 4.135.650,00, em descumprimento ao regime de competência, ponderamos:

O PAGB executou em torno de R\$ 3,42 bilhões de reais em 2024. Os processos de pagamentos obedecem, dentre outros aspectos, o disposto no APÊNDICE I - PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS do contrato celebrado com a CAIXA, onde é avaliada mensalmente a necessidade de repasse integral dos recursos. A avaliação é baseada na série histórica dos saques dos benefícios. Como demonstra o quadro 1 (abaixo)²², houve um aumento substancial do percentual de saques dos benefícios do PAGB, saindo de 98,51% no mês de janeiro de 2024 (parcela vencida) para 99,35% do mês de dezembro do mesmo ano, com vigência até 20/06/2025 e devolução de parcelas não sacadas em 29/07/2025.

Contrato celebrado com a CAIXA - “O MDS efetuará o repasse financeiro com a antecedência necessária, de modo que os recursos estejam em poder da CAIXA, 2 (dois) dias úteis antes da data prevista para início do calendário de pagamento dos benefícios e também, avaliará a necessidade de repasse integral dos recursos solicitados pela CAIXA, com base na folha de pagamentos, haja vista os saldos existentes e a projeção de desembolsos”.

Em relação ao fato de não ter havido o estorno dos R\$ 4.135.650,00 concernente ao mês de junho, cabe ressaltar da impossibilidade do estorno da despesa, uma vez que a devolução seria feita no dia 29 de janeiro de 2025. Portanto, sua contabilização não poderia ser ajustada a conta de anulação de despesa do exercício de 2024. A manutenção do valor na conta suprimimento é justificada em detrimento da necessidade da manutenção da conta com o saldo positivo, observada uma eventual inversão da conta em detrimento dos saques das competências outubro e dezembro de 2024. O fato pode ser verificado na coluna "I" do quadro apresentado. A compensação entre os valores remanescentes dos meses de junho e agosto em contrapartida aos meses de outubro e dezembro permitiu que o MDS não onerasse o orçamento do exercício de 2025 com despesas advinda do exercício de 2024. Registra-se que a inversão do conta obrigaria o MDS, de forma imediata, a ter que reconhecer a dívida advinda de exercícios anteriores, cuja previsão orçamentária inexistente. A providência de permitir a compensação possibilitou o cumprimento do art. 3º do Decreto n.º 8.535, de 2015, não permitindo, assim, a ocorrência de insuficiência de recursos para saques dos beneficiários do Programa.

Decreto nº 8.535, de 1º de outubro de 2015

Art. 3º É vedado aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal firmar contrato de prestação de serviços com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas, que contenha cláusula que permita a ocorrência de insuficiência de recursos por período superior a cinco dias úteis.

§ 1º Em caso de excepcional insuficiência de recursos, a instituição financeira comunicará a ocorrência ao órgão ou entidade do Poder Executivo federal contratante até o quinto dia útil da ocorrência, que procederá à cobertura do saldo em quarenta e oito horas úteis, contadas a partir do recebimento da comunicação.

Assim, solicitamos que seja avaliada a possibilidade da retirada da recomendação - Ausência de estorno contábil de devoluções de benefícios não sacados, em

²² constante do item 4.1 do Despacho nº 46/2025/SENARC/DEOP e reproduzido no apêndice deste relatório.

descumprimento ao regime de competência, uma vez que não houve o descumprimento do norma afeta ao caso, bem como pelo fato de a unidade estar cumprindo regulamente sua função quanto à gestão do Bolsa Família e Auxílio Gás, conforme se verifica no relatório preliminar, ao afirmar: "A operacionalização das políticas públicas mostrou-se aderente tanto ao prazo para saques pelos beneficiários quanto ao prazo de devolução dos recursos não sacados, sob responsabilidade da CAIXA."

Análise da Equipe de Auditoria

Em sua manifestação, o MDS argumentou que a devolução efetiva dos recursos foi programada para 29 de janeiro de 2025, o que inviabilizaria o estorno no exercício de 2024. Fundamentou, ainda, que, em situações de excepcionalidade, os valores a serem devolvidos pela CAIXA, em virtude da ausência de saque pelos beneficiários no período adequado, podem ser utilizados para suprir déficits posteriores da conta, no caso de o volume efetivo de saques superar as expectativas financeiras iniciais. Segundo o MDS, essa compensação entre saldos permitiu que não houvesse necessidade de aporte adicional de recursos, evitando a oneração do orçamento de 2025 com despesas relativas ao exercício de 2024.

Ressalta-se que esses mecanismos de cobertura financeira da conta suprimimento, utilizados para garantir a disponibilidade de recursos, não foram objeto de questionamento pela auditoria.

Entretanto, a justificativa apresentada, relacionada à necessidade de assegurar a disponibilidade financeira para os pagamentos, não afasta a desconformidade contábil apontada. O achado fundamenta-se na impossibilidade de compensação contábil desses mecanismos de cobertura financeira entre exercícios financeiros distintos, uma vez que a conta "3.2.5.1.1.01.00 - Políticas Públicas de Transferência de Renda" restou efetivamente superavaliada no exercício de 2024, no valor de R\$ 4.135.650,00.

O regime de competência determina que as devoluções de recursos cuja exigibilidade cessou, em decorrência da expiração do prazo legal para saque, sejam reconhecidas contabilmente no exercício em que o fato gerador ocorreu, independentemente da data efetiva da devolução dos recursos. Assim, a ausência de estorno no exercício de 2024 configura descumprimento do princípio contábil aplicável.

Embora não tenha ocorrido a efetiva devolução dos valores, deveria ter sido reconhecido contabilmente o estorno na conta 3.2.5.1.1.01.00, com a correspondente contrapartida em conta específica de créditos a receber, evidenciando a correta situação patrimonial de acordo com o regime de competência. Esse valor registrado em créditos a receber seria mantido para o exercício posterior e, no momento da ocorrência do fato gerador com a nova disponibilização do benefício, ocorreria o reconhecimento de VPD à conta "3.2.5.1.1.01.00 - Políticas Públicas de Transferência de Renda", porém, referente ao exercício de 2025, atendendo integralmente o regime de competência.

Dessa forma, entende-se pela manutenção do achado e da respectiva recomendação, que objetiva permitir a correta atualização dos registros contábeis na ocorrência da situação

descrita no achado, propiciando o reconhecimento tempestivo das devoluções de benefícios não sacados, em conformidade com o regime de competência.

Achado 2.3.3: Ausência de baixa contábil de devoluções voluntárias de Auxílio Emergencial, resultando em distorções no ativo

O achado em questão, constante do relatório preliminar, foi excluído do relatório definitivo em razão dos esclarecimentos prestados pelo MDS na reunião de busca conjunta de soluções e em reunião complementar com o Departamento de Resolução de Auxílios Descontinuados e Apoio à Rede Federal de Fiscalização do Programa Bolsa Família e Cadastro Único (DARE), realizada em 14.04.2025. Restou esclarecido que os valores devolvidos em 2024 não se referem, necessariamente, a devedores com irregularidade que seriam notificados por meio do sistema VEJAE e deveriam compor os créditos a receber registrados nas demonstrações contábeis. Tratam-se, em sua maioria, de restituições voluntárias, realizadas por meio de sistema distinto, sem relação com os créditos a receber registrados, o que descaracteriza a existência da distorção contábil apontada inicialmente.

Destaca-se que, conforme informado pelo MDS, tais devoluções espontâneos foram abrangidas no processo de depuração dos créditos a receber do Auxílio Emergencial, descrito nos achados 2.2.1 e 2.2.2, sendo consideradas no cálculo dos valores aptos a cobrança e na atualização dos registros contábeis correspondentes. Por todo o exposto, concluiu-se pela exclusão do achado e da respectiva recomendação inicialmente proposta.

Achado 2.4.1: Insuficiência dos mecanismos de controle instituídos pelo MDS em relação à validação dos valores praticados nos Termos de Colaboração e de Fomento celebrados com Organizações da Sociedade Civil

Manifestação da Unidade Examinada

O objeto do presente achado envolve a atuação de diversas unidades no âmbito do MDS. Nesse contexto, a Secretaria Nacional de Inclusão Socioeconômica se manifestou por meio do Despacho nº 2/2025/MDS/SISEC, de 16.04.2025:

“Trata o presente despacho de ofertar subsídios para manifestação desta SISEC quanto à Recomendação que diz respeito ao Achado 2.4.1 [...].

Assim, relativamente ao Achado 2.4.1, a versão preliminar do Relatório traz a seguinte Recomendação, pág. 34, item 4 (SEI 16769226): 4. Estabelecer procedimento interno que discipline o processo de validação dos valores praticados nos Termos de Colaboração e de Fomento celebrados pelo MDS, contemplando, entre outros aspectos: a) a previsão de realização de consultas de preços para itens de alta materialidade; b) a adoção de medidas para confirmação da fidedignidade das cotações apresentadas, inclusive com eventual validação junto às empresas envolvidas; c) a utilização de checklists para verificação da comprovação da compatibilidade de todos os itens pactuados; d) a definição de parâmetros para análise de valores, quantidades e especificações, quando cabível e; e) os critérios para aceitação das cotações apresentadas, de modo a assegurar que os documentos reflitam as condições de mercado na localidade de execução do objeto.

Nesse sentido, quanto às alíneas da Recomendação:

a) a previsão de realização de consultas de preços para itens de alta materialidade;

- a SISEC envia aos proponentes modelo de planilha orçamentária - com base em cálculo de preços médios, para elaboração e apresentação de proposta de projetos, conforme documento SEI nº 16816817;

- há também a possibilidade de se trabalhar, no lugar da média, com o cálculo de mediana, em aderência à nova lei de licitações (na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, não faz menção à média, e sim mediana), conforme documento SEI nº 16817105, no caso de convênios com entes públicos;

- a equipe técnica da SISEC buscará adotar o uso de aplicativos de robôs de consulta de preços, a exemplo de experiências que possam existir na administração pública;

b) a adoção de medidas para confirmação da fidedignidade das cotações apresentadas, inclusive com eventual validação junto às empresas envolvidas;

- é realizado o procedimento de consulta do comprovante do CNPJ da empresa titular da cotação apresentada, inclusive verificando a compatibilidade das atividades CNAE da empresa com a natureza dos bens e serviços cotados, sendo recusada a cotação quando não há essa compatibilidade;

- nas próximas apresentações de cotações, para aquelas de fornecedores específicos, será exigido que o proponente ateste a veracidade da mesma devendo subscrevê-la com declaração de veracidade;

c) a utilização de checklists para verificação da comprovação da compatibilidade de todos os itens pactuados;

- também já é adotado nos trabalhos de análise realizados pela equipe técnica, inclusive constando da Nota Técnica de análise do projeto item sobre a análise dos custos;

- as falhas ocorridas nos instrumentos de transferência voluntária apontadas pela auditoria foram equívocos, lapsos analíticos, que podem ocorrer num volume considerável de itens a serem analisados, mas que devem ser evitados com mais atenção e tempo de análise detalhada pela equipe técnica;

d) em geral, nos projetos de oferta de cursos de qualificação profissional, a SISEC tem adotado o parâmetro de custo médio da hora/aula de até R\$ 16,00 (dezesseis reais) para definir o montante dos recursos a serem transferidos, não sendo incluso neste preço médio a aquisição ou locação de equipamentos cujo valor é definido conforme a natureza desses. A fonte de referência do parâmetro é a Resolução CODEFAT nº 906, de 26 de maio de 2021;

- objetiva-se que a SISEC tenha seu normativo próprio para definição do custo médio da hora/aula a ser praticado na elaboração e definição dos valores dos projetos das ações de qualificação profissional do Programa Acredita no Primeiro Passo;

e) os critérios para aceitação das cotações apresentadas, de modo a assegurar que os documentos reflitam as condições de mercado na localidade de execução do objeto;

- embora ainda não reduzido a uma norma específica interna, a equipe técnica da SISEC já adota o procedimento de verificar a suficiência dos recursos para execução dos seus projetos, com base em cálculo de preços unitários médios dos custos previstos, quando da elaboração e aprovação dos instrumentos de transferências voluntárias, sendo para validação dos valores requerida dos proponentes a apresentação de, no mínimo três, cotações de preços de fornecedores mediante apresentação de proposta de orçamento, ou pesquisas de preços em mídias eletrônicas, ou preços praticados em contratos celebrados pelo proponente nos últimos doze meses anteriores à apresentação da proposta, ou outras opções de comprovação de preços de mercado conforme normas específicas aplicáveis a cada tipo de instrumento de transferência voluntária;

- de igual modo ao expressado na alínea anterior, objetiva-se que a SISEC tenha seu normativo próprio para aceitação das cotações de preços apresentadas pelos proponentes dos projetos.”

Já a Subsecretaria de Gestão de Transferências, se manifestou por meio do Ofício nº 26/2025/MDS/SE/SGT, no seguinte sentido:

“A Coordenação-Geral de Acompanhamento e Formalização de Transferências - CGAFT, vinculada a esta Subsecretaria de Gestão de Transferências - SGT, esclarece que, com referência à insuficiência dos mecanismos de controle instituídos pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) para a validação dos valores praticados nos Termos de Colaboração e de Fomento celebrados com Organizações da Sociedade Civil, cumpre informar que esta Subsecretaria adota medidas para verificar a adequação técnica e legal, bem como a compatibilidade dos itens constantes dos planos de trabalho apresentados pelas entidades.

Destaca se, entre essas medidas, o emprego de automações que realizam pesquisa de preços e monitoram a execução dos instrumentos. Não obstante, a CGAFT/SGT está empenhada na revisão de fluxos e procedimentos, com vistas a otimizar as análises e conferir maior segurança à verificação da compatibilidade de preços, quantidades e especificações dos itens objeto das parcerias.”

Por fim, o Departamento de Entidades de Apoio e Acolhimento Atuentes em Álcool e Drogas (DEPAD), vinculado à Secretaria-Executiva do MDS, manifestou concordância integral com os apontamentos feitos pela CGU, por meio do Ofício nº 108/2025/SE/DEPAD, de 17.04.2025, nos seguintes termos: “(...) formalizamos ciência da versão preliminar do Relatório de Auditoria e manifestamos concordância com os apontamentos realizados, não havendo considerações adicionais a serem apresentadas”.

Análise da Equipe de Auditoria

Em manifestação ao relatório preliminar, as unidades técnicas do MDS encaminharam informações adicionais sobre ações em andamento voltadas ao fortalecimento dos mecanismos de controle na celebração de Termos de Colaboração e de Fomento com Organizações da Sociedade Civil, conforme disposições do MROSC. Destaca-se que, das unidades do MDS que celebraram parcerias com OSC em 2024, apenas a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) não apresentou manifestação aos apontamentos preliminares.

A manifestação apresentada pela SISEC foi acompanhada de modelos de planilhas orçamentárias que vêm sendo disponibilizadas aos proponentes para conferir maior uniformidade na análise das propostas, especialmente em relação a itens de alta materialidade. As planilhas são elaboradas com base em preços médios ou na mediana dos preços, no caso de convênios com entes públicos, conforme as disposições da nova Lei de Licitações. Além disso, a Secretaria informou que pretende adotar o uso de robôs para consultas de preços, alinhando-se a práticas já implementadas na administração pública.

Estas ações relatadas concentram-se no aspecto da padronização da análise de preços, em resposta às fragilidades detalhadas no Achado 2.4.1, principalmente quanto à existência de critérios distintos entre as unidades técnicas para a definição dos valores aprovados nos Planos de Trabalho. Durante a execução dos exames, observou-se que os valores aprovados correspondiam, em alguns casos, à média das cotações apresentadas; em outros, ao menor ou maior valor; ou, ainda, a valores sem correspondência direta com os orçamentos encaminhados pelas OSC. Verifica-se que as planilhas adotadas no âmbito da SISEC visam mitigar tais inconsistências, embora a manifestação não tenha explicitado se a metodologia será adotada por todas as unidades do MDS envolvidas na celebração de parcerias.

Quanto à confirmação da fidedignidade das cotações apresentadas, a exemplo da validação junto às empresas proponentes ou o uso de fontes alternativas, a SISEC informou que já realiza a verificação do CNPJ da empresa responsável pela cotação, incluindo a análise da compatibilidade entre a sua Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) e a natureza dos bens e serviços cotados, recusando aquelas que não apresentem essa compatibilidade. Indicou, ainda, que pretende exigir, nas próximas apresentações de cotações, a assinatura de declaração de veracidade por parte do proponente. Contudo, novamente não foi informado se tais procedimentos serão adotados de maneira padronizada pelas demais unidades do MDS que celebram parcerias com OSC.

No que se refere ao uso de *checklists* para verificação da compatibilidade dos itens pactuados, a SISEC informou que essa prática já é adotada por suas equipes técnicas, inclusive nas Notas Técnicas relativas à análise dos custos dos projetos. No entanto, a título exemplificativo, verificação realizada à Nota Técnica nº 42/2024 (relativa à análise da proposta nº 000463/2024) constatou a ausência do mencionado *checklist* ou de qualquer outro detalhamento da análise dos custos, contrariando a informação prestada. Ainda sobre esse aspecto, a Secretaria considerou que as falhas identificadas pela auditoria seriam pontuais, atribuídas ao grande volume de itens analisados.

A SISEC também afirmou que já adota, embora ainda sem norma interna formalizada, a verificação da suficiência de recursos nos projetos, baseada na análise de preços unitários médios e na exigência de pelo menos três cotações de mercado. A expectativa é de que a Secretaria venha a regulamentar formalmente os critérios para aceitação dessas cotações nos instrumentos de transferências voluntárias.

Por sua vez, a SGT informou que já adota medidas para verificar a adequação das propostas, incluindo automações voltadas à pesquisa de preços e ao monitoramento da execução. Acrescentou que está em processo de revisão dos fluxos e procedimentos, com o objetivo de aprimorar as análises e conferir maior segurança na verificação de preços, quantidades e especificações dos itens pactuados.

Registra-se que, durante as interlocuções ocorridas na fase de execução da auditoria e na reunião de busca conjunta de soluções, foram observadas discussões internas entre as diversas áreas do MDS envolvidas na celebração de termos de colaboração e de fomento com Organizações da Sociedade Civil, com o objetivo de buscar a convergência de determinados procedimentos, por meio da adoção e padronização de boas práticas já implementadas por algumas unidades na avaliação dos Planos de Trabalho. Observa-se, contudo, que tais discussões ocorreram de maneira informal, uma vez que, embora existam diretrizes gerais sobre o tema, ainda não há normatização específica no âmbito do Ministério abrangendo a padronização de procedimentos, além da pouca integração verificada entre as secretarias no que tange às parcerias com as OSC.

As próprias manifestações apresentadas ao relatório preliminar evidenciam que os mecanismos de controle utilizados pelas diferentes unidades técnicas do MDS são heterogêneos, variando quanto à profundidade das análises, às ferramentas empregadas e aos critérios utilizados para avaliação das propostas. Essa diversidade de práticas reflete a ausência de diretrizes comuns a todo o MDS para a celebração de parcerias, o que reforça a necessidade de um esforço institucional de coordenação e padronização, buscando assegurar que tanto a celebração quanto o acompanhamento observem parâmetros mínimos e consistentes de conformidade em toda a estrutura do Ministério.

Ressalta-se que a ausência de parâmetros uniformes e formalizados pode comprometer a comparabilidade entre propostas e dificultar a rastreabilidade das decisões administrativas. Dessa maneira, entende-se pela manutenção do achado e da respectiva recomendação proposta, permanecendo a situação sob monitoramento pela CGU.

Achado 2.4.2: Ausência de plano de ação para o processo de ressarcimento do Auxílio Emergencial pago indevidamente gera desconformidade ao normativo pertinente

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho nº 20/2025/SE/SPOG/CGGOV, de 14.04.2025, o MDS apresentou a seguinte manifestação:

“[...] Entre as recomendações do Relatório Preliminar, destaca-se a n. 5, conforme texto citado a seguir: 5- Aprimorar os mecanismos de governança no âmbito do MDS,

com vistas à atuação permanente do Comitê Interno de Governança conforme a Portaria MDS nº 903, de 21.07.2023, especialmente quanto à realização das reuniões ordinárias trimestrais e à divulgação tempestiva das respectivas atas na página do Comitê Interno de Governança do MDS.

A recomendação tem como referência o Achado 2.4.2. do Relatório Preliminar, intitulado como *"Ausência de formalização de instrumento de governança para o processo de ressarcimento do Auxílio Emergencial pago indevidamente compromete o desenvolvimento da solução"*, que realiza análise de conformidade às determinações da Portaria MC 806, de 17 de agosto de 2022. [...]

Preliminarmente, cumpre registrar que a manifestação desta Coordenação-Geral de Governança - CGGOV/SPOG limita-se aos pontos elencados pela CGU em seu Relatório que dizem respeito à Governança Organizacional e à atuação do Comitê Interno de Governança do Ministério (CIGMDS) nas ações de ressarcimento do Auxílio Emergencial - AE, tendo em vista competência regimental prevista no inciso VIII [planejar, coordenar e supervisionar as ações de transformação da governança e da inovação no âmbito do Ministério, com vistas ao fortalecimento institucional e à modernização administrativa] do art. 17 do Decreto nº 11.392/2023. **A presente manifestação deve ser avaliada, portanto, de forma conjunta com as informações remetidas pelas demais unidades que tratam de ações de ressarcimento do AE.** [...]

Importa registrar que a Portaria MC 806, de 17 de agosto de 2022, objeto da análise contida no Achado e atualmente revogada, foi editada no ano de 2022, ainda no âmbito do extinto Ministério da Cidadania (MC). Durante a existência do extinto MC, a execução do AE — dada sua natureza extraordinária e emergencial — exigiu a constituição de arranjos colegiados de governança específicos para a tomada de decisão. Tais arranjos foram fundamentais para suprir lacunas de competência e atribuição diante da constante necessidade de implantação e condução de novos processos de trabalho e atividades, não previstos inicialmente na estrutura organizacional do órgão.

Diante da criação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), em 2023, a estrutura regimental do extinto Ministério da Cidadania foi revisada e as competências referentes ao AE foram formalmente incorporadas à nova estrutura organizacional. Nesse contexto, foi instituído o Departamento de Resolução de Auxílios Descontinuados e Apoio à Rede Federal de Fiscalização do Programa Bolsa Família e Cadastro Único (DARE), subordinado à Secretaria-Executiva do MDS [...].

[...] também foi realizada revisão abrangente da governança no MDS, materializada pela publicação da Portaria MDS 903, de 21 de julho de 2023, que institui a Política de Governança do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e cria o Comitê Interno de Governança do MDS (CIGMDS), além de outros colegiados internos de governança. A Política de Governança do MDS elenca liderança, estratégia e controle como mecanismos para o exercício da governança pública no âmbito do Ministério, e prevê que o CIGMDS auxilie a alta administração na implementação e na manutenção de processos, estruturas e mecanismos adequados à incorporação dos princípios e das diretrizes da governança previstos no Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017 e na Portaria MDS 903/2023 [...].

[...] ainda que o CIGMDS represente o nível mais elevado do arranjo institucionalizado para os colegiados de governança, os mecanismos de liderança, estratégia e controle podem ser postos em prática pela alta administração do MDS por meio de outros instrumentos e ferramentas que não contemplem obrigatoriamente reuniões do referido colegiado.

Nesse sentido, o Departamento de Resolução de Auxílios Descontinuados e Apoio à Rede Federal de Fiscalização do Programa Bolsa Família e Cadastro Único (DARE), unidade específica para tratamento de questões atinentes ao AE no âmbito da estrutura organizacional do MDS, constitui, atualmente, um dos principais instrumentos de governança para condução das ações de ressarcimento do AE, sendo importante ferramenta da liderança para definição de competências e responsabilidades no âmbito dos trabalhos referentes ao Auxílio Emergencial, em alinhamento com os princípios, diretrizes e mecanismos de governança estabelecidos pela Política de Governança do MDS.

Nesse contexto, entende-se que a ausência de colegiado específico ou de inclusão de temáticas relacionadas ao Auxílio Emergencial nas pautas de reuniões do CIGMDS não são suficientes para determinar que não foi assegurado o "patrocínio institucional necessário às unidades envolvidas" nas iniciativas de ressarcimento do AE, uma vez que a atuação da alta administração se materializou, entre outras formas, pela criação de uma unidade organizacional específica, devidamente formalizada por meio do Decreto nº 11.392/2023.

Ante o exposto, e à luz das evidências apresentadas no Relatório Preliminar, entende-se que não é possível estabelecer um nexo causal direto entre a ausência de deliberação formal do Comitê Interno de Governança quanto às ações para ressarcimento do Auxílio Emergencial e a efetividade das iniciativas adotadas. Embora o CIGMDS seja um importante instrumento de governança, há outras formas de participação da alta administração na execução dos trabalhos realizados no Ministério, cabendo à liderança da organização a definição da melhor estratégia para condução das temáticas sob responsabilidade do MDS, que pode ou não contemplar o debate em reuniões do CIGMDS.

No que diz respeito ao objeto específico da análise do Achado, importa destacar que, em razão da publicação da Portaria MDS nº 1.064, de 12.03.2025, que revogou integralmente a Portaria MC nº 806/2022, não há providências adicionais a serem adotadas pelo CIGMDS quanto à aprovação de Plano de Ação [...]

Quanto ao texto da Recomendação 5 contida no Relatório Preliminar da CGU, ao tempo que se reforça o compromisso do MDS com o contínuo aprimoramento dos mecanismos de governança, registra-se que as atas de todas as reuniões do CIGMDS realizadas desde sua criação, pela Portaria MDS 903/2023, foram tempestivamente disponibilizadas em transparência ativa no Portal do MDS, em observância ao disposto no art. 16 do Decreto 9.203/2017. Os referidos documentos encontram-se disponíveis para consulta no Portal do MDS, na seção *Ações e Programas > Governança > Política de Governança > Estrutura de Governança > Comitê Interno de Governança (CIGMDS)*."

Análise da Equipe de Auditoria

A Portaria MC nº 806, de 17.08.2022, que disciplinava o procedimento de ressarcimento do Auxílio Emergencial e definia as competências técnicas e arranjos de governança, estabelecia em seu art. 24 que a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação deveria propor um plano de ação, contendo as ações e o cronograma previstos na norma, no prazo de até 30 dias após sua publicação, para aprovação pelo Comitê de Governança do Ministério da Cidadania (atual MDS). O Comitê era regulamentado pelas Portarias MC nº 795 e nº 796, de 18.07.2022.

Constatou-se que o plano de ação não foi apresentado no prazo exigido de até 30 dias, assim como não foi proposto na ocasião da revisão da estrutura organizacional e das competências regimentais das unidades do Ministério, ocorrida em 2023, ou ainda durante a revisão da estrutura de governança, por meio da Portaria MDS nº 903, de 21.07.2023. Apenas em 2025, a Portaria MC nº 806/2022 foi integralmente revogada pela Portaria MDS nº 1.064, de 12.03.2025.

Dessa forma, evidencia-se o descumprimento normativo, configurando achado de desconformidade, uma vez que a revogação posterior da norma não descaracterizou o descumprimento ocorrido enquanto vigente, especialmente no exercício avaliado.

Sob a perspectiva da governança, o plano de ação, ao ser previsto em uma norma interna que condicionado à aprovação por instância colegiada do Ministério, assumia natureza de instrumento de governança, apto a estabelecer as diretrizes estratégicas para o atingimento do objetivo proposto, bem como os controles necessários para o seu monitoramento, proporcionando racionalidade de esforços e atuação coordenada das unidades envolvidas.

A análise identificou indícios de impactos negativos decorrentes da ausência do plano de ação, como a atuação de equipe reduzida e a instabilidade nos serviços de tecnologia da informação necessários à conclusão do sistema VEJAE. No entanto, em função das limitações inerentes ao escopo e ao prazo da auditoria de contas, não foram obtidas evidências suficientes para comprovar, de forma conclusiva, tais impactos. Por essa razão, optou-se pela exclusão do presente trecho no relatório:

~~[...] Assim, a inexistência de um plano de ação, devidamente formalizado e referendado pelo Comitê Interno de Governança do MDS, contribuiu para o atraso na adoção de procedimentos efetivos de ressarcimento do AE, cuja implementação ocorreu apenas em março de 2025, com a entrada em operação do sistema VEJAE. A ausência desse instrumento comprometeu a coordenação de esforços institucionais, dificultando a definição de uma estratégia viável e célere, com cronograma, marcos de execução, mapeamento de riscos e medidas voltadas à prevenção de prescrições, proporcionando situação de desconformidade ao normativo pertinente, durante o exercício de 2024.~~

~~Adicionalmente, a não participação formal da instância de governança — responsável por fomentar práticas de liderança, alinhamento estratégico e controle — dificultou a efetividade da iniciativa, especialmente por não assegurar o patrocínio institucional necessário às unidades envolvidas. Essa lacuna dificultou a mobilização de recursos críticos, como o reforço das equipes de tecnologia da informação, a designação de servidores e a articulação entre órgãos e entidades envolvidos.~~

Quanto à descrição sumária do achado, anteriormente redigida como: *“Ausência de formalização de instrumento de governança para o processo de ressarcimento do Auxílio Emergencial pago indevidamente compromete o desenvolvimento da solução”*, opta-se por sua reformulação, a fim de evitar interpretações ampliadas em relação ao escopo da constatação. Propõe-se, assim, a seguinte redação: *“Ausência de plano de ação para o processo de ressarcimento do Auxílio Emergencial pago indevidamente gerou desconformidade ao normativo pertinente”*.

Quanto à recomendação originalmente proposta, diante da revogação da Portaria MC nº 806/2022 pela Portaria MDS nº 1.064/2025, constata-se a perda do seu objeto, razão pela qual não se justifica sua manutenção. Cabe destacar, ainda, que o exercício da governança no âmbito do Ministério pode ser concretizado por diferentes frentes de atuação, a exemplo da criação de uma unidade especializada (DARE), conforme mencionado na manifestação do MDS. Por conseguinte, exclui-se a recomendação.

Diante do exposto, a equipe de auditoria entende pela manutenção do achado, em razão da desconformidade verificada com a norma pertinente vigente no exercício avaliado. De forma distinta, optou-se pela exclusão no achado das referências aos impactos negativos associados à ausência do plano de ação, bem como da recomendação anteriormente formulada.

Achado 2.4.3: Falhas pontuais nos procedimentos para a aplicação e no monitoramento das Ações Especiais de Pagamento (AEP) em municípios em situação de enfrentamento de desastres

Manifestação da Unidade Examinada

A respeito do Achado 2.4.3, o MDS se manifestou por meio da Nota Técnica nº 10/2025/DEBEN/SENARC, de 25.04.2025:

“[...] A atuação do MDS em situações de calamidade pública e emergência foi formalizada pioneiramente por meio da Portaria MDS no. 90/2013 (SEI 16842286), com o objetivo de dispor sobre os parâmetros e procedimentos para a atuação federal do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências tem como finalidade promover apoio e proteção às famílias e indivíduos atingidos por situações de emergência e de calamidade pública, que se encontrem desabrigados e desalojados. A intensificação de eventos extremos nos últimos anos impulsionou o MDS fortalecer sua atuação institucional, em particular no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF). Desse modo, foi editada a Portaria MDS 954/2023, a qual, por meio de seu Art. 12, define que o rol de medidas passíveis de adoção nos municípios com declaração de situação de emergência ou de calamidade pública pelos Estados ou pela União:

I - liberação do escalonamento de pagamentos do calendário previsto no Capítulo I desta Portaria, permitindo que a transferência monetária e o saque ocorram em qualquer data do calendário, independentemente do número do último dígito do NIS, sempre que autorizado pelo MDS;

II - prorrogação dos prazos de atualização cadastral para evitar repercussão nos benefícios do PBF em favor das famílias incluídas nos processos da Ação de Qualificação do Cadastro Único; e

III - independentemente de autorização do MDS ou de pedido ao Agente Operador, o Coordenador Municipal do PBF poderá emitir Declaração Especial de Pagamento (Anexo I) em nome do Responsável Familiar titular de conta contábil, que eventualmente teve o cartão e seus documentos de identificação extraviados, em decorrência de situação de emergência ou de calamidade pública, possibilitando a realização do saque por guia de pagamento, em local definido pelo Agente Operador, até a entrega de novo cartão social.

Nesse sentido, conforme o inciso II do Art. 27 da Portaria MDS 954/2023, cabe à Coordenação Estadual do PBF solicitar à SENARC/MDS a adoção de ações especiais para municípios com declaração de situação de emergência ou de calamidade pública.

Deve-se destacar a edição da Instrução Normativa no. 40/2024 SENARC/MDS (estabelecendo procedimentos complementares da gestão de benefícios e de meios e processos de pagamento do PBF para territórios em situação de enfrentamento de desastres ou em situação de vulnerabilidade ampliada, de povos e comunidades tradicionais) e a Portaria MDS no. 985, em maio de 2024 (SEI 16842360), estabelecendo medidas emergenciais para a gestão e operação do Programa Bolsa Família no estado em decorrência do Estado de Calamidade Pública. Ademais, no contexto das convocações de qualificação cadastral, a partir do reconhecimento da situação, será realizada prorrogação por dois meses, dos prazos de atualização cadastral para evitar repercussão nos benefícios do PBF em favor das famílias incluídas nos processos da Ação de Qualificação do Cadastro Único (Averiguação e Revisão Cadastral).

Nesse sentido, é importante considerar que a SENARC/MDS dispõe de um sólido arcabouço normativo e considerável experiência prática voltados para o atendimento aos beneficiários do PBF residentes de territórios em situação de calamidade ou emergência pública. Não obstante, este DEBEN/SENARC considera que os procedimentos e rotinas instituídos para implementar Ações Especiais de Pagamento são passíveis de aperfeiçoamento, em particular considerando a crescente ocorrência de eventos climáticos extremos.

Em atenção aos tópicos elencados pela equipe de auditoria no Achado 2.4.3 e nas Recomendações 6 e 7, este DEBEN/SENARC:

- vem realizando gestões internas para fortalecer a conformidade dos processos solicitando implementação de AED, que incluem as AEP garantindo as determinações da Portaria MDS nº 897/2023, a Portaria MDS no. 954/2023, a IN no. 40/2024 e a IN Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS nº 01/2025 (Qualificação Cadastral 2025) (SEI 16842500) e Anexo (16842514), a fim de evitar a recorrência de incorreções processuais, a exemplo das identificadas nos processos analisados pela equipe de auditoria da CGU;
- buscará incorporar ao check-list existente de monitoramento processual, entre outros pontos, o acompanhamento da vigência das medidas de emergência ou calamidade pública decretadas por estados ou pela União, assim como o registro

de suas eventuais prorrogações, incluindo-o, por fim, no processo SEI de referência;

- negociará com a CAIXA, agente operador do PBF, a inclusão de novas informações nos relatórios de acompanhamento, relativo à avaliação da execução das AEP no Relatórios de Monitoramento das Ações Especiais de Pagamento, bem como item específico no calendário operacional do Programa, com data prevista para envio ao MDS, em consonância com o contrato ora firmado com o agente operador, dando maior transparência da data de compartilhamento;
- considerará a elaboração de instrumento adicional para consolidação periódica, análise e divulgação das AEP, abrangendo informações dos agentes envolvidos (MDS, Governos Estaduais, Prefeituras Municipais e CAIXA), em periodicidade adequada.”

Análise da Equipe de Auditoria

No tocante às manifestações, registra-se que, além da reunião de busca conjunta de soluções, realizada em 10.04.2025, foi promovida nova reunião entre a equipe de auditoria e a SENARC em 15.04.2025, na qual se discutiu novamente o achado em tela, constante da versão preliminar do relatório de auditoria, bem como as respectivas recomendações, com o objetivo de alinhar os entendimentos da CGU e do MDS acerca das situações apontadas.

A manifestação encaminhada posteriormente pelo MDS, ora transcrita, ratifica os entendimentos debatidos nas referidas reuniões, e as ações propostas mostram-se em consonância com o disposto nas recomendações decorrentes do achado de auditoria.

Além de mencionar as melhorias processuais que a serem implementadas, a unidade informou que pretende negociar com a CAIXA a inclusão de novas informações nos relatórios de monitoramento, com vistas a garantir maior transparência e controle sobre as Ações Especiais de Pagamento. Adicionalmente, indicou a possibilidade de elaboração de instrumento específico para a consolidação periódica, análise e divulgação das informações relativas às AEP, abrangendo os diversos agentes envolvidos em sua execução. Destaca-se o posicionamento da unidade auditada no sentido de que “os procedimentos e rotinas instituídos para implementar Ações Especiais de Pagamento são passíveis de aperfeiçoamento”, evidenciando a disposição da SENARC em promover ajustes e melhorias nos seus processos internos.

Dessa forma, entende-se que a manifestação apresentada não altera o cerne dos apontamentos consolidados no achado, permanecendo pertinentes as recomendações formuladas, observados os ajustes semânticos pactuados nas reuniões. Assim, as recomendações permanecem mantidas e a situação seguirá sendo monitorada pela CGU.

Por fim, registra-se que, em decorrência das tratativas ocorridas nas reuniões mencionadas, as recomendações objeto da presente análise foram reformuladas em relação àquelas constantes da versão preliminar do relatório, o que resultou na renumeração das recomendações e na adequação quanto ao tipo de providência a ser adotada pela unidade auditada, conforme demonstrado a seguir:

Texto da recomendação no relatório preliminar de auditoria	Texto da recomendação após ajustes pactuados
Recomendação 6: Incorporar às rotinas de análise para aplicação de Ações Especiais de Pagamento e aos processos administrativos correspondentes: a) <i>checklist</i> de verificação da conformidade documental com os requisitos da Instrução Normativa nº 40/2024 ou norma superveniente; b) mecanismos de controle e evidênciação da expiração dos prazos das AEP; e c) registro formal das prorrogações autorizadas, com indicação dos fundamentos e novas datas de vigência.	Recomendação 4 (renumerada): Incorporar às rotinas de análise para aplicação de Ações Especiais de Pagamento e aos processos administrativos correspondentes: a) <i>checklist</i> de verificação da conformidade documental com os requisitos da Instrução Normativa nº 40/2024 ou norma superveniente; b) mecanismos de controle e evidênciação da expiração dos prazos das AEP; e c) registro formal das prorrogações autorizadas, com indicação dos fundamentos e novas datas de vigência.
Recomendação 7: Instituir processo sistemático e estruturado de consolidação, análise e divulgação dos resultados das Ações Especiais de Pagamento (AEP), com base em informações prestadas pelos entes federativos, pela CAIXA e pelas unidades internas do MDS, como forma de aprimorar a gestão e a transparência das ações emergenciais.	Recomendação 5 (renumerada): Aprimorar o processo de análise e divulgação dos resultados das Ações Especiais de Pagamento (AEP), com base em informações prestadas pelos entes federativos, pela CAIXA e pelas unidades internas do MDS, como forma de aprimorar a gestão e a transparência das ações emergenciais.

Achado 2.4.4: Falhas relacionadas à regulamentação e à gestão do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros

Manifestação da Unidade Examinada

Em relação ao achado 2.4.4, o MDS se manifestou inicialmente por meio do Despacho nº 46/2025/SENARC/DEOP:

“Quanto ao Achado 2.4.4. Falhas relacionadas à regulamentação e à gestão do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros (Revisar a regulamentação interna e os fluxos operacionais do PAGB, com vistas a definir critérios e procedimentos para ressarcimento de valores indevidamente pagos)", informamos que este Departamento de Operação elaborou minuta de portaria (Processo SEI nº 71000.042976/2025-64) que disciplina normas complementares da cobrança de ressarcimento do PBF e do PAGB, conforme dispôs o art. 30 da Portaria MC nº 764, de 13 de abril de 2022.”

De forma complementar, encaminhou as seguintes considerações por meio da Nota Técnica nº 10/2025/DEBEN/SENARC:

“Em atenção ao entendimento da equipe de auditoria, segundo o qual existiria "eventual ausência de definição das atribuições e competências dos agentes envolvidos na administração de benefícios do PAGB", importa observar que, conforme determinado pelo Art. 7 da Lei 14.237/2021, o programa utiliza a estrutura do PBF para viabilizar sua organização, operacionalização e governança, no que couber. Trata-se de programas distintos, dotados de regulamentação própria, objetivo e público distintos, valor diferenciado do benefício financeiro transferido e financiamento específico.

O principal normativo do PAGB é a Lei 14.237/2021 (SEI 16842550), que estabelece como objetivo do programa “mitigar o efeito do preço do gás liquefeito de petróleo (GLP) sobre o orçamento das famílias de baixa renda” (Art. 1), beneficiando pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do governo federal, com renda familiar mensal per capita menor ou igual a meio salário-mínimo nacional ou que tenham entre seus membros residentes no mesmo domicílio quem receba o Benefício de Prestação Continuada (BPC) (Art. 2), com pagamento bimestral de benefício financeiro correspondente a 50% (cinquenta por cento) da média do preço nacional de referência do botijão de 13 kg (treze quilogramas) de GLP (Art. 3) e financiamento por intermédio de dividendos pagos pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) à União, ônus de assinatura previstos no inciso I do caput do art. 45 da Lei nº 9.478/1997 e inciso II do caput do art. 42 da Lei nº 12.351/2010, royalties a serem pagos à União, a receita advinda da comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos destinados à União e outros recursos previstos no orçamento fiscal da União. Nesse sentido, pode-se afirmar que o PAGB é um programa “hospedeiro” da estrutura de governança e gestão do PBF, cada qual com regras, estruturas e organização próprias.

Não obstante, a gestão de benefícios do PAGB espelha-se nos procedimentos adotados pelo PBF. O Art. 18 da Portaria MDS 897/2023 (SEI 16842539) e o Art. 13 da Portaria 764/2022 definem que a SENARC/MDS e os municípios são responsáveis pela administração de benefícios, com procedimentos específicos a adotar conforme haja liberação, bloqueio, cancelamento, desbloqueio, reversão de cancelamento, aplicação de pendência ou retirada de pendência (envolvendo outros procedimentos no caso do PBF). As competências de cada parte encontram-se exaustivamente especificadas no Capítulo III (Da Administração de Benefícios) da Portaria 764/2022.

Apesar de suas especificidades, a gestão de benefícios financeiros do PAGB apoia-se nas estruturas, procedimentos e rotinas implementadas e testadas exitosamente pelo PBF ao longo de mais de duas décadas de experiência na transferência condicionada de renda. Desse modo, percebe-se que o PAGB não atua em um vácuo normativo referente às atribuições e competências dos agentes responsáveis pelos procedimentos de administração de benefícios.

Por fim, nesse ponto, cumpre salientar a distinção dos referidos Programas: de um lado, o PBF prevê a gestão descentralizada, conforme Art. 12 da Lei 14.601/2023, o que permite definir competências via regulamentação, o que se observa no Decreto 12.604/2024 (que regulamenta o PBF) (SEI 16842588) e nas Portarias MDS no. 1.030/2024 (que trata da adesão ao PBF) (SEI 16842611) e da Portaria MDS no. 897/2023 (que trata da gestão de benefícios PBF. Por outro lado, não há menção deste formato de gestão na Lei do PAGB, sendo apontado, conforme supramencionado, apenas o uso da estrutura de governança e gestão do PBF, no que couber, configurando seu caráter “hospedeiro” do PAGB – e com prazo limitado de existência, conforme definido em lei.

Em atenção ao entendimento da equipe de auditoria, segundo o qual inexistiria “norma complementar detalhando os procedimentos para a aplicação das ações de administração de benefícios do PAGB”, até o momento fez-se necessária a edição da Portaria MDS 855/2023 (que disciplina procedimentos para a gestão do extinto Adicional Complementar do Programa Auxílio Brasil e do PAGB, tratando de sua periodicidade, valor e arredondamento do benefício para número inteiro

imediatamente superior, dentre outras disposições) (SEI 16842673), da Instrução Normativa Conjunta no. 03/2023 SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS (que trata da Ação de Qualificação do Cadastro Único de 2023) (SEI 16842690), a Instrução Normativa Conjunta SENARC/SAGICAD/SNAS no. 01/2024 (que trata da Ação de Qualificação e Conformidade dos Dados dos Trabalhadores do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único) (SEI 16842710) e Anexo (SEI 16842736), a Instrução Normativa Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS nº 05/2024 (que trata da Ação de Qualificação Cadastral de 2024) (SEI 16842785), da Instrução Normativa Conjunta no. 01/2025 SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS (que trata da Ação de Qualificação do Cadastro Único em 2025) (SEI 16842500) e Anexo (SEI 16842514) da Instrução Normativa Conjunta no. 02/2025 SENARC/SNAS (que estabelece e divulga os procedimentos relativos à verificação e ao tratamento dos casos de famílias beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, que apresentem em sua composição candidatos eleitos nas eleições de 2024) (SEI 16842803) e Anexos (SEI 16842811 e 16842814). Outras normas complementares serão publicadas à medida em que surjam temáticas não previstas pelos normativos vigentes, em particular a Portaria MC 764/2022.

Em atenção ao achado da equipe de auditoria, segundo o qual teriam sido identificadas situações de ausência de registro de justificativas para Ações de Desbloqueio e Reversão de Cancelamento, este DEBEN/SENARC entende que o achado indica ponto de avanço procedimental importante, pois, a despeito de não haver exigência normativa para preenchimento do campo 'justificativa' no Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), operacionalizado pela CAIXA, a ausência de parâmetros mínimos pode reduzir a qualidade do registro de ações de desbloqueio e reversão de cancelamento do PAGB e o acompanhamento das famílias. Nesse sentido, procedeu-se à abertura de demanda no Portal de Relacionamento com o agente operador - SIRCA 40088 (SEI 16822447), solicitando a construção de rotina de avaliação e crítica dos textos registrados no campo justificativa do SIBEC, em sintonia com a Recomendação 9.

Em atenção ao entendimento da equipe de auditoria, segundo o qual teria ocorrido o encerramento dos procedimentos de focalização do PAGB apesar de dispositivo normativo ainda vigente, deve-se observar que a focalização do PAGB era procedimento voltado para a verificação de eventual inconsistência cadastral dos beneficiários do PAGB, que foi implementado em 2022 para suprir a lacuna deixada pela não-realização da Ação de Qualificação Cadastral pela antiga Secretaria Nacional do Cadastro Único (SECAD/MDS), a qual foi retomada amplamente apenas em 2023, na atual gestão do Ministro Wellington Dias.

A focalização do PAGB era uma derivação da focalização do extinto Programa Auxílio Brasil (PAB), tendo sido criada no âmbito da Portaria MC 746/2022, que regulamentava o PAB. Conforme o inciso XIII do Art. 2 da Portaria MC 746/2022, a focalização do PAB é a "verificação periódica da consistência das informações registradas no CadÚnico, aplicável às famílias elegíveis e beneficiárias do PAB, com vistas a aprimorar a focalização do Programa, aplicando-se, quanto à operacionalização desse procedimento, normas complementares estabelecidas pela SENARC, em observância ao disposto no Decreto nº 10.852, de 2021".

Ocorre que a instituição do novo Programa Bolsa Família (PBF) pela Lei 14.601/2023, foi revogada a Lei 14.284, implicando a extinção do PAB. Por sua vez, a Portaria MC 746/2022, que regulamentava a administração e gestão de benefícios do PAB, foi alterada pela Portaria MDS 897/2023 e finalmente revogada pelo Art. 55 da Portaria MDS 897/2023.

Ademais, os procedimentos de Ação de Qualificação do Cadastro Único, em particular os procedimentos de Averiguação Cadastral (AVE) e de Revisão Cadastral (REV) foram retomados em 2023 por meio da Portaria MDS 864/2023, que estabeleceu os processos de AVE/REV para o biênio 2023/2024, com foco na qualificação de todos os registros presentes no Cadastro Único, incluindo todas as famílias do PAGB. Dada a retomada dos procedimentos para garantia da qualidade das informações cadastrais, a focalização do PAGB deixou de ser necessária, dado que guardava os mesmos parâmetros e procedimentos ora abarcados pela Qualificação Cadastral.

Desse modo, em função da revogação da Portaria MC 746/2022 e da retomada da Ação de Qualificação do Cadastro Único, consolidou-se a revogação tácita da focalização do PAGB.

Não obstante, em atenção às boas práticas da gestão pública, este DEBEN/SENARC considera razoável promover a atualização da Portaria MC 764/2022, eliminando referências à focalização do PAGB e consolidando a revogação desse procedimento, o que já está em curso, com previsão de publicação nos próximos 30 dias.

Assim, em atenção aos tópicos elencados pela equipe de auditoria no Achado 2.4.3 e nas Recomendações 6 e 7, este DEBEN/SENARC:

- Entende ser suficiente a atual normatização das ações de gestão e administração de benefícios do PAGB;
- Está atuando na revisão da Portaria MC 764/2022, consolidando a extinção do procedimento de focalização do PAGB (observando que o disciplinamento do uso dos dados do CADUNICO é competência regimental da SAGICAD/MDS), o que poderá ser acompanhado via processo SEI 71000.054042/2023-11.
- Está atuando para evoluir o SIBEC para que as justificativas registradas possam ser criticadas, conforme presente na demanda SIRCA 40088 junto à CAIXA para sanar situações de ausência ou insuficiência de registro de ações de administração de benefícios, promovendo medidas para o atendimento à Recomendação 9.”

Análise da Equipe de Auditoria

Assim como relatado na análise à manifestação ao achado 2.4.3, também houve discussões específicas sobre os termos do presente achado, constantes da versão preliminar do relatório de auditoria, bem como de suas respectivas recomendações, visando o alinhamento de entendimentos entre CGU e MDS.

Observa-se que a manifestação apresentada pelo MDS ratifica os encaminhamentos debatidos nas referidas reuniões, sendo que as ações propostas estão, em sua maioria, alinhadas às recomendações formuladas no âmbito do achado.

Na manifestação, a unidade apresenta o entendimento de que a normatização vigente, regida pela Portaria MC nº 764/2022, seria suficiente para disciplinar a gestão do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros. Informou, contudo, que se encontra em andamento a revisão normativa destinada à consolidação da extinção do procedimento de focalização do programa, considerado superado em virtude da retomada das ações de qualificação cadastral do CadÚnico. Ademais, relatou estar elaborando minuta de norma específica para disciplinar os procedimentos de cobrança e ressarcimento no âmbito do PAGB, bem como o desenvolvimento de melhorias no Sistema de Benefícios ao Cidadão para sanar os problemas detectados, relacionados à ausência ou insuficiência de registros das ações de administração de benefícios.

As providências relatadas evidenciam avanços no aprimoramento da gestão do programa. No entanto, não afastam as fragilidades apontadas no achado, em especial no que tange à falta de definição clara de atribuições e responsabilidades dos agentes envolvidos e às deficiências no controle dos registros operacionais.

Destaca-se que o item b do achado 2.4.4, relativo à falta de norma complementar detalhando os procedimentos de administração de benefícios do PAGB, foi excluído do relatório definitivo, em razão dos esclarecimentos prestados pelo MDS. Restou demonstrado que, embora exista a possibilidade de edição de norma complementar, a aplicação das ações de administração de benefícios do PAGB pode ser considerada disciplinada por um conjunto de normativos internos que, no entendimento da unidade auditada, define as rotinas operacionais pertinentes. Considerando as informações adicionais apresentadas, a equipe de auditoria acolhe a argumentação e opta pela exclusão do item.

No entanto, cabe reforçar que o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros constitui política pública independente, com características próprias, dotação orçamentária específica na Lei Orçamentária Anual e objetivos distintos. Nesse sentido, entende-se razoável a implementação de arcabouço normativo próprio, dissociado do PBF, para disciplinar os aspectos de gestão do PAGB ainda não contemplados nos normativos vigentes.

Da mesma forma, eventual revisão normativa, inclusive quanto a aspectos sob responsabilidade da SAGICAD, como a regulamentação do uso dos dados do CadÚnico, deve atentar para a necessidade de assegurar clareza nos processos de Averiguação Cadastral e Revisão Cadastral, considerando suas repercussões específicas no PAGB para fins de focalização do programa.

Dado o exposto, entende-se que a manifestação apresentada não altera o cerne dos apontamentos consolidados no achado, permanecendo pertinentes as recomendações formuladas, observadas as adequações semânticas pactuadas nas reuniões. Assim, as recomendações ficam mantidas e a situação seguirá em monitoramento pela CGU.

Por fim, em decorrência das tratativas ocorridas, as recomendações associadas ao presente achado foram objeto de ajustes em relação àquelas apresentadas na versão preliminar do relatório, resultando na renumeração das recomendações e na reformulação parcial de seu conteúdo, conforme demonstrado a seguir:

Texto da recomendação no relatório preliminar de auditoria	Texto da recomendação após ajustes pactuados
<p>Recomendação 8: Revisar a regulamentação interna e os fluxos operacionais do PAGB, com vistas a: a) editar norma complementar sobre as ações de administração de benefícios; b) definir critérios e procedimentos para ressarcimento de valores indevidamente pagos; c) formalizar atribuições, prazos e responsabilidades na administração de benefícios, de forma similar ao que ocorre com o PBF; e d) disciplinar o uso dos dados do CadÚnico e das ações de qualificação cadastral na focalização e fiscalização do Programa.</p>	<p>8. Recomendação 6 (renumerada): Revisar a regulamentação interna e os fluxos operacionais do PAGB, com vistas a: a) definir critérios e procedimentos para ressarcimento de valores indevidamente pagos; b) avaliar a pertinência e a oportunidade de submeter às instâncias competentes proposta para a formalização das atribuições, dos prazos das e responsabilidades na administração de benefícios, de forma similar ao que ocorre com o PBF; e c) ajustar as normas de regência, de modo a formalizar a substituição da focalização do PAGB pelas ações de qualificação do CadÚnico.</p>
<p>Recomendação 9: Estabelecer padrões mínimos para o registro das ações nos sistemas informatizados utilizados na administração de benefícios dos programas de transferência de renda (o SIBEC, ou outro que vier a substituí-lo), de modo a assegurar que os registros sejam completos, tempestivos e rastreáveis, garantindo a qualidade e a consistência dos dados.</p>	<p>Recomendação 7 (renumerada): Estabelecer padrões mínimos para o registro das ações nos sistemas informatizados utilizados na administração de benefícios dos programas de transferência de renda o SIBEC, ou outro que venha a substituí-lo), de modo a assegurar que os registros sejam completos, tempestivos e rastreáveis, garantindo a qualidade e a consistência dos dados.</p>

7. APÊNDICE

QUADRO 1 - ACOMPANHAMENTO DOS PAGAMENTOS E SAQUES DO PROGRAMA AUXÍLIO GÁS DOS BRASILEIROS - CONTA GRÁFICA Nº 1521

Mês	Valor Folha (a)	Retenção (b)	% retenção (c=b/a)	Valor contabilizado e repassado (d)	% repasse sobre folha bruta (e=d/a)	Total Sacado (f)	% saque sobre a folha bruta (g=f/a)	% saque sobre repassado (h=f/d)	Saldo a devolver (i=d-f)	Devolvido (j=d-f)	Saldo a compensar (l=i-j)	Datas de início e fim de validada das parcelas	Data da Devolução
fev/24	566.315.016,00	8.453.454,00	1,49%	557.861.562,00	98,51%	557.861.562,00	98,51%	100,00%	0,00	0,00	0,00	16/02/2024 a 26/08/2024	25/09/2024
abr/24	592.644.888,00	8.889.688,00	1,50%	583.755.200,00	98,50%	579.605.514,00	97,80%	99,29%	4.149.686,00	4.149.686,00	0,00	17/04/2024 a 28/10/2024	27/11/2024
jun/24	592.104.390,00	8.881.590,00	1,50%	583.222.800,00	98,50%	579.087.150,00	97,80%	99,29%	4.135.650,00	0,00	4.135.650,00	17/06/2024 a 24/12/2024	29/01/2025
ago/24	575.590.182,00	5.755.882,00	1,00%	569.834.300,00	99,00%	569.305.758,00	98,91%	99,91%	528.542,00	0,00	528.542,00	19/08/2024 a 25/02/2025	27/03/2025
out/24	574.685.280,00	5.746.880,00	1,00%	568.938.400,00	99,00%	570.235.848,00	99,23%	100,23%	(1.297.448,00)	0,00	(1.297.448,00)	18/10/2024 a 28/04/2025	28/05/2025
dez/24	570.560.328,00	4.564.528,00	0,80%	565.995.800,00	99,20%	566.867.600,00	99,35%	100,15%	(871.800,00)	0,00	(871.800,00)	10/12/2024 a 20/06/2025	29/07/2025
Total	3.471.900.084,00	42.292.022,00	1,22%	3.429.608.062,00	98,78%	3.422.963.432,00	98,59%	99,81%	6.644.630,00	4.149.686,00	2.494.944,00		

Posição: 14/04/2025.