

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA NACIONAL DE RENDA E CIDADANIA - SENARC

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201503505

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

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201503505, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06.04.2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA – SENARC.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 04.05.2015 a 30.06.2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em



títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

No que tange à Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da gestão, o escopo dos trabalhos incluiu os conteúdos pactuados entre CGU e TCU, nos termos do art. 9º, § 6º da DN TCU 140/2014, de acordo com a Ata de Reunião realizada em 19.11.2014, entre a Secretaria de Controle Externo da Previdência, Trabalho e Assistência Social do Tribunal de Contas da União (TCU) e a Coordenação Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da Controladoria-Geral da União (CGU). Na Ação 8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza foram definidos os seguintes conteúdos: avaliação da metodologia de Ateste da Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família; verificação do processo de ressarcimento dos benefícios do PBF por meio de GRU e os resultados relativos às fiscalizações realizadas nos municípios por ocasião dos 37º e 38º Sorteios de Municípios e cruzamento de bases de dados em âmbito nacional. Já para a Ação 8446 - Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do PBF foi definida a realização da conferência da sistemática de cálculo do Índice de Gestão Descentralizada nos municípios – IGD-M.

Além disso, e de forma a ampliar o conhecimento sobre as principais atividades da UJ, também foi objeto de análise no presente relatório: atrasos nos pagamentos dos serviços prestados no âmbito do contrato celebrado entre MDS e CAIXA e a disponibilização de informações sobre a oferta e resultados de programas complementares ao Bolsa Família.

Para os demais tópicos do anexo IV da DN TCU nº 140/2014 e de acordo com a Ata CGU x TCU já mencionada foram acordadas a realização das seguintes avaliações: da conformidade das peças do Relatório de Gestão da Unidade, de dois indicadores selecionados por amostragem, dos controles internos administrativos e das recomendações expedidas pelo Órgão de CI ainda pendentes e que tenham impacto na gestão, analisando as eventuais justificativas do gestor para o descumprimento, bem como as providências adotadas em cada caso.

Cabe ressaltar que, quanto à avaliação do cumprimento parcial ou total pela UJ das Determinações e Recomendações expedidas pelo TCU que façam referência expressa ao CI para acompanhamento, por meio de levantamento efetuado no sítio do Tribunal de Contas da União, não foram identificados Acórdãos e Decisões proferidas no exercício de 2014 à UJ auditada e com expressa determinação para manifestação desta Controladoria-Geral da União nas contas a serem apresentadas pela Senarc. Já quanto à avaliação da utilização do Sistema CGU-PAD, o assunto não foi escopo da auditoria da SENARC, pois é de competência da Secretaria Executiva do MDS.



2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 19.11.2014, entre SFC/DS/DSDES - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social e a Secretaria de Controle Externo da Previdência, Trabalho e Assistência Social do Tribunal de Contas da União (TCU), foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS) tem por finalidade a implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania do Governo Federal. O principal instrumento da política federal de transferência de renda é o Programa Bolsa Família – PBF. A Senarc/MDS é o órgão gestor em nível nacional deste Programa e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal que também articula ações específicas dos programas de transferência de renda federal, estaduais e municipais.

Instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, o Bolsa Família tem como objetivos principais: I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - combater a pobreza; e V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

De acordo com informações extraídas do Relatório de Gestão, o planejamento elaborado pela Senarc/MDS em 2014 contemplou um conjunto de ações e resultados construídos com referência nas atribuições próprias da Unidade e com o Plano Plurianual (PPA), corroborando o principal objetivo estratégico que é reduzir a desigualdade de renda e a pobreza no país.

A consecução dos objetivos do Programa Bolsa Família depende de três eixos de atuação pelo MDS: 1º) a transferência de renda, 2º) o atendimento pelos beneficiários às condicionalidades de educação e saúde, e 3º) a oferta de programas complementares de inclusão produtiva. De forma geral, efetivar esses três eixos significa permitir a subsistência das famílias, oferecer possibilidade de superação da pobreza às novas gerações e oferecer oportunidades imediatas de emancipação às famílias dependentes das transferências.

Os três eixos principais de atuação são alcançados por meio dos seguintes macroprocessos:

- Monitoramento e qualificação dos dados do Cadastro Único: monitoramento das informações (acompanhamento do perfil socioeconômico das famílias, acompanhamento da inclusão e mobilização do processo de busca ativa, qualificação dos dados por meio de processos de auditorias e atualização cadastral).



- Pagamento de benefícios às famílias do PBF: a Senarc/MDS realiza uma série de processos e atividades para que as famílias elegíveis sejam atendidas pelo PBF (seleção, concessão, revisão cadastral, acompanhamento da logística de pagamento etc.).
- Acompanhamento do cumprimento das condicionalidades do PBF: relaciona-se com o eixo de reforço de direitos básicos das famílias, na medida em que os beneficiários têm seu acesso aos serviços de saúde, educação e acompanhamento socioassistencial, periodicamente monitorados pelo MDS.
- Apoio à rede de gestão descentralizada: por meio do cálculo do Índice de IGD, a Senarc/MDS monitora o desempenho dos estados, municípios e Distrito Federal na execução das atividades de gestão do Cadastro Único e do PBF, e transfere recursos financeiros que remuneram tais atividades mensalmente.

O orçamento consignado ao PBF em 2014 foi de R\$ 26.725.937.100,00, tendo sido destinado às suas principais ações orçamentárias R\$ 26.155.890.000,00 para os pagamentos de benefícios às famílias contempladas pelo Programa (Ação nº 8442 – Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza) e R\$ 529.135.102,00 para transferências a Estados e Municípios, a fim de viabilizar a gestão descentralizada (ação nº 8446 - Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família).

Quadro 01 – Execução das Ações relativas ao Programa 2019

Ações que Compõe o Programa 2019 - Bolsa Família	Dotação Atualizada	Despesas Executadas	Inscritas em restos a pagar processados e não processados	% Execução/Dotação
20IT – Aperfeiçoamento da Disseminação de Informações do PBF e do Cadastro Único	R\$ 12.412.000	R\$ 12.412.000	R\$ 12.412.000	100%
6414 – Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único	R\$ 28.500.000	R\$ 22.227.423	R\$ 9.338.210	78%
8442 – Transferência de Renda às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza	R\$ 26.155.890.000	RS 26.155.890.000	R\$ 30.211.882	100%
8446 – Serviços de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família	R\$ 529.135.100	R\$ 382.457.037	R\$ 146.678.063	100%
Total	R\$ 26.725.937.100	R\$ 26.572.986.460	R\$ 198.640.155	

Fonte: Siafi Gerencial, SIOF e Relatório de Gestão/2014 da Senarc

Cabe destacar que no Relatório de Gestão da Senarc – Exercício 2014, para a Ação 6414, o valor registrado em restos a pagar não processados foi de R\$ 8.475.101,69, deixando de informar restos a pagar inscritos relativos aos recursos descentralizados no valor de R\$ 863.109,13, o que totaliza os R\$ 9.338.210,00, conforme valor inserido no quadro anterior.



Com o objetivo de opinar sobre os resultados da gestão de 2014 da Senarc/MDS, foram selecionadas as duas ações de maior materialidade e relevância, a Ação 8442 – Transferência de Renda às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza e a Ação 8446 – Serviços de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, ambas associadas ao Programa 2019 – Bolsa Família, que correspondem a 99% do total do orçamento destinado ao Programa.

Foram considerados também os conteúdos pactuados entre CGU e TCU, nos termos do art. 9º, § 6º da DN TCU 140/2014, de acordo com a Ata de Reunião realizada em 19.11.2014, entre a Secretaria de Controle Externo da Previdência, Trabalho e Assistência Social do Tribunal de Contas da União (TCU) e a Coordenação Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da Controladoria-Geral da União (CGU), citados a seguir:

Quadro 02 – Escopo definido entre TCU x CGU

Ação	Escopo definido
Ação 8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da metodologia de Ateste da Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família. • Verificação do processo de ressarcimento dos benefícios do PBF por meio de GRU. • Resultados do Acompanhamento do Programa Bolsa Família.
Ação 8446 - Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do PBF	<ul style="list-style-type: none"> • Conferência da sistemática de cálculo do IGD.

O objetivo da Ação 8442 é “promover a transferência de renda às famílias pobres e extremamente pobres visando à melhoria das suas condições socioeconômicas, condicionada ao cumprimento de agenda de compromissos nas áreas de saúde e educação, bem como de atividades de desenvolvimento, inclusive de ações socioeducativas e de acompanhamento familiar nos casos de incidência de trabalho infantil e de não cumprimento de condicionalidades”. Para o exercício de 2014, a principal meta estabelecida foi transferir renda para a totalidade das famílias em condições de pobreza e de extrema pobreza, estimada em 13.738.415, de acordo com dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010, com praticamente todo o orçamento autorizado.

Assim, no que diz respeito aos resultados físicos, a Ação “Transferência de Renda às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza”, alcançou o desempenho de 101,47% da meta pactuada, que corresponde a 13.800.000 famílias. No quadro a seguir, encontra-se expresso o resultado físico e financeiro obtido por esta ação.

Quadro 03 - Execução da Ação 8442

550007-Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do MDS			
Programa 2019 - Bolsa Família			
Ação 8442-Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)			
Meta	Previsão atualizada	Execução	Execução/ Previsão %



Física (Famílias)	13.800.000	14.003.441	101,47
Financeira (Em R\$)	26.155.890.000	26.125.678.118	99,88

Fonte: Relatório de Gestão da Unidade.

Cabe ressaltar que, do total de recursos financeiros executados, R\$ 30.211.882,00 foram inscritos em restos a pagar processados no exercício.

Em relação ao pagamento dos benefícios do Programa realizado por meio do Agente Operador, relacionado diretamente à Ação 8442, destaca-se o processo de Ateste realizado na Folha de Pagamento do PBF. Conforme informado pela Unidade em seu Relatório de Gestão 2014, no decorrer do ano de 2014 o Departamento de Benefícios da Senarc/MDS (Deben) concluiu o Ateste das faturas de janeiro/2013 a fevereiro/2014, sendo recomendada a aplicação de glosas para os serviços prestados em desconformidade contratual e a restituição ao MDS, de benefícios pagos indevidamente pela CAIXA por erros de sua responsabilidade.

O processo de Ateste representou um importante avanço nos mecanismos de controle instituídos pela Senarc/MDS relativos ao pagamento tanto dos itens tarifários (Famílias Beneficiárias) do Contrato MDS-CAIXA, como dos benefícios do Programa Bolsa Família, o que demonstra o empenho da Unidade em melhorar suas rotinas e realizar verificações mais robustas. Cabe ressaltar que, conforme informado pela Unidade, esse processo só se tornou possível após a edição de normativos que aprimoraram a gestão de benefícios do PBF, bem como da edição do Contrato com a CAIXA 2013-2015, firmado em dezembro de 2012.

A execução do processo ocorre no Departamento de Benefícios, que realiza os procedimentos e ao final encaminha o resultado do Ateste com uma Nota Técnica à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato CAIXA (CFACC), para que seja elaborado um parecer com as ocorrências e enviado à CAIXA.

A identificação das inconsistências foi dividida em dois grupos. O primeiro grupo apresenta 33 situações de inconsistência que ensejam glosa (itens tarifários do Contrato MDS-CAIXA) de famílias que estavam indevidamente na Folha de Pagamento do PBF. Já o segundo grupo contém 15 situações de inconsistência que ensejam restituição (benefícios do PBF) de famílias, ou seja, valores pagos indevidamente às famílias e efetivamente sacados por elas, conforme apresentado na Nota Técnica nº 239/SENARC/MDS, de 18.07.2014.

Em relação ao Ateste, a Controladoria-Geral da União (CGU) realizou testes de forma a replicar algumas etapas do processo. Os resultados constam no item 1.2.1.8 deste relatório. Porém, cabe destacar que em sua maioria os resultados encontrados pela CGU foram similares aos apresentados pela Senarc/MDS.

Também no âmbito da Ação 8442, foi verificado o processo de ressarcimento dos benefícios do PBF recebidos indevidamente pelas famílias beneficiárias depois de finalizado o processo de apuração com a confirmação de ocorrência de dolo e que os valores não foram ressarcidos nos prazos apresentados. Constatou-se que a Unidade mapeou os processos com previsão de início do tratamento a partir do segundo semestre de 2015, entretanto ainda não definiu uma rotina interna para dar encaminhamento a esses processos. Ressalta-se que a Senarc/MDS possui 587 processos finalizados com a confirmação de dolo com prazo expirado para ressarcimento e que ainda não foram encaminhados aos órgãos competentes para o devido tratamento.



A CGU realizou uma avaliação do PBF com base no resultado das fiscalizações realizadas em 119 municípios sorteados nas 37ª e 38ª Etapas do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos e no resultado do cruzamento entre bases de dados a nível nacional para identificar famílias beneficiárias que poderiam estar recebendo o benefício do Programa Bolsa Família (PBF) de forma indevida, apresentando inconsistências na declaração da renda familiar.

No que diz respeito à qualificação dos dados cadastrais, com resultado da avaliação, foram identificadas famílias beneficiárias com evidências/indícios de renda acima do permitido pela legislação para a ingresso ou permanência no Programa. Ao todo, 10.197 famílias foram identificadas nos 37º e 38º Sorteios de Municípios e 664.166 famílias no cruzamento nacional de bases de dados. As famílias identificadas foram inseridas pela Senarc/MDS no Processo de Fiscalização ou de Averiguação Cadastral para a confirmação dos dados registrados no Cadastro Único.

Como resultados parciais, tendo como referência a Folha de Pagamento do PBF de junho/2015, foram cancelados os benefícios de 307.106 famílias beneficiárias (8.171 famílias dos Sorteios e 298.935 do cruzamento nacional), cuja soma desses benefícios corresponde a R\$ 34.380.918,00 mensais na Folha de Pagamento do PBF, à época da identificação (Folha de janeiro/2014), e novas famílias tiveram a oportunidade de serem incluídas no Programa. Entretanto, cabe acrescentar que uma parte das famílias apontadas no cruzamento nacional realizado pela CGU foi incluída no Processo de Averiguação Cadastral de 2015, ainda não finalizado.

Com relação ao Cadastro Único merece destaque que foi recomendado à Unidade criar mecanismo automatizado de atualização neste Cadastro dos dados escolares dos alunos monitorados com base nas informações do Sistema Projeto Presença. Assim, por meio da CAIXA, em 23.4.2015, foi implementado um mecanismo automatizado que permitirá a incorporação na base do Cadastro Único dos dados de INEP do Sistema Presença quando ocorrer uma atualização cadastral, momento em que a família ratifica a informação disponibilizada pelo Sistema Presença, conforme previsto na legislação.

Outra ação realizada em decorrência do acompanhamento do PBF pela CGU foi a finalização da implementação do processo denominado Exclusão Lógica, que excluiu da base do CadÚnico registros que estavam há mais de 48 meses sem passar por uma atualização ou confirmação dos dados cadastrais. Por meio do Ofício 1767/SENARC/MDS, de 23.4.2015 e Nota Técnica 134/SENARC/MDS, de 23.4.2015, a Senarc/MDS informou que foi realizada em 30 de dezembro de 2014, a exclusão de 2.626.438 cadastros que permaneciam desatualizados até essa data.

Também cabe citar a formalização ocorrida em 2014, por meio da Nota Técnica nº 412/Senarc/AECI/MDS, de 3.12.2014, de nova metodologia de tratamento a ser utilizada nas recomendações relativas aos Sorteios Públicos realizados pela CGU, Como resultado, as partes envolvidas esperam maior racionalidade e celeridade no tratamento das demandas apresentadas nos Relatórios da CGU a ser avaliada nos próximos exercícios.

Outras ações relevantes realizadas pela Unidade no exercício em análise, extraídas do Relatório de Gestão, são citadas a seguir por macroprocesso envolvido:

- Monitoramento e qualificação dos dados do Cadastro Único.
 - a) Na base de dados do Cadastro Único de dezembro de 2014 havia 29.163.608 famílias registradas, das quais 25.201.633 estavam cadastradas com renda per capita mensal de até meio salário mínimo (86,41%). Do total de famílias de baixa renda inscritas, 17.261.755 estavam com informações atualizadas no Cadastro Único, o que representa 68,49% do total de famílias

de baixa renda registradas. De janeiro a dezembro de 2014, foram incluídas mais de 2,6 milhões de famílias de baixa renda no Cadastro Único.

- b) No ano de 2014, a Senarc/MDS, em conjunto com a CAIXA, implementou diversas novas funcionalidades, aprimoramentos e correção de erros tanto no sistema de Cadastramento On-line bem como na extração dos dados encaminhada pelo Agente Operador mensalmente ao próprio MDS e aos municípios, demonstrando o empenho do Gestor em otimizar o Cadastro e suas funcionalidades. Dentre as diversas melhorias do sistema de cadastro on-line, destacam-se algumas com maior avanço tecnológico como, por exemplo, a consulta em lote através do sistema SICNX, a disponibilização do ambiente de homologação da versão 7 para ser utilizado para testes da Senarc, e a higienização da base de dados.
 - c) Neste item cabe citar o Processo de Revisão Cadastral realizado pela Senarc/MDS, que busca assegurar a atualização cadastral entre as famílias beneficiárias do PBF. Em 2014, o público alvo deste processo de Revisão Cadastral foi de 1.294.695 famílias. Deste total, de acordo com o Informa Senarc 460, de 10.4.2015, 83% atenderam à convocação e atualizaram seus cadastros, entretanto, 449.546 famílias tiveram o benefício cancelado na Folha de Pagamento de Abril de 2015, sendo que destas, 238.493 famílias após atualização apresentaram renda acima do permitido pela legislação e 211.053 famílias não compareceram para atualizar os dados no Cadastro Único no prazo estipulado.
 - d) Já no processo de Averiguação Cadastral de 2014, foram incluídas 1.392.284 famílias beneficiárias do PBF. Ao final do processo foram comandados 636.733 cancelamentos por desatualização cadastral ou por renda acima de R\$ 154,00 e 44.782 cancelamentos de benefícios básicos para as famílias que após a atualização cadastral estavam com renda acima de R\$ 77,00 e menor ou igual a R\$ 154,00, conforme explicita a Nota Técnica nº 244, de 22 de julho de 2014.
 - e) Em 19 de dezembro de 2014 foi aditivado, conforme publicação no DOU de 08.01.2015, contrato entre o MDS e a DATAPREV que tem como objeto a prestação de serviços de tecnologia da informação e consultoria técnica ao cruzamento de informações das bases de dados do Cadastro Único e o CNIS, objetivando a melhoria da qualidade de informações cadastrais. Com esta ação, será possível a verificação frequente e sistemática da fidedignidade das informações de renda e óbitos declaradas ao Cadastro Único.
- Pagamento de benefícios às famílias do PBF
 - a) O Decreto nº 8.232, de 30.4.2014, reajustou o valor dos benefícios concedidos às famílias, sendo que a linha da extrema pobreza passou de R\$ 70,00 para R\$ 77,00. Com isso o número de famílias que passaram a receber o BSP aumentou cerca de 8% e o valor transferido saltou de R\$ 413,8 milhões para R\$ 484,7 milhões, respectivamente.
 - Acompanhamento do cumprimento das condicionalidades do PBF
 - a) O acompanhamento da agenda de saúde das famílias beneficiárias do PBF atingiu, na segunda vigência de 2014, o maior percentual da série histórica, iniciada em 2009, 75,3%. Com relação ao acompanhamento da agenda de



saúde das crianças, na segunda vigência foi obtido 74,0%, o maior percentual da série histórica desde 2009.

- b) O acompanhamento de gestantes apresentou crescimento de 14,6% comparando-se a 2013, saindo de 198.728 para 227.708 gestantes acompanhadas em 2014.
- c) O sistema que permite o registro do acompanhamento familiar das famílias em situação de descumprimento é o Sistema de Condicionalidades (Sicon). A utilização deste Sistema vem aumentando. Em 2012, 2.114 municípios utilizavam o Sistema e em 2014 mais de 3.400 municípios utilizaram o Sicon para o registro de acompanhamento familiar.

Outra Ação avaliada foi a 8446 que tem como objetivo “promover a transferência de recursos financeiros aos Estados, Municípios e Distrito Federal para apoiá-los no desenvolvimento das atividades voltadas para a gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, buscando aprimorar a capacidade de gestão local do PBF”. O valor orçamentário inicial autorizado para o exercício de 2014, para transferência a Estados e Municípios, foi de R\$603.000.000,00, entretanto no exercício houve uma redução de R\$ 73.864.898,00, resultando em 529.135.100,19 para que fossem aprimoradas as gestões locais do Programa. Como resultado para o ano, foram executados 100% dos recursos disponibilizados, considerando os valores liquidados e os restos a pagar não processados inscritos no exercício, entretanto apenas 68% foram transferidos aos municípios.

Quanto à meta física, vale ressaltar, que para o exercício de 2013, foi estabelecida para a Ação de Apoio à Gestão Descentralizada do PBF atender a totalidade dos municípios do país, sendo alcançado o percentual de execução de 97%. Mantida, para 2014, a meta de municípios atendidos, que parece mais adequada ao objetivo da ação, o resultado foi menor que o do ano anterior, tendo em vista que, conforme informação do Relatório de Gestão da Unidade, o número de Municípios atendidos no mês de setembro com o incentivo financeiro em comento foi de aproximadamente 93%.

Quadro 04 - Execução da Ação 8446

550007-Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do MDS			
Programa 2019 - Bolsa Família			
Ação 8446- Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família.			
Meta	Dotação Atualizada	Execução	Execução/Previsão %
Física (Municípios)	5.565	5.451	97%
Financeira (Em R\$)	R\$ 529.135.102	R\$ 529.135.100,19	100%

Fonte: Relatório de Gestão da Unidade.

Cabe ressaltar que os recursos do IGD não foram repassados à totalidade dos municípios no exercício em análise, pois, conforme o Relatório de Gestão, 391 municípios não fizeram jus ao repasse de recursos por que não obtiveram os indicadores mínimos exigidos na gestão do PBF e Cadastro Único, conforme preconizado o artigo 3º da Portaria GM 754/2010.

Em relação à mencionada Ação de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, além de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da execução física e



financeira, conforme escopo ajustado com o TCU, buscou-se obter um panorama dos processos, resultados e dificuldades referentes à rotina de cálculo do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), bem como de apuração do valor financeiro a ser repassado mensalmente aos municípios.

O cálculo do IGD-M constitui-se de um complexo processo, envolvendo várias Coordenações de diferentes Departamentos, cada uma delas produzindo parte das informações necessárias à fórmula de cálculo do índice. A Coordenação Geral de Apoio à Gestão Descentralizada (CGAGD), responsável pelo cálculo, envia mensalmente às outras coordenações, Comunicações Internas (CI) solicitando os dados para o cálculo do IGD-M para o mês em referência. Dessa forma, a partir do recebimento da CI, as coordenações responsáveis pela produção dos parâmetros que servem de insumo para o cálculo do índice, fazem a extração desses dados e os enviam à CGAGD em planilhas formato Excel.

Destaca-se que, tanto a extração dos parâmetros quanto o próprio cálculo do IGD-M, são realizados através de processos manuais e as informações são consolidadas em planilhas eletrônicas. Com intuito de minimizar os impactos causados pelo processamento manual do cálculo do índice, a Unidade produziu manuais operacionais denominados Manual Operacional de Cálculo do IGD-M e Manual de Apoio ao Cálculo do IGD-M. Entretanto, embora a produção e uso desses manuais, como forma de sistematização e disseminação do conhecimento, possam ser consideradas boas práticas, os manuais desenvolvidos pela Unidade abordam apenas aspectos gerais do processo, informando quais são as etapas e quais documentos devem ser produzidos. Os detalhes operacionais da extração e produção de cada um dos parâmetros componentes do cálculo do IGD-M não são tratados nos manuais operacionais e de apoio criados.

Vale ressaltar que, embora a rotina de trabalho esteja bem definida e formalizada, sendo capaz de entregar o produto esperado, e exista uma documentação básica do processo, considera-se que os riscos inerentes à execução de procedimentos manuais são relevantes e podem impactar na qualidade dos produtos entregues. Destaca-se que essas fragilidades já haviam sido apontadas nos Relatórios de Auditoria nº 224485, referente à Gestão de 2008, e Relatório de Auditoria nº 201406991, referente à Gestão de 2013. Nesse contexto, recomendou-se à Senarc/MDS a automatização da rotina de cálculo do IGD. No entanto, a Unidade informou que essa recomendação ainda não foi atendida devido a problemas contratuais com as empresas de tecnologia contratadas para desenvolver o sistema de automatização do cálculo.

Com relação à conferência do cálculo realizado de forma manual pela Unidade, verificou-se que para o cálculo das taxas componentes do Fator de Operação (Fator 1) e do próprio fator, estavam sendo utilizadas apenas duas casas decimais, comprometendo a precisão do IGD-M e gerando uma diferença média de 0,15% a mais no valor financeiro mensal a ser repassado aos municípios, se comparado ao cálculo utilizando-se quatro casas decimais. Observou-se também que, para a extração do número de famílias com cadastros válidos e atualizados do CadUnico, não estavam sendo incluídos na contagem os cadastros que foram revalidados, ou seja, não tiveram alteração nas informações sensíveis, mencionados na Portaria nº 177/2011, porém passaram por processo de atualização.

Além disso, foi verificado que dois incentivos financeiros, que compõem o valor financeiro a ser repassado, elencados nas alíneas (b) e (d), do inciso II, artigo 4º, da Portaria nº 754/2010, não estão sendo pagos aos municípios pelo fato da Senarc/MDS não ter acesso às informações sistematizadas necessárias ao cálculo dos mesmos. Ademais, o cálculo do incentivo de acompanhamento familiar, mencionado na alínea



(a), do inciso II, artigo 4º, da Portaria nº 754/2010, não está sendo realizado em total conformidade com os termos legais.

Desta forma, conclui-se que os mecanismos de tecnologia da informação (TI) disponíveis para o desenvolvimento dos trabalhos não são os mais apropriados para o tratamento da grande quantidade de informações envolvidas, além de existir a necessidade de excessivas intervenções manuais no processamento do cálculo. Além disso, o fato de alguns incentivos financeiros não estarem sendo pagos, e um dos incentivos estar sendo pago em desconformidade com o normativo legal vigente, prejudica o alcance dos objetivos da Ação em análise. Apesar dos fatos expostos, verifica-se que a maioria das regras estabelecidas, referentes ao cálculo IGD-M e repasse dos valores financeiros, estão sendo observadas e o produto esperado está sendo entregue.

2.2 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Com a finalidade de verificar se os indicadores apresentados pela Unidade auditada atendem aos requisitos comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade, economicidade e utilidade, foram selecionados 02 (dois) dos 17 (dezesete) indicadores apresentados no Relatório de Gestão, os quais se encontram no quadro abaixo. A quantidade de indicadores foi definida em reunião conjunta com o TCU para estabelecimento do escopo dos trabalhos de auditoria, e a seleção foi baseada na estratégia de complementar as conclusões apresentadas por aquele Tribunal no Acórdão nº 2382/2014 – Plenário.

Quadro 05 – Descrição dos Indicadores

Nome do Indicador	Descrição do Indicador	Forma de cálculo
Taxa de acompanhamento das condicionalidades de educação dos alunos de 6 a 15 anos.	Quantificar o resultado do monitoramento necessário para atender a determinação legal de frequência mínima de 85% das aulas.	Nº de crianças beneficiária do PBF com registros de frequência escolar/Nº de crianças beneficiárias do PBF na faixa etária indicada.
Percentual mensal de crianças com frequência escolar acima do mínimo, por município.	Qualificar a frequência dos alunos beneficiários do programa que possuem registros no sistema Projeto Presença, indicando o percentual de crianças que cumpriram a frequência mínima exigida.	Nº de crianças beneficiária do PBF com registros de frequência escolar acima do exigido/Nº de crianças beneficiária do PBF com registros de frequência escolar.

Por meio da análise realizada chegou-se às conclusões registradas no quadro abaixo.

Quadro 06 – Avaliação dos atributos dos indicadores

Indicador	Atributo	Atendimento do indicador ao critério
Taxa de acompanhamento das condicionalidades de educação dos alunos de 6 a 15 anos.	Comparabilidade (a)	Atende
	Confiabilidade (b)	Razoável
	Acessibilidade (c)	Atende
	Economicidade (d)	Atende
	Utilidade (e)	Atende
Percentual mensal de crianças com frequência escolar acima do mínimo, por município.	Comparabilidade	Atende
	Confiabilidade	Razoável
	Acessibilidade	Atende
	Economicidade	Atende
	Utilidade	Atende



- (a) capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas;
- (b) confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reprodutível por outros agentes, internos ou externos à Unidade;
- (c) facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral;
- (d) razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da Unidade.
- (e) utilidade dos indicadores nas decisões da Unidade.

As análises dos atributos são similares para ambos os indicadores selecionados: permitem comparar a medição da situação pretendida ao longo do tempo, demonstrando os avanços ou retrocessos da Unidade no acompanhamento escolar dos beneficiários do PBF; a confiabilidade dos números produzidos resta prejudicada pelo uso de dados do Sistema Projeto Presença, tendo em vista que já foram identificadas inconsistências de registros por meio de fiscalizações desta CGU, que, no âmbito do 37º e 38º sorteios de municípios, apontaram 9,5% dos alunos da amostra com “registro de frequência normal (no sistema Projeto Presença) quando, de acordo com a documentação apresentada pelas escolas, a frequência era inferior ao mínimo exigido pela legislação ou os alunos não estavam matriculados na escola informada no Sistema Presença”; quanto à acessibilidade, as informações produzidas são bastante diretas, próprias para apreciação pelas instâncias de controle social presentes nos municípios, que também são destinatárias desses números; o atributo da economicidade é plenamente atendido, uma vez que os indicadores trabalham com dados disponíveis, ou seja, sem custo de coleta específico; e, a utilidade foi relatada pela Senarc/MDS através do Ofício nº 2.756 SENARC/MDS, de 29.06.2015, que identifica, por meio dos referidos indicadores, possíveis situações de insuficiência no acesso aos serviços sociais, e que os utiliza como instrumentos de priorização de estados e municípios em ações de mobilização e capacitação para a gestão das condicionalidades.

Ressalta-se que o TCU, por meio do Acórdão nº 2382/2014 - Plenário, de 10/09/2014, recomendou ao MDS “aperfeiçoar os indicadores atinentes à Função Assistência Social constantes do Plano Plurianual e dos relatórios de gestão de suas secretarias,” tendo em vista que, dentre outras questões, foi identificada a ausência de indicadores que tratem da gestão, da operacionalização e da fiscalização do Programa Bolsa Família. Tal aspecto da recomendação deve ser objeto de verificação da próxima auditoria na Senarc/MDS, a fim de que a Unidade tenha tempo hábil de implementá-la.

2.3 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A Senarc/MDS mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações formuladas pela CGU que são monitoradas no Plano de Providências Permanente (PPP). Conforme entrevista com as áreas finalísticas, o PPP é coordenado pelo gabinete da Senarc/MDS, responsável por acionar as áreas técnicas, de acordo com o objeto da recomendação, conforme as competências de cada área definidas no Regimento Interno do MDS.

No que tange ao acompanhamento das recomendações originárias das auditorias anuais de contas de exercícios anteriores, verificou-se que de um total de 18 recomendações formuladas pela CGU até 2014 e acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente – PPP da Senarc/MDS, 4 foram sobrestadas, 5 foram atendidas e 9 encontram-se pendentes de implementação plena, conforme quadro a seguir:

Quadro 07 – Recomendações das Auditorias Anuais de Contas



Número do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório (número e descrição sumária)	Situação Atual das recomendações acompanhadas no exercício.
224485 (Exercício 2008)	2.4.1.3 - Necessidade de aperfeiçoamento dos aplicativos que automatizam o cálculo do IGD a fim de minimizar riscos de falhas ou manipulações indevidas nos cálculos efetuados.	Recomendação 1: Sobrestada Recomendação 2: Sobrestada
201108674 (Exercício 2010)	2.1.2.2 - Beneficiários do Programa Bolsa Família em duplicidade cadastral, recebendo Benefício Básico como Responsável Familiar (RF) e Variável Vinculada ao Adolescente (BVJ) como Dependente, em grupos familiares distintos.	Recomendação 1: Sobrestada Recomendação 2: Sobrestada
201406991 (Exercício 2013)	1.1.2.4-Beneficiário do Programa Bolsa Família figurando como Responsável Familiar e dependente em grupos familiares distintos, recebendo indevidamente o Benefício Variável Jovem como dependente.	Recomendação 1: Atendida Recomendação 2: Atendida Recomendação 3: Parcialmente Recomendação 4: Não atendida
201406991 (Exercício 2013)	1.1.2.5-Diferença no prazo de cancelamento do benefício do Programa Bolsa Família por reiterada ausência de saque para os beneficiários que recebem pela modalidade conta corrente em relação àqueles que recebem pela Plataforma Social.	Recomendação 1: Parcialmente
201406991 (Exercício 2013)	1.1.2.6-Cancelamentos indevidos de benefícios do Programa Bolsa Família efetuados pela CAIXA por meio da rotina ALTCAD9.	Recomendação 1: Atendida Recomendação 2: Parcialmente Recomendação 3: Não atendida
201406991 (Exercício 2013)	1.1.2.7-Reversões de cancelamentos de benefícios realizadas pela CAIXA por meio da rotina de sistema ALTCAD sem a anuência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.	Recomendação 1: Atendida Recomendação 2: Atendida Recomendação 3: Parcialmente Recomendação 4: Não atendida
201406991 (Exercício 2013)	1.1.2.8-Fragilidades nos controles instituídos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome na Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família.	Recomendação 1: Parcialmente
201406991 (Exercício 2013)	1.2.2.2-Risco de falhas no cálculo do IGD e, conseqüentemente, no valor do montante transferido aos entes federados.	Recomendação 1: Não atendida

Fonte: PPP

Cabe informar que as recomendações sobrestadas referem-se às situações evidenciadas nas Auditorias de Contas dos exercícios de 2008 e 2010 que foram novamente incluídas no Relatório de Gestão exercício de 2013, e serão acompanhadas apenas no âmbito da Auditoria Anual relativa ao último exercício (Relatório nº 201406991).

Dentre as falhas detectadas nas auditorias anuais de contas ainda pendentes de implementação, cabe ressaltar o “Risco de falhas no cálculo do IGD” devido ao volume de intervenções manuais no processamento, à inadequação da ferramenta disponível frente ao volume de dados tratado e armazenado, além do risco de perda de informação pelo fato dos arquivos serem armazenados localmente.

Sobre esse assunto, a CGU reproduziu os cálculos, tendo concluído que, embora o processo de cálculo ainda esteja sendo efetuado manualmente, devido a não entrega do sistema informatizado que automatizaria o cálculo, causado por problemas contratuais com as empresas de tecnologia contratadas, as regras estabelecidas no normativo legal vigente estão sendo obedecidas. Além disso, não foram encontradas falhas graves nos cálculos do IGD-M em relação aos meses utilizados para a reprodução desse processo (Abril e Outubro de 2014). Ressalta-se que, apesar disso, os riscos de falhas permanecem, devido aos mesmos problemas apontados no Relatório de Auditoria referente ao exercício de 2013.



Outro ponto a ser destacado refere-se às fragilidades nos controles internos referentes à validação de alguns produtos entregues pela CAIXA. Destaca-se dentre estes produtos, a Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família, na qual foram identificadas inconsistências tais como pagamentos indevidos do Benefício Variável Jovem - BVJ, além de cancelamentos e reversões de benefícios sem o conhecimento da Unidade.

Sobre essas inconsistências, cabe informar que embora a Senarc/MDS tenha informado no Relatório de Gestão, item 7.2.1 “Recomendações do Órgão de Controle Interno Atendidas no Exercício”, como atendidas as recomendações inseridas no Quadro a seguir, a CGU considerou, em sua análise, parcialmente atendidas e continuará o monitoramento no PPP.

Quadro 08 – Recomendações CGU

Item do Relatório 201406991	Recomendação	Análise da CGU
Item 1.1.2.4	Recomendação 3: Solicitar à CAIXA o ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente durante o período de março de 2008 até o ano de 2014.	Embora a Senarc tenha solicitado o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, esta Controladoria irá continuar monitorando a recomendação por meio do PPP até a finalização do processo administrativo.
Item 1.1.2.6	Recomendação 2: Analisar a situação, à época do cancelamento, das 124.507 famílias apontadas no relatório da CAIXA e dos novos casos que porventura sejam identificados, verificando a legitimidade do cancelamento. Para os casos em que se confirmar o cancelamento indevido, realizar a reversão do cancelamento e o pagamento das parcelas não pagas, limitando a retroação a 12 parcelas, conforme definido no art. 11º, § 3º, inciso I da Portaria nº 555, de 11 de novembro de 2005.	Embora o Gestor informe que foram geradas as parcelas de benefícios retroativos devidos às famílias que sofreram ação incorreta de cancelamento indevido de benefícios conforme constatado pela CGU, e considerando que o pagamento depende de disponibilidade orçamentária, esta recomendação será monitorada por meio do PPP até a efetivação dos pagamentos às famílias beneficiárias.
Item 1.1.2.7	Recomendação 3: Solicitar à CAIXA o ressarcimento ao erário dos valores pagos às famílias que tiveram seus benefícios revertidos indevidamente.	Conforme informação da Senarc, a Caixa será oficiada no início de 2015 com relação à necessidade de proceder ao ressarcimento e poderá contestar os resultados do levantamento, se julgar pertinente. Assim, a recomendação continuará sendo monitorada no PPP até a finalização do processo administrativo.

Fonte: Relatório de Gestão da Unidade e Ofício 1767/SENARC/MDS, de 23.4.2015 e Nota Técnica 134/SENARC/MDS

Em relação a isto, a rotina de Ateste da Folha de Pagamento do PBF, realizada pelo Departamento de Benefícios, representa um importante avanço nos controles internos instituídos pela Unidade. Conforme detalhado no item 1.2.1.8 deste Relatório, esta metodologia visa identificar, a partir das bases de dados fornecidas pela CAIXA, possíveis inconsistências na Folha gerada pelo Agente Operador. Em todo o processo, são realizadas 33 verificações que podem implicar glosa dos valores tarifários do contrato e 15 que podem ocasionar restituição de benefícios pagos indevidamente, sendo bastante abrangente.



Além das recomendações originárias das Auditorias Anuais de Contas, foram acompanhadas também no exercício em análise, as recomendações formuladas em exercícios anteriores a 2014, por meio de Notas Técnicas (nº 1440/2009 e nº 1182/2009) e de Auditorias de Acompanhamento Permanente da Gestão – APG (Relatórios n.º 201115349 e nº 201216823). Além dessas, foram inseridas no PPP as recomendações resultantes dos resultados consolidados dos 37º e 38º Sorteios de Municípios e cruzamento de bases de dados em âmbito nacional.

Quadro 09 – Demais recomendações da CGU monitoradas no PPP em 2014

Tipo de Ação de Controle	Saldo	Incluídas em 2014	Atendidas	Canceladas/ Sobrestadas (Até junho/2015)	Não atendidas/ Parcialmente atendidas (Até junho/2015)
Notas Técnicas	2	-	1	-	1
Acompanhamento Permanente da Gestão – APG	7	-	3	-	4
Avaliação 37º e 38º Sorteios e Cruzamento Nacional	-	14	9	2	3
Totais	9	14	13	2	8

Fonte: PPP

Como providências relevantes atendidas em 2014, ressalta-se o tratamento dado à recomendação oriunda da Nota Técnica nº 1440/2009, em que a CGU sugeriu a criação de um mecanismo automatizado de atualização no Cadastro Único dos dados escolares dos alunos monitorados (nome da escola, código INEP e série), com a base nas informações do Sistema “Projeto Presença” repassados bimestralmente pelo MEC, visando aprimorar o acompanhamento da Condicionalidade de frequência escolar.

Sobre o assunto, a Senarc/MDS entende que não está amparada na legislação do Cadastro Único a implementação de uma solução técnica que, de maneira automatizada, venha a sobrepor diretamente os dados cadastrais das famílias no Cadastro Único relativos às informações escolares, utilizando os dados do Sistema Presença, sem a devida anuência da família. Conforme a Unidade, toda a coleta e o registro dos dados na base nacional do Cadastro Único se baseiam no caráter autodeclaratório das informações prestadas pelas famílias no momento da entrevista, que permeia toda a legislação do Cadastro Único, a exemplo do inciso IV do art. 6º, do art. 10 do Decreto nº 6.135/2007 e Portaria 177/2011 que segue o mesmo raciocínio, afirmando o caráter autodeclaratório das informações prestadas.

Entretanto, visando melhorar o referido processo, a Senarc/MDS solicitou à CAIXA o desenvolvimento de uma solução, que disponibilizará uma funcionalidade no sistema permitindo aos gestores municipais a incorporação na base do Cadastro Único dos dados de INEP do Sistema Presença quando ocorrer uma atualização cadastral, momento em que a família ratifica a informação disponibilizada pelo Sistema Presença, conforme previsto na legislação. Dessa forma, de acordo com o Ofício nº 1767/SENARC/MDS, de 23.4.2015 e Nota Técnica nº 134/SENARC/MDS, de 23.4.2015, o Gestor Federal informou que o mecanismo automatizado foi implantado em março de 2015.

Outra ação da Unidade a ser destacada diz respeito ao Relatório de Auditoria nº 201216823 relativo ao Acompanhamento da Gestão Exercício de 2012, realizado pela CGU, no qual foram identificadas famílias com mais de 48 meses sem atualização dos dados cadastrais no Cadastro Único. Como consequência, foram formuladas recomendações sendo que uma ainda encontrava-se pendente de atendimento, tendo



sido finalizada em 2014 com a implementação do processo denominado Exclusão Lógica. Este processo excluiu da base do CadÚnico cadastros que estavam há mais de 48 meses sem passar por uma atualização ou confirmação dos dados cadastrais. Por meio do Ofício 1767/SENARC/MDS, de 23.4.2015 e Nota Técnica 134/SENARC/MDS, de 23.4.2015, a Senarc/MDS informou que a exclusão foi realizada em 30 de dezembro de 2014, com 2.626.438 cadastros excluídos que permaneciam desatualizados até essa data.

Muito embora a Unidade informe que as famílias que tiveram o cadastro excluído não eram beneficiárias do Programa Bolsa Família na época da exclusão, esta Controladoria realizou um cruzamento e identificou 169 famílias na Folha de Pagamento do PBF de janeiro/2015, mas que deixaram de integrar o Programa em fevereiro/2015.

A medida implementada impacta da gestão do Programa, pois alguns benefícios eram pagos às famílias indevidamente, em virtude da validade dos dados cadastrais estar expirada. Além disso, todos esses cadastros eram computados no cálculo de prestação de serviços pagos à CAIXA para operacionalização do Cadastro Único e Programa Bolsa Família. De acordo com o contrato de prestação de serviços em vigor (2013/2015) são pagos R\$ 0,06 (seis centavos de real) para cada “Famílias do Cadastro Único”. Assim, com a exclusão dos 2.626.438 cadastros, o MDS deixa de repassar à Caixa o valor mensal de R\$ 157.586,28.

Também em 2014, a CGU encaminhou à Senarc/MDS, por meio do Ofício 24.427/DSDES/DS/SFC/CGU-PR, de 23.09.2014, o resultado da consolidação das fiscalizações realizadas nos municípios sorteados por ocasião dos 37º e 38º Sorteios e do cruzamento nacional de dados do Cadastro Único, Folha de Pagamento do PBF da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Folha de Pagamento do INSS.

Cabe ressaltar que os resultados das fiscalizações nos municípios dos 37º e 38º Sorteios já foram apresentados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201406991, exercício de 2013. Entretanto, o resultado decorrente do cruzamento nacional, a conclusão geral sobre a execução do Programa Bolsa Família, as recomendações formuladas à Senarc/MDS e os resultados obtidos após as providências adotadas pelo Gestor Federal, estão detalhados no item 1.2.1.1 deste Relatório.

Destaca-se que como resultado dos trabalhos, pode-se concluir que, nos municípios fiscalizados por ocasião dos 37º e 38º Sorteios, de forma geral, as famílias estão recebendo devidamente o benefício e tendo acesso aos serviços de saúde e educação, questões que contribuem para a melhoria das condições socioeconômicas das famílias pobres e extremamente pobres. Todavia, ressalta-se a necessidade de se incentivar e fortalecer o trabalho das Instâncias de Controle Social; estimular as prefeituras a oferecerem cursos aos beneficiários ou a divulgarem as ações do Governo Federal ou Estadual relacionadas à capacitação e formação de beneficiários do Programa; melhorar os processos de inserção/atualização cadastral das famílias, de forma que as informações de quantidade de membros da família e renda per capita sejam mais fidedignas; e aperfeiçoar as rotinas de auditoria para verificação de recebimento indevido de benefícios.

Com base no panorama encontrado nas fiscalizações realizadas nos municípios e no cruzamento nacional dos dados, foram feitas 6 recomendações pontuais para sanar as falhas identificadas de responsabilidade primária do Gestor Federal (Senarc/MDS), tendo em vista apresentarem situações que necessitavam da adoção imediata de medidas preventivas e corretivas, visando à melhoria da execução do Programa e/ou o ressarcimento de recursos públicos aplicados indevidamente. Dessas 6 recomendações



monitoradas pela CGU, 4 foram atendidas plenamente, 1 está em atendimento e 1 foi cancelada.

Além das recomendações pontuais, também foram encaminhadas 9 recomendações estruturantes, sendo que 2 estão pendentes de implementação, conforme detalhado no item 1.2.1.1 deste Relatório.

Pelo exposto, das 41 recomendações acompanhadas no PPP (Auditorias Anuais e outras ações de controle), 17 estão pendentes de implementação, o que corresponde a 41% do total. Porém, cabe ressaltar que 11 recomendações dependem de ações do Agente Operador do Programa (CAIXA) e 2 recomendações dependem da área responsável pela tecnologia da informação do MDS.

Por outro lado, existem também as recomendações pontuais decorrentes de Sorteios de Municípios e de Demandas Especiais que não estão contabilizadas nesta análise, uma vez que fazem parte de um trabalho específico junto à Unidade. Contudo, as recomendações originárias dessas ações de controle são as que concentram o maior número sendo que, de acordo com informações extraídas do Relatório de Gestão do Exercício 2014, existem pendências em 638 municípios fiscalizados, dos 1.912 (inclui as ações de controle, demandas especiais e auditorias operacionais) encaminhados pela CGU.

Para o tratamento desse passivo, foi formalizada, por meio da Nota Técnica nº 412/Senarc/AECI/MDS, de 03.12.2014, nova metodologia de tratamento a ser utilizada nas recomendações relativas aos Sorteios Públicos. O projeto dessa metodologia se iniciou em 2012, envolvendo a Senarc/MDS e a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social da Secretaria Federal de Controle Interno (DSDS/DS/SFC/CGU-PR), sob a orientação da Assessoria Especial de Controle Interno (AECI/MDS). Como resultado, espera-se maior racionalidade e celeridade no tratamento das demandas apresentadas nos Relatórios da CGU a ser avaliada nos próximos exercícios.

2.4 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Com o objetivo de verificar a estrutura de controles internos instituída pela Unidade auditada, utilizou-se a análise dos resultados quantitativos e qualitativos das Ações de Governo 8442 – Transferência de Renda às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza e 8446 – Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, focalizando principalmente nas áreas responsáveis pelos processos de Ateste e cálculo do IGD.

Com base nos aspectos selecionados para cada área de gestão, foram avaliados os seguintes componentes do controle interno: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento, conforme demonstrado a seguir:

I - Ambiente de Controle

Por meio da Portaria GM/MDS nº 120, de 12.06.2012, foi aprovado o Regimento Interno do MDS, definindo a organização, as competências e atribuições de cada área. Entretanto, em relação à difusão interna dos métodos e procedimento, numa visão mais operacional, verificou-se que tanto o processo envolvido no cálculo do IGD como o Ateste da Folha carecem de manuais claros, definindo as etapas envolvidas na execução



dos processos. Esta situação dificulta a retenção do conhecimento sobre os processos de trabalho, além de aumentar o risco de erros em sua execução.

Já os manuais de fiscalização, produtos da contratação de consultor no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica Internacional (UNESCO), Contrato SA-4051, foram entregues em 2014, mas ainda não estão sendo utilizados. Conforme informado pela Unidade, estes necessitarão de atualização.

Cabe destacar que a Unidade promoveu ações de capacitação com vistas ao fortalecimento dos objetivos e metas a serem alcançados, conforme informado no Relatório de Gestão. Tais ações tiveram dois focos principais: formação de instrutores estaduais e municipais nas ações educacionais “Formulários do Cadastro Único” e “Gestão do Cadastro Único e do PBF”, para a constituição de uma rede nacional de capacitação; e Capacitação sobre o Sistema do Cadastro Único – Versão 7 e do Sistema de Gestão de Benefícios (Sibec) em parceria com a Caixa Econômica Federal (CAIXA).

II - Avaliação de Risco

A Senarc/MDS promoveu importante avanço em relação aos controles internos referentes à validação de alguns produtos entregues pelo Agente Operador, CAIXA. Destaca-se o processo definido como Ateste da Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família, cujo objetivo é a detecção de inconsistências após sua geração pelo Agente Operador. Esta verificação possibilita a aplicação de glosas para os serviços prestados em desconformidade contratual e a restituição ao MDS, de benefícios pagos indevidamente pela CAIXA por erros de sua responsabilidade.

Porém, o processo de levantamento das variáveis e a realização do cálculo do IGD continua sendo realizado de forma parcialmente manual, dependendo de intervenções manuais em diversas etapas. Além disso, os mecanismos de tecnologia da informação (TI) disponíveis para o desenvolvimento dos trabalhos não são os mais apropriados para o tratamento da grande quantidade de informações envolvidas.

III - Informação e Comunicação

Após as análises realizadas nas áreas de gestão selecionadas para exame, observou-se que a Unidade dispõe de correio eletrônico institucional, de intranet e de página na internet, em que são divulgados atos normativos e informações relacionadas às ações relevantes desenvolvidas pela Unidade. Por exemplo, há uma aba específica para o Programa Bolsa Família possibilitando acessar a lista de beneficiários, o calendário de pagamento e até mesmo os processos de fiscalização.

IV – Monitoramento

Verificou-se que a Unidade auditada, de forma geral, vem atendendo as recomendações da CGU, tendo dificuldade no atendimento de apenas parte delas. Porém, conforme resposta da Senarc/MDS, a implementação destas soluções depende, em sua maioria, de atores externos à Unidade.

Neste sentido, pode-se citar a recomendação relacionada à necessidade de aperfeiçoamento dos aplicativos que automatizam o cálculo do IGD a fim de minimizar riscos de falhas ou manipulações indevidas nos cálculos efetuados. Esta recomendação foi feita nas Auditorias Anuais de Contas relativas aos exercícios de 2008 e 2013. Porém, a Unidade informa que o seu não atendimento se deu devido a dificuldades no desenvolvimento da aplicação por parte da área responsável pela TI.

No entanto, cabe destacar o empenho da Senarc/MDS em implementar melhorias no processo de verificação da Folha de Pagamento do PBF, sendo objeto de recomendação nas Contas do exercício de 2013. Assim, por meio do Ateste são realizados, de forma



abrangente, diversos testes na Folha gerada pela CAIXA, possibilitando identificar inconsistências e trata-las.

V - Atividades de Controle

Em relação a este item, cabe informar que, embora não tenham sido identificadas falhas nos controles administrativos aplicados no processo de Ateste da Folha e cálculo do IGD, tais controles são frágeis. Isto se deve às várias intervenções manuais durante a execução dos processos e à falta de manuais.

Cabe ressaltar que a equipe de auditoria realizou visita à CGAF/DEOP para verificar os controles e processos de apurações de recebimentos indevidos apontados pela CGU por meio dos Relatórios de Fiscalização oriundos dos Sorteios de Municípios. Por amostragem, verificou-se que, apesar das limitações relativas a sistemas e da grande demanda recebida, existe um bom controle dos passivos existentes, rotina de trabalho bem definida e uma análise qualificada dos processos. Cabe ressaltar que não foram identificadas falhas na condução da apuração de possíveis recebimentos indevidos.

2.5 Avaliação da Conformidade das Peças

Para a avaliação da conformidade das peças do Processo Anual de Contas da Senarc/MDS, buscou-se verificar se a unidade jurisdicionada enviou, por meio do Sistema e-Contas ao Tribunal de Contas da União do exercício de 2014, todas as peças a ela atribuídas e se contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da Instrução Normativa/TCU nº 63/2010, Decisão Normativa/TCU nº 134/2013, DN TCU nº 140/2014 e da Portaria-TCU nº 90/2014.

A metodologia utilizada pela equipe de auditoria consistiu na análise de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e o Rol de Responsáveis. Do resultado dessa análise, foi verificado que a Unidade elaborou todas as peças exigidas pelas normas do TCU para o exercício de 2014.

No que concerne ao Relatório de Gestão, o conteúdo atende parcialmente ao estabelecido na Parte A, do Anexo II da DN TCU nº 134, de 04.12.2013, pois faltaram as informações relativas aos seguintes Subitens: 7.1, 7.2, 11.4. Em consequência disto, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201503505/005, de 30.06.2015, foi dado conhecimento à UJ acerca dos itens que necessitavam de complementação de dados, tendo o gestor apresentado as informações requeridas, as quais encontram-se registradas no item 2.1.1.1 deste Relatório.

Quanto às informações inseridas no Relatório de Gestão da unidade auditada relativas à Parte B do Anexo II da DN TCU nº 134/2013, apenas se aplica à Senarc/MDS o item Contratação de Consultores na Modalidade “Produto”. Neste quesito, foram avaliadas as informações prestadas quanto à completude e veracidade das contratações de consultores pessoas físicas. Da análise realizada constatou-se a falta de identificação do consultor responsável pelo Contrato AS-253/2014. Para corrigir a falha, foi realizada consulta da publicação do extrato do Contrato no Diário Oficial da União, Seção 3, de 03.02.2014, que sintetiza as informações principais da contratação inseridas no item 2.1.1.1 deste Relatório.

Sendo assim, após a inclusão das informações complementares, ficam sanadas as inconsistências identificadas no Relatório de Gestão, Exercício 2014, no que diz respeito aos formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 134, de



04.12.2013, com as alterações da DN TCU nº 140, de 24.09.2014; e, da Portaria TCU nº 90, de 16.04.2014.

No que concerne ao Rol de Responsáveis, verificou-se que o arquivo enviado ao TCU atende às disposições dos artigos 10 e 11 da IN TCU 63/2010 e do art. 6º da DN TCU 140/2014.

3. Conclusão

A auditoria focou nos resultados da gestão da Senarc com base na execução das duas ações de maior materialidade e relevância do Programa 2019 – Bolsa Família, a Ação 8442 – Transferência de Renda às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza e a Ação 8446 – Serviços de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, que correspondem a 99% do total do orçamento destinado ao Programa e considerando os conteúdos pactuados entre CGU e TCU, nos termos do art. 9º, § 6º da DN TCU 140/2014, de acordo com a Ata de Reunião realizada em 19.11.2014.

Os resultados do trabalho, consubstanciados por meio de testes e pelas informações prestadas pelos gestores e constantes do Relatório de Gestão da Senarc/MDS, apontaram famílias beneficiárias do PBF, identificadas com indícios de recebimento indevido pela CGU nos trabalhos realizados por ocasião do 37º e 38º Sorteios de Municípios e cruzamento de bases de dados em âmbito nacional realizado em 2014, sem terem passado por tratamento para a confirmação das impropriedades. Entretanto, ressalta-se que embora ainda existam famílias a serem tratadas, 94% do total de famílias apontadas pela CGU com possível inconsistência de renda per capita já passaram pelos processos de Revisão/Averiguação de 2014 já finalizados ou estão inseridas no Processo de Averiguação de 2015 que está em andamento.

Ademais, aproximadamente 46% das famílias apontadas com impropriedades já tiveram os benefícios cancelados, tendo como referência a Folha de Pagamento do PBF de junho/2015, cuja soma desses benefícios corresponde a R\$ 34.380.918,00 mensais na Folha de Pagamento do PBF, à época da identificação das inconsistências. Dessa forma, conclui-se que o resultado do trabalho é satisfatório e, quando da finalização dos trabalhos, mais benefícios deverão ser cancelados. Cabe destacar que os cancelamentos de benefícios não implicam redução de despesas, pois novas famílias em situação de vulnerabilidade terão a oportunidade de ingresso no Programa, entretanto a ação se mostra efetiva, pois resulta na exclusão das famílias que não atendem aos critérios definidos na legislação do PBF.

A implementação do processo de Ateste realizado na Folha de Pagamento do PBF representou um importante avanço nos mecanismos de controle instituídos pela Senarc/MDS relativos ao pagamento tanto dos itens tarifários (Famílias Beneficiárias) do Contrato MDS-CAIXA, como dos benefícios do Programa Bolsa Família, o que



demonstra o empenho da Unidade em melhorar suas rotinas e realizar verificações mais robustas, agregando maior eficiência e economicidade da gestão do Programa.

Complementarmente, visando aprimorar o processo, recomendou-se, dentre os motivos do Ateste que ensejam glosa do item tarifário Folha de Pagamento, a inserção da possível inconsistência de Titular na Folha diferente do Responsável Familiar no Cadastro Único bem como a realização do recálculo deste motivo para os atestes já finalizados. Verificou-se também que os controles administrativos aplicados no processo de Ateste são frágeis, devido às várias intervenções manuais durante a execução do processo e à falta de manuais, necessitando de aprimoramentos.

No que diz respeito aos processos de ressarcimento ao erário dos valores recebidos indevidamente pelas famílias beneficiárias, verificou-se morosidade da Unidade na finalização dos processos de ressarcimento de tais valores, retardando o início da cobrança via judicial ou dando a oportunidade dessas famílias serem privilegiadas em outros programas ou incentivos governamentais por não constarem nos registros governamentais como inadimplentes. Assim, solicitou-se a priorização da finalização desses processos, sem impactar no atendimento dos demais processos em curso, aprimorando assim o processo de fiscalização adotado pela Unidade.

No que concerne ao cálculo do IGD-M, embora a rotina de trabalho esteja bem definida e formalizada, sendo capaz de entregar o produto esperado e exista uma documentação básica do processo, considera-se que os riscos inerentes à execução de procedimentos manuais são relevantes e podem impactar na qualidade dos produtos entregues, fragilidade apontada desde a gestão de 2008. Entretanto, a falta de solução deve-se a problemas contratuais com as empresas de tecnologia contratadas para desenvolver o sistema de automatização do cálculo.

Na conferência do cálculo do IGD-M realizado de forma manual pela Unidade constatou-se que o cálculo das taxas componentes do Fator de Operação (Fator 1) e do próprio fator, estavam sendo utilizadas apenas duas casas decimais; que a extração do número de famílias com cadastros válidos e atualizados do CadÚnico não incluiu na contagem, até o exercício de 2014, os cadastros que foram revalidados; e que o cálculo do incentivo de acompanhamento familiar não está sendo realizado em total conformidade com a norma regulamentadora do processo.

Tais fatos resultaram em recomendações que visam melhorias do macroprocesso finalístico “apoio à rede de gestão descentralizada por meio do cálculo do Índice de IGD-M”, como o aprimoramento dos cálculos dos valores repassados aos municípios bem como ajustes nos valores repassados calculados em desconformidade com a legislação. Entretanto, apesar dos fatos expostos, verifica-se que a maioria das regras estabelecidas, referentes ao cálculo IGD-M e repasse dos valores financeiros, estão sendo observadas e o produto esperado está sendo entregue.

Dentre as recomendações plenamente atendidas formuladas pela CGU que agregam valor à gestão do PBF destacamos: a implementação de um mecanismo automatizado que permitirá a incorporação na base do Cadastro Único dos dados de INEP do Sistema Presença quando ocorrer uma atualização cadastral; implementação do processo

denominado Exclusão Lógica, que excluiu da base do CadÚnico registros que estavam há mais de 48 meses sem passar por uma atualização o que resultou na exclusão de 2.626.438 cadastros; implementação de nova metodologia de tratamento a ser utilizada nas recomendações relativas aos Sorteios Públicos realizados pela CGU visando racionalidade e celeridade no tratamento das demandas apresentadas.

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

Brasília/DF, 16 de setembro de 2015.



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 Programação dos Objetivos e Metas

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações básicas das principais ações sob responsabilidade da Senarc/MDS.

Fato

Trata-se das informações básicas das principais ações executadas pela Senarc/MDS. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a 99% do total das despesas executadas pela Unidade, conforme discriminado abaixo:

Quadro 10 – Ações do Programa Bolsa Família

Programa	Ação	Finalidade	Forma de implementação	Representatividade
2019- Programa Bolsa Família	Ação 8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza	Promover a transferência de renda às famílias pobres e extremamente pobres visando à melhoria das suas condições socioeconômicas, condicionada ao cumprimento de agenda de compromissos nas áreas de saúde e educação, bem como de atividades de desenvolvimento, inclusive de ações socioeducativas e de acompanhamento familiar nos casos de incidência de trabalho infantil e de não cumprimento de condicionalidades.	Direta. O Município inscreve as famílias no Cadastro Único; a União, a partir de disponibilidade orçamentária, habilita as famílias que passarão a receber o benefício e faz a concessão dos benefícios, de acordo com o perfil da família. O pagamento é mensal e diretamente às famílias. O saque ocorre por meio de cartão magnético.	97,9%
	8446 - Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família	Promover a transferência de recursos financeiros aos Estados, Municípios e Distrito Federal para apoiá-los no desenvolvimento das atividades voltadas para a gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, buscando aprimorar a capacidade de gestão local do PBF.	Descentralizada. A União transfere recursos para apoio à gestão local do Programa Bolsa Família. O repasse será realizado via fundo a fundo para os Estados, Municípios e Distrito Federal que aderiram formalmente ao Programa Bolsa Família. Os valores repassados serão mensurados por meio de instrumentos que avaliarão a Gestão descentralizada, definidos em legislação específica.	2%

Fonte: Cadastro de Ações-Ministério do Planejamento e Siasi Gerencial



1.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo Nº 18/2014 - Programa: 2019 - Programa Bolsa Família Ação: 8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Extrema Pobreza.

Fato

Em 2014, esta Controladoria finalizou o Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo nº 18/2014 (RAC nº18/2014) – Programa 2019 – Programa Bolsa Família - Ação 8442 – Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Extrema Pobreza e encaminhou à Senarc/MDS por meio do Ofício nº 24.427/DSDES/DS/SFC/CGU-PR, de 23.09.2014. Este RAC contém o resultado das fiscalizações realizadas em 119 municípios sorteados nas 37ª e 38ª Etapas do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos tendo as análises das subquestões estratégicas sido inseridas no item 1.1.2.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201406991 referente ao exercício de 2013.

Porém, os outros pontos do RAC que vertem sobre as impropriedades relativas a renda, identificadas por meio da realização de cruzamento de bases de dados a nível nacional, a conclusão geral sobre a execução do Programa Bolsa Família, as recomendações formuladas à Senarc/MDS com vistas a sanar as impropriedades identificadas nas ações de controle em análise e os resultados obtidos após as providências adotadas pelo Gestor Federal, serão apresentados a seguir.

1) Cruzamento de dados nacional

A partir dos resultados dos cruzamentos de bases de dados verificados nos 37º e 38º Sorteios de Municípios, no âmbito da subquestão estratégica “A família beneficiária possui renda per capita compatível com a estabelecida na legislação do Programa Bolsa Família?”, verificou-se a necessidade de se realizar uma avaliação nacional acerca de famílias beneficiárias que contenham em sua composição servidores do Poder Executivo municipal e/ou beneficiários do INSS (aposentados e pensionistas) que estariam recebendo o benefício do Programa Bolsa Família (PBF) de forma irregular, apresentando inconsistências na declaração da renda familiar.

Para realização desta avaliação, foram utilizadas as seguintes bases de dados nos cruzamentos:

Quadro 11 – Bases utilizadas no cruzamento dos 37º e 38º Sorteios de Municípios

Base de Dados	Referência
Cadastro Único (CadÚnico)	Dezembro/2013
Folha de Pagamento do PBF	Janeiro/2014
Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)	Janeiro a Dezembro/2012
Folha de pagamento de beneficiários do INSS	Janeiro/2014

A partir destas bases de dados, o cruzamento foi dividido em dois grupos:

Omissão de renda: Situação em que a família beneficiária é apontada com indícios de renda per capita mensal acima de meio salário mínimo, o que ocasionaria o bloqueio



dos benefícios, conforme disposto no inciso II do art. 6º da Portaria GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005:

“Art. 6º. O bloqueio de benefícios é a atividade de administração de benefícios utilizada para impedir temporariamente a família beneficiária de efetuar o saque de parcelas geradas, sendo realizada em qualquer das seguintes hipóteses: II - Durante procedimento de averiguação de cadastramento, quando houver indícios de:

a) renda per capita familiar superior à estabelecida para o PBF, sem prejuízo do disposto no § 1º, do art. 21 do Decreto nº 5.209, de 2004;”

Subdeclaração de renda: trata-se de informações falsas prestadas pelo beneficiário sobre a remuneração do(s) membro(s) da família quando da atualização cadastral, ou seja, a renda informada é consideravelmente inferior à apurada, o que causaria o bloqueio ou cancelamento do benefício, conforme disposto no art. 6º, inciso VI, e no art. 8º, inciso VIII, da Portaria GM/MDS nº 344, de 21 de outubro de 2009:

“Art. 6º. O bloqueio de benefícios é a atividade de administração de benefícios utilizada para impedir temporariamente a família beneficiária de efetuar o saque de parcelas geradas, sendo realizada em qualquer das seguintes hipóteses: (...)

VI - omissão de informação ou de prestação de informações falsas, apurados em cruzamento do CadÚnico com outras bases de dados, conforme disposto no art. 18 da Portaria GM/MDS nº 376, de 2008;”

“Art. 8º. O cancelamento de benefícios é a atividade de administração de benefícios utilizada para efetuar o desligamento da família do PBF, sendo realizada em qualquer uma das seguintes situações: (...)

VIII - omissão de informação ou de prestação de informações falsas, apurados em cruzamento do CadÚnico com outras bases de dados, conforme disposto no art. 18 da Portaria GM/MDS nº 376, de 2008;”

Metodologia

Inicialmente, foram selecionados todos titulares de benefícios da Folha de Pagamento do PBF na competência 01/2014 e com benefício na situação “Liberado”. A partir desses dados, são obtidas no CadÚnico, na referência 12/2013, todas as informações relativas à família dos titulares do benefício, tais como a composição familiar completa, NIS (Número de Identificação Social), CPF (caso existam) dos integrantes da família, data de atualização cadastral, valor da renda declarada, etc.

Seleção de servidores municipais

Para todos os membros de famílias beneficiárias do PBF, foi realizada consulta para verificar a ocorrência de registros na base de dados da RAIS referente ao exercício 2012. A partir daí, é feita uma primeira tentativa de identificar o beneficiário cruzando o CPF do beneficiário na base do CadÚnico com o CPF do empregado na base da RAIS. CadÚnico Caso não se localize nenhum registro na RAIS com esse critério, tenta-se identificar uma ocorrência cruzando o seu NIS na base do CadÚnico com o PIS do empregado na base da RAIS.

Para todos os membros de família beneficiária localizado na RAIS, são selecionados somente aqueles que possuem vínculo com o poder executivo municipal (código de natureza jurídica do empregador = ‘1031’) e que ainda estejam empregados ao final do exercício 2012 (código de desligamento = ‘00’). Para cada membro que atenda a esse critério, realiza-se o cálculo da média de rendimentos auferidos de janeiro a dezembro de 2012.



Seleção de beneficiários do INSS

Para todos os membros de famílias beneficiárias do PBF, foi realizada consulta para verificar a ocorrência de registros na base de dados da folha de pagamento de benefícios do INSS, utilizando-se o CPF como chave da busca.

Foram desconsiderados, nesta consulta, os benefícios do INSS que sugerem caráter temporário, a saber:

Quadro 12 - Espécies de benefícios desconsideradas no cruzamento

Código	Espécie de Benefício
10	AUXILIO DOENCA ACIDENTARIO - TRAB. RURAL
13	AUXILIO DOENCA - TRABALHADOR RURAL
15	AUXILIO RECLUSAO - TRABALHADOR RURAL
25	AUXILIO RECLUSAO
31	AUXILIO DOENCA PREVIDENCIARIO
35	AUXILIO-DOENCA DO EX-COMBATENTE
36	AUXILIO ACIDENTE PREVIDENCIARIO
39	AUXILIO INVALIDEZ ESTUDANTE
50	AUXILIO DOENCA EXTINTO PLANO BASICO
53	AUXILIO RECLUSAO EXTINTO PLANO BASICO
61	AUXILIO NATALIDADE
62	AUXILIO FUNERAL
63	AUXILIO-FUNERAL TRABALHADOR RURAL
64	AUXILIO-FUNERAL EMPREGADOR RURAL
80	SALARIO MATERNIDADE
91	AUXILIO DOENCA POR ACIDENTE DO TRABALHO
94	AUXILIO ACIDENTE
95	AUXILIO SUPLEMENTAR ACIDENTE TRABALHO
99	AFASTAMENTO ATE 15 DIAS ACIDENTE TRAB.

Para cada membro de família beneficiária encontrado na folha de pagamento do INSS, recupera-se o valor de benefício recebido na competência de janeiro de 2014.

Critérios para avaliar a permanência da família no Programa

a) Omissão de renda

Situação em que o beneficiário não informa, durante o período de validade cadastral, que a renda familiar ultrapassou o limite de meio salário mínimo. Para identificar as famílias nessa situação, adotou-se o valor de meio salário mínimo do exercício 2014, ou seja, R\$ 362,00, aplicando-se o critério de omissão de renda. Assim, se a renda per capita é maior que R\$ 362,00, a família é identificada com indício de omissão de renda.

b) Subdeclaração de renda

Há subdeclaração de renda quando são prestadas informações falsas pelo beneficiário sobre a remuneração de membro(s) da família. Neste critério, foram analisadas famílias beneficiárias com renda *per capita* informada no CadÚnico de até R\$ 140,00, limite estabelecido na legislação para entrada no Programa. Assim, há indícios de subdeclaração de renda quando a renda *per capita* familiar calculada pelo cruzamento é maior que o limite de R\$ 140,00, a renda *per capita* informada pela família é menor que R\$ 140,00 e a data de início do vínculo (servidor ou beneficiário do INSS) é anterior à data de atualização cadastral.

Como forma de aumentar o grau de certeza dos indícios e diminuir os achados falso-positivos, aplicou-se uma variação de 10% nos valores testados, ou seja, renda declarada no CadÚnico e encontrada no cruzamento. Assim, os parâmetros que atendem aos critérios de subdeclaração de renda são os seguintes:



- Renda *per capita* familiar informada no CadÚnico menor que R\$ 126 (R\$140 – 10%);
- Renda *per capita* familiar encontrada no cruzamento maior que R\$ 154 (R\$140 + 10%);
- Data de admissão no vínculo empregatício municipal ou data de início do benefício do INSS anterior à data de atualização cadastral no CadÚnico;

Como exemplo, verifica-se no CadÚnico que uma família do PBF apresentou, à época da atualização cadastral, uma renda per capita de R\$ 80,00. Contudo, o cruzamento de dados apontou uma renda per capita familiar de R\$ 170 e que um membro da família já era servidor municipal ou beneficiário do INSS antes da data de atualização cadastral. Essa família é então identificada com indício de subdeclaração de renda.

Ressalta-se que o teste, data de admissão no vínculo empregatício municipal ou data de início do benefício do INSS anterior à data de atualização cadastral no CadÚnico, foi realizado para todos os vínculos encontrados, utilizando para composição de renda apenas as auferidas como servidor municipal e beneficiário do INSS.

Considerando as possíveis inconsistências nos campos utilizados como chave das bases de dados, como erros de digitação e campos incompletos, foi realizado um refinamento dos resultados, comparando os campos nome da pessoa, nome da mãe e data de nascimento, entre a base do CadÚnico e a base do CPF da Receita Federal, de forma a se certificar que se trata da mesma pessoa. Inicialmente, de modo a reduzir possíveis erros na escrita dos nomes, foi realizada busca fonética e de preposições, aplicando alguns tratamentos nos casos identificados. A partir daí, para se aumentar a precisão, foram excluídas do resultado do cruzamento as famílias em que pelo menos um dos beneficiários com vínculo (INSS ou servidor municipal) não atendiam aos critérios:

- nome e data de nascimento iguais ou;
- nome similar e data de nascimento e nome da mãe iguais.

Resultados do Cruzamento

A partir das 13.563.252 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com benefícios liberados na folha de pagamento do PBF na competência de janeiro/2014, foram analisadas as rendas familiares das 5.346.965 que possuíam, em sua composição familiar, membros servidores do Executivo municipal e/ou aposentados e pensionistas do INSS. Como resultado, verificou-se que 12,42% (664.166 famílias) das famílias analisadas apresentaram inconsistências na declaração da renda familiar (subdeclaração ou omissão de renda), quantitativo que representa 4,90% do total de famílias atendidas pelo Programa.

Vale ressaltar que não há vedação legal para servidores públicos ou aposentados/pensionistas do INSS comporem famílias beneficiárias do PBF, desde que a renda familiar per capita não ultrapasse os limites previstos na legislação do Programa.

No critério de omissão de renda, foram encontradas 227.713 famílias com indícios de renda acima do permitido. Já para o critério de subdeclaração de renda, foram encontradas 436.453 famílias com indícios de declaração falsa de renda familiar.

2) Avaliação do Programa, de acordo com o RAC nº 18/2014.

Apresenta-se a seguir, com base nas ações de controle realizadas pela CGU e inseridas no RAC nº 18/2014, uma avaliação da execução do Programa Bolsa Família.



A finalidade da Ação 8442 – Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Extrema Pobreza é de melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e extremamente pobres por meio de transferência direta de renda.

A escolha da Ação para a avaliação da execução de programas de governo nos 37º e 38º Sorteios se deu devido à materialidade dos recursos transferidos às famílias beneficiárias que, em 2013, totalizaram R\$ 23.997.460.000,00. Considerou-se também a criticidade, que foi evidenciada no acompanhamento sistemático, nos sorteios anteriores e na averiguação de denúncias, bem como a relevância do Programa Bolsa Família - PBF, que beneficiou famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, atendendo a aproximadamente 14 milhões de famílias em todo território nacional ao final do exercício de 2013.

As ações de fiscalização dos 37º e 38º Sorteios, realizadas em 2012 e 2013, respectivamente, envolveram 119 municípios, nos quais foram visitadas 3.519 famílias beneficiárias e 555 escolas para a verificação do controle da condicionalidade da educação de 7.129 alunos.

A partir dessas fiscalizações, verificou-se que os benefícios foram sacados diretamente pelos beneficiários do Programa em quase a totalidade das famílias da amostra. Cabe destacar o fato de cerca de 10% dos beneficiários da amostra utilizarem a conta Caixa Fácil que, além de proporcionar mais liberdade nos saques, insere o beneficiário no sistema bancário.

De modo geral, o Programa tem alcançado seu público alvo, famílias pobres e extremamente pobres. Contudo, foram identificadas famílias beneficiárias que não se enquadravam nos critérios de elegibilidade do PBF por possuírem evidências/indícios de renda per capita superior ao limite estabelecido pela legislação para a inclusão ou permanência no Programa, sendo 314 famílias identificadas por meio de visitas e 9.883 por cruzamentos de dados, totalizando 10.197 famílias com evidências/indícios de recebimento indevido de benefício.

No que tange ao cumprimento da condicionalidade da educação, é importante destacar que, embora tenham ocorrido ações anuais por parte dos gestores do PBF voltadas à localização dos alunos beneficiários, 1.001 (14,0%) dos 7.129 alunos selecionados na amostra não foram localizados nas escolas informadas no Sistema Presença. Todavia, embora não signifique que os alunos estejam fora do sistema escolar, esse fato dificulta a identificação, por parte do poder público, das famílias que não estejam cumprindo a condicionalidade da educação, impossibilitando a implementação das ações de acompanhamento das famílias em descumprimento, consideradas em situação de maior vulnerabilidade social.

Já no que se refere à condicionalidade da saúde, quase a totalidade das crianças menores de sete anos localizadas nas famílias beneficiárias estavam com a caderneta de vacinação em dia, evidenciando uma maior inclusão das crianças em situação de vulnerabilidade no sistema de saúde.

Quanto à execução do PBF no município, de modo geral, o gestor municipal está realizando de forma adequada a gestão local do Programa, disponibilizando estrutura para sua execução e técnicos responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades. Entretanto, foram apontados problemas pontuais relacionados aos procedimentos de revisão cadastral das famílias beneficiárias e ao registro da frequência dos alunos beneficiários, os quais podem impactar os objetivos do Programa.

Ressalta-se que, embora a implementação do PBF se dê por meio de uma gestão descentralizada e compartilhada entre as três esferas de governo, compete ao município o papel de maior responsabilidade, pois a este são atribuídas as tarefas que garantem a



efetividade e o sucesso do Programa. Assim, falhas relativas ao cadastramento e à atualização dos dados das famílias no Cadastro Único podem comprometer a focalização do Programa no município. Já a ausência de registro e/ou o registro errado do cumprimento da condicionalidade da educação impossibilitam o auxílio às famílias a superar as dificuldades enfrentadas que motivaram tal descumprimento.

Com referência à divulgação da lista dos beneficiários do Programa Bolsa Família no âmbito dos municípios, conforme os resultados apresentados, esse processo não estava sendo realizado por 54 dos 119 municípios fiscalizados. Cabe ressaltar a importância da divulgação dos beneficiários de forma simples, clara e direta a qualquer cidadão a fim de facilitar a realização do controle social, independente do meio (impressão, internet, terminais de consulta).

Outro resultado apurado que merece atenção por parte dos gestores do PBF, diz respeito à promoção de programas/ações complementares ao Programa. Constatou-se que 24 dos 119 municípios fiscalizados ainda não cumprem essa atribuição, podendo dificultar a saída de forma sustentável das famílias beneficiárias que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

No que diz respeito ao controle social, as Instâncias de Controle Social estavam formalmente constituídas em quase todos os municípios fiscalizados. No entanto, constatou-se que em mais de 50% dos municípios fiscalizados as atribuições das ICS não estavam sendo cumpridas na sua totalidade. Cabe ressaltar a importância da atuação das ICS para o atingimento dos objetivos do PBF, uma vez que os demais órgãos de controle, imbuídos do papel de fiscalizadores, não possuem estrutura e recursos para acompanhar e mensurar a eficácia e a efetividade das ações desenvolvidas pelos gestores municipais em todo o território brasileiro.

Por fim, verificou-se que, nos municípios fiscalizados por ocasião dos 37º e 38º Sorteios, de forma geral, as famílias estão recebendo devidamente o benefício e tendo acesso aos serviços de saúde e educação, questões que contribuem para a melhoria das condições socioeconômicas das famílias pobres e extremamente pobres. Todavia, ressalta-se a necessidade de se incentivar e fortalecer o trabalho das Instâncias de Controle Social; estimular as prefeituras a oferecerem cursos aos beneficiários ou a divulgarem as ações do Governo Federal ou Estadual relacionadas à capacitação e formação de beneficiários do Programa; melhorar os processos de inserção/atualização cadastral das famílias, de forma que as informações de quantidade de membros da família e renda per capita sejam mais fidedignas; e aperfeiçoar as rotinas de auditoria para verificação de recebimento indevido de benefícios.

3) Recomendações e Medidas Adotadas

Para as situações evidenciadas nos trabalhos de campo que necessitavam da adoção de medidas preventivas e corretivas na sua esfera de atuação, inseridas nos Relatórios de Fiscalização, foram formuladas recomendações, as quais são monitoradas pela Controladoria-Geral da União, visando a melhoria da execução do Programa e o ressarcimento de recursos públicos aplicados indevidamente.

De acordo com Nota Técnica nº 412/Senarc/AECI/MDS, de 3.12.2014, nova metodologia de tratamento está sendo utilizada para o tratamento das recomendações relativas aos Sorteios Públicos. A metodologia consiste em identificar os tipos de constatações presentes nos relatórios, separando-as entre:

- a) Aquelas relacionadas ao recebimento indevido de benefícios, para as quais cabe, dependendo da qualidade dos elementos que evidenciem o dolo do beneficiário ou do agente público e após a análise das respostas às diligências aos municípios, a instauração de processos individuais de apuração. Este



tratamento é utilizado pela Senarc/MDS para os casos de identificação das famílias com renda acima por meio de visitas in loco.

- b) Aquelas relacionadas à necessidade de melhoria de gestão que não tratam de irregularidades, por não se referirem aos tipos legais previstos nos artigos 14 e 14-A da Lei nº 10.836, no âmbito do PBF e do Cadastro Único, para seu tratamento uniforme e padronizado no universo dos municípios fiscalizados.

Entretanto, para os casos de famílias identificadas pela CGU com renda per capita acima do limite previsto pela legislação, por meio de cruzamentos de bases de dados, o tratamento adotado pela Senarc/MDS é a inclusão dessas famílias no Processo de Averiguação Cadastral, disciplinado pela Portaria 94/2013. Contudo, caso os municípios identifiquem evidências de omissão de informações ou prestações inverídicas de que houve conduta dolosa de algum beneficiário ou agente público, os municípios adotarão as providências necessárias para a apuração dos fatos em procedimento de fiscalização específico.

De acordo com informações extraídas do Relatório de Gestão da Unidade – exercício 2014, “Quadro 15 – Demonstrativo atual de análise dos relatórios de fiscalização a partir dos sorteios públicos da CGU”, os processos relativos ao tratamento das recomendações dos 37º e 38º encontram-se nas seguintes situações:

Quadro 13 – Situação atual 37º e 38º Sorteios de Municípios

DEMONSTRATIVO ATUAL DE ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE FISCALIZAÇÃO A PARTIR DOS SORTEIOS PÚBLICOS DA CGU								
ITENS DETALHAMENTO	ANO	SITUAÇÃO DOS PROCESSOS						
		QTD.	Em análise	%	Diligenciado	%	Arquivado	%
37º Sorteio	2012	56	44	79%	11	19,6%	1	1,8%
38º Sorteio	2013	59	58	98%	1	1,7%	0	0,0%

Fonte: Relatório de Gestão da Unidade 2014

Além das recomendações pontuais inseridas nos Relatórios de Fiscalização dos municípios fiscalizados nos 37º e 38º Sorteios citadas anteriormente, a partir da consolidação dos resultados apresentados nas fiscalizações e do cruzamento nacional de bases de dados, verificou-se a necessidade de formulação de novas recomendações ao Gestor Federal para sanar as impropriedades identificadas.

Quadro 14 – Recomendações Pontuais e Complementares

Questão Estratégica Avaliada	Recomendações	Providências Adotadas	Análise do Controle Interno
Os beneficiários atendem aos critérios de elegibilidade?	Requisitar ao gestor local que realize a atualização cadastral das 81 famílias visitadas constantes do CD anexo, de forma a refletir a atual renda dos integrantes do grupo familiar, promovendo assim a reavaliação imediata do atendimento aos critérios para a continuidade do recebimento dos benefícios.	Por meio do Ofício nº 7.137/SENARC/MDS, de 22.10.2014, a Senarc/MDS apresentou as providências adotadas: Para checagem da situação cadastral destas 81 famílias, o MDS realizou consulta a base do Cadastro Único de 23/08/2014 e folha de pagamentos do PBF de setembro/2014. Destas, 79 são pessoas com status “cadastrada”, sendo que 36 permanecem beneficiárias do PBF (26 realizaram a atualização cadastral entre outubro/2013 e agosto/2014). Restam 10 famílias PBF que realizaram a última atualização cadastral em data anterior a outubro de 2013 (três referentes ao 37º sorteio público e sete do 38º sorteio público).	Considerando que as 81 famílias constam nos Relatórios de Fiscalização dos municípios fiscalizados por ocasião das 37º e 38º Sorteios de Municípios, o acompanhamento das atualizações cadastrais dessas famílias será realizado pela CGU, por meio do acompanhamento das constatações dos referidos sorteios, após as análises das diligências realizadas pelo município e consequente regularização das



		<p>Não obstante tal análise e conforme recomendação, todas as 81 famílias estarão no grupo do 37º e 38º sorteio que será diligenciado junto à gestão municipal, para elaboração de parecer social com levantamento de informações socioeconômicas que permitirá verificar a adequação ou não do perfil para o PBF assim como se houve atuação dolosa do beneficiário no oferecimento de informação falsa ou omissão de informação sobre renda. Além dessas, também serão objeto de diligência as demais famílias apontadas nos respectivos Relatórios de Sorteios cuja identificação de indício ou evidência de recebimento indevido foi obtida pela CGU por meio de averiguação in loco e não somente através de cruzamentos de registros administrativos.</p>	<p>constatações no âmbito dos Sorteios Público. Dessa forma, apenas para fins de monitoramento, cancela-se a presente recomendação.</p>
	<p>Requisitar ao gestor local que promova a atualização cadastral das 2.413 famílias constantes do CD anexo, identificadas a partir dos cruzamentos de bases de dados, de forma a refletir a atual renda dos integrantes do grupo familiar, promovendo assim a reavaliação imediata do atendimento aos critérios para a continuidade do recebimento dos benefícios.</p>	<p>Por meio do Ofício nº 7.137/SENARC/MDS, de 22.10.2014, a Senarc/MDS apresentou as providências adotadas: “Os achados do 37º e 38º Sorteio Público referentes aos cruzamentos de bases foram tratados no âmbito dos procedimentos de Averiguação Cadastral dos anos de 2013 e 2014, conforme dispõe a Portaria nº 94, de 04 de setembro de 2013.</p>	<p>Considerando que as 2.413 famílias beneficiárias, identificadas a partir dos cruzamentos de bases de dados com indícios de renda acima do permitido pela legislação, foram inseridas nos processos de Averiguação Cadastral dos anos de 2013 e 2014, ambos finalizados, essa recomendação será considerada atendida. Entretanto, a CGU irá confirmar via cruzamento o efetivo tratamento dos casos apontados com possíveis irregularidades.</p>
<p>Os procedimentos de revisão cadastral das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família estão sendo executados adequadamente ?</p>	<p>Com relação aos 25 municípios que não cumpriam os procedimentos de Revisão Cadastral das famílias beneficiárias do PBF, atuar diretamente junto ao gestor local no sentido de garantir que o processo de Revisão seja efetivamente realizado.</p>	<p>Por meio do Ofício nº 7.137//MDS, de 22.10.2014, a Senarc/MDS apresentou as providências adotadas: “Esta recomendação é cumprida rotineiramente por esta Senarc/MDS. A atividade de mobilizar os gestores locais para a Revisão cadastral faz parte da rotina desta Secretaria, tanto pela atuação das coordenações estaduais, que recebem da Senarc/MDS as informações necessárias sobre os municípios com maiores dificuldades na condução da Revisão Cadastral e as orientações sobre formas de esclarecê-los e mobilizá-los, quanto diretamente. Neste último caso, além de envio de ofícios e realização de teleconferências informativas sobre o tema, a cada revisão cadastral a Secretaria monitora sua realização pelos municípios, acionando diretamente as gestões locais que apresentam baixo número ou</p>	<p>Considerando que a Senarc/MDS irá avaliar o processo de Revisão Cadastral de 2014 dos 25 municípios que não cumpriam os procedimentos de Revisão Cadastral das famílias beneficiárias do PBF, e, para o caso de resultados insatisfatórios entrará em contato para apoiá-los, consideramos a recomendação atendida.</p>



		<p>proporção de cadastros submetidos à Revisão, por meio de contatos telefônicos feitos pela Central de Atendimento e, em casos mais graves, por técnicos da própria Senarc/MDS.</p> <p>Não obstante, de posse da lista destes 25 municípios, a Senarc/MDS avaliará sua situação na Revisão Cadastral de 2014 e, em caso de manutenção de resultados insatisfatórios, entrará em contato para entender a dificuldades e apoia-los para sua melhoria.”</p>	
	<p>Bloquear os benefícios do Programa Bolsa Família concedidos às famílias identificadas com renda per capita familiar superior à permitida pela legislação para a permanência no Programa, conforme inciso II do art. 6º da Portaria nº 555/2005, informando ao gestor municipal o motivo do bloqueio.</p> <p>a) Tendo em vista o período em análise e a importância de que os dados de renda familiar estejam atualizados, inserir em processo específico complementar à Averiguação Cadastral de 2014 as famílias beneficiárias do Programa que subdeclararam renda na última atualização cadastral, informando ao gestor municipal o motivo da averiguação.</p>	<p>De acordo com o Ofício nº 7.137/SENARC/MDS, de 22.10.2014, a Senarc/MDS apresentou as providências adotadas: “Os achados apontados pela CGU no procedimento de cruzamento nacional já foram alvo de tratamento, ou estão com o tratamento em curso. Conforme a base do Cadastro Único de 23/08/2014 e folha de pagamentos do PBF de setembro/2014, das 664.166 famílias apontadas pela CGU (sendo 227.713 casos de subdeclaração de renda e 436.453 casos de omissão), 660.172 estão com status cadastral cadastrada, das quais 372.221 famílias fizeram parte do processo de Averiguação Cadastral 2014 e 25.718 famílias estão no processo de Revisão Cadastral 2014. Das demais 262.233 famílias, 211.031 permanecem beneficiárias do PBF (sendo 70.814 casos de subdeclaração de renda e 140.217 casos de omissão). Por seu turno, estes casos já constam do público para a análise que ensejará a Averiguação Cadastral 2015 (com previsão de lançamento em janeiro/2015). Conforme análise, as que permanecerem, com indícios de omissão ou subdeclaração, serão incluídas na averiguação in loco, sendo que. Conforme recomendação desta CGU, para os casos de “omissão” os benefícios do PBF serão bloqueados logo no início do processo.”</p> <p>Posteriormente, por meio do Ofício 1767/SENARC/MDS, de 23.4.2015 e Nota Técnica 134/SENARC/MDS, de 23.4.2015, a Senarc/MDS informou:</p> <p>“As famílias com inconsistência cadastral levantadas pela CGU que não foram incluídas no processo de Averiguação Cadastral de 2014 serão incluídas no processo de Averiguação Cadastral de 2015. Tal processo ainda está em fase de preparação e com previsão de lançamento para abril de 2015.”</p>	<p>As recomendações estão em atendimento, entretanto no que tange às 25.718 famílias apontadas com indícios de recebimento indevido dos benefícios do PBF e que estavam no Processo de Revisão Cadastral de 2014, esta CGU entende não ser suficiente como medida corretiva a realização da atualização dos dados cadastrais, necessitando incluí-las no Processo de Averiguação Cadastral, devido ser esse o processo adequado utilizado para o tratamento de inconsistências identificadas por meio de cruzamento de dados.</p> <p>A Senarc/MDS afirma que irá incluir na Averiguação de 2015 as famílias identificadas com inconsistências e que não foram incluídas na Averiguação de 2014. Vale ressaltar que o Processo de Averiguação estava com previsão início em janeiro de 2015, no entanto, conforme resposta da Senarc/MDS até final de abril não havia sido lançado, ou seja, as famílias apontadas continuam com os benefícios do Programa liberados. Também não promoveu processo complementar de Averiguação em 2014. Por esse motivo a recomendação permanece pendente de implementação até que se confirme o bloqueio</p>



			dos benefícios e a concretização da Averiguação pela Senarc/MDS/Municípios.
	b) Criar uma estratégia de atuação junto ao gestor local dos municípios que apresentaram maiores quantidades e/ou percentuais de ocorrências de inconsistências nas informações de renda do Cadastro Único, visando auxiliá-los no tratamento das ocorrências apontadas e na criação de mecanismos que diminuam tais falhas.	<p>Por meio do Ofício 1767/SENARC/MDS, de 23.4.2015 e Nota Técnica 134/SENARC/MDS, de 23.4.2015, a Senarc/MDS informou que entende que já dispõe de instrumentos que atendem à demanda como: capacitações presenciais e a distância promovidas; envio de orientações por meio de ofícios, cartilhas, instruções operacionais e informes; promoção de encontros; o próprio processo de Averiguação Cadastral; o plano de monitoramento. Citou que todas essas ações promovem a melhoria das informações contidas no Cadastro Único, pois capacitam, envolvem as gestões locais nas ações desenvolvidas pela Senarc/MDS e buscam maior proximidade com vistas a entender as dificuldades enfrentadas.</p> <p>Complementarmente informou que a Averiguação Cadastral de 2015 trará novidades importantes que instrumentalizam as gestões municipais para a qualificação das informações de renda do Cadastro Único, com o fornecimento às gestões municipais dos nomes de pessoas com indício de subdeclaração de renda, bem como da existência de funcionários públicos municipais, estaduais ou federais, em seu município, com indício de subdeclaração de renda no Cadastro Único. Ademais, está em curso mudança na Portaria nº 177, que permitirá a exclusão lógica de famílias que não compareceram à atualização cadastral, a despeito de terem sido convocadas no processo de Averiguação Cadastral de 2015. Assim, estabelece-se um incentivo poderoso para a fidedignidade cadastral de famílias ainda não beneficiárias, qualificando as famílias antes do ingresso no Programa Bolsa Família e agindo preventivamente.</p>	O Gestor Federal entende que já possui instrumentos que atendem essa demanda. Cabe destacar as novidades com relação à Averiguação Cadastral de 2015, com o fornecimento dos nomes das pessoas com indício de subdeclaração de renda, assim como dos vínculos empregatícios, procedimento este que irá dificultar a omissão de renda pelas famílias beneficiárias. Assim, embora não tenha criado estratégias de atuação junto aos municípios com percentuais maiores de ocorrências nas informações de renda, consideramos atendida a recomendação.

Fonte: PPP

Quadro 15 – Recomendações Estruturantes

Questão Estratégica Avaliada	Recomendações	Providências Adotadas	Análise do Controle Interno
Os beneficiários atendem aos critérios de elegibilidade?	Em complemento ao processo de Averiguação Anual da Senarc/MDS, elaborar orientação ao gestor municipal para auxiliá-lo na realização de procedimentos de checagem/cruzamentos	Por meio do Ofício 1767/SENARC/MDS, de 23.4.2015 e Nota Técnica 134/SENARC/MDS, de 23.4.2015, a Senarc/MDS informou: “Avalia-se que legislação em	A Senarc/MDS ressalta que a legislação não obriga os municípios a fazerem a checagem/cruzamento e que os municípios não possuem capacidade



	<p>periódicos da Folha de Pagamento dos Municípios com a Folha de Pagamento do PBF, a fim de identificar famílias beneficiárias do Programa que possuam em sua composição familiar servidores municipais, possibilitando auxiliar na qualificação das informações de renda constantes do Cadastro Único.</p>	<p>vigor não obriga as gestões municipais a realizar procedimentos de checagem/cruzamentos periódicos de suas folhas de pagamento com o Cadastro Único. Constata-se, ademais, que os municípios não possuem estrutura física e tecnológica suficiente para realizar tal atividade, pois além de terem que cumprir cronograma estipulado pela Senarc/MDS para atividades como a averiguação e a revisão cadastral, desenvolvem todas as demais atividades de operacionalização do Cadastro Único e do Bolsa Família, que demandam muito de suas equipes. Por esta razão, a Senarc/MDS entende ser mais efetivo cooperar com o MTE para a ampliação da cobertura da RAIS, incorporando a declaração dos funcionários públicos. Isto permitirá processos de Averiguação Cadastral mais efetivos nesse segmento, não só para o MDS, mas para todas as instituições que utilizam a RAIS como instrumento de políticas públicas. Por fim, a Senarc/MDS já está em tratativas com MTE, com reunião agendada para o dia 24/04/2015.</p> <p>Destaca-se a necessidade de a CGU atuar junto aos municípios e suas representações para que declarem ao MTE a relação de seus servidores na RAIS, o que deveriam fazer por força legal.”</p>	<p>operacional para tal atribuição. Também considera mais efetivo cooperar com o MTE a ampliação da cobertura da RAIS. Sendo assim, levando em consideração as muitas atribuições dadas ao Gestor Local, bem como o alcance de uma maior efetividade por se qualificar melhor a RAIS, encerramos a recomendação.</p>
	<p>Incorporar às rotinas do MDS os cruzamentos de dados envolvendo os aposentados e pensionistas do INSS, de forma a verificar a renda per capita das famílias do PBF.</p>	<p>Por meio do Ofício 1767/SENARC/MDS, de 23.4.2015 e Nota Técnica 134/SENARC/MDS, de 23.4.2015, a Senarc/MDS informou:</p> <p>Como informado anteriormente, o MDS, por meio da SENARC/MDS, firmou contrato com a Dataprev com objetivo de realizar cruzamentos de informação das bases de dados do Cadastro Único com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), bem como a prestação de serviços na área de TI. O processo está em fase de teste dos leiautes de cruzamento entre as bases de dados e após essa validação os lotes terão uma rotina de cruzamento. Entretanto, para a Averiguação Cadastral de 2015, o resultado do batimento entre a base do Cadastro Único e a de benefícios do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) de julho de 2014 será uma das fontes de indício de inconsistência.</p>	<p>A recomendação está em atendimento, uma vez que o contrato com a Dataprev foi firmado em dezembro de 2013. Entretanto, para o pleno atendimento da recomendação aguardaremos a concretização e apresentação dos resultados.</p>
Os procedimentos	Realizar encontros técnicos para orientar e capacitar os	De acordo com o Ofício nº 7.137/SENARC/MDS, de	Considerando que a Senarc/MDS já está



<p>de revisão cadastral das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família estão sendo executados adequadamente?</p>	<p>municípios que estiverem enfrentando dificuldades para cumprir os procedimentos de Revisão Cadastral Anual.</p>	<p>22.10.2014, a Senarc/MDS apresentou as providências adotadas: “Informe que esta recomendação já é cumprida por esta Secretaria. Em 2013 a Senarc/MDS promoveu uma agenda de articulação com os estados por meio da realização de Encontros Regionais e um Encontro Nacional que reuniu membros das Coordenações Estaduais e da Senarc/MDS. Nessas ocasiões, foram construídas as Agendas de Trabalho dos Estados, com seus coordenadores e técnicos, a fim de garantir melhor apoio aos municípios – agendas nas quais esteve presente a ação de Revisão Cadastral. Os estados foram orientados sobre como apoiar os municípios, contando, ainda, com o apoio estratégico da Senarc/MDS. Dando continuidade a este trabalho, no início de 2014, realizou-se, em Brasília, no período de 25 a 27 de março, uma Mesa Técnica para construção de Agendas de Trabalho dos Estados, seguindo a metodologia proposta no ano anterior. O principal objetivo da Mesa Técnica foi propiciar um ambiente de discussão, apresentação e troca de ideias, com vistas ao planejamento de ações que comporiam as Agendas de Trabalho de 2014, com base em eixos de atuação estratégica, propostos pela Senarc/MDS, onde foram tratados: 1) trabalho conjunto entre governo federal e estados para apoiar as gestões municipais; 2) identificação dos municípios que necessitam de maior apoio das esferas estaduais e federal, denominados Municípios Prioritários (MuPs); e 3) ampliação da rede de atores – estatais e da sociedade civil – que compõem o PBF, especialmente em relação às ações intersetoriais, para fortalecimento da gestão do Programa. Novo encontro está previsto para novembro de 2014, no qual os participantes poderão avaliar conjuntamente o trabalho integrado das esferas federal e estaduais junto aos municípios. Na oportunidade, serão apontados caminhos para a continuidade e aperfeiçoamento da gestão integrada do Programa, destacando-se os processos de gestão de benefícios, incluindo, a Revisão Cadastral de beneficiários do Programa Bolsa</p>	<p>promovendo encontros técnicos para orientar e capacitar os municípios que estiverem enfrentando dificuldades para cumprir os procedimentos de Revisão Cadastral Anual, a exemplo dos citados em sua manifestação, consideramos a recomendação atendida. Entretanto, nos próximos resultados dos trabalhos de fiscalizações resultados dos sorteios de municípios, poderemos avaliar a efetividade de tais ações.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



		Família.”	
A gestão municipal está acompanhando adequadamente as condicionalidades do Programa Bolsa Família?	Considerando que a gestão do acompanhamento das condicionalidades na área da educação é de responsabilidade do Ministério da Educação - MEC e realizado por profissionais da educação nos municípios, promover, em conjunto com MEC, ações com o objetivo de capacitar e orientar os gestores municipais de educação e os técnicos escolares responsáveis pela alimentação do Sistema Presença acerca da operacionalização do referido Sistema e da importância da inserção de informações fidedignas.	Por meio do Ofício 1767/SENARC/MDS, de 23.4.2015 e Nota Técnica 134/SENARC/MDS, de 23.4.2015, a Senarc/MDS informou que estão em curso as seguintes ações: 1- Ações do Ministério da Educação: a. O Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social/Ministério da Educação – ME; b. Tutorial Multimídia do Sistema Presença; c. Envio de correspondência a 162 dirigentes municipais de educação, responsáveis legais pelo acompanhamento da frequência escolar do Bolsa Família, com orientações relativas às constatações identificadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), nos relatórios de fiscalização dos sorteios de 34º, 35º, 36º, 37º e 38º. 2- Ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/SENARC: a. Em 1º de dezembro de 2014, foi lançada a 1ª edição da capacitação a distância sobre o Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (EaD-Sicon/PBF). b. No EaD-Sicon, os gestores e técnicos vão conhecer as funcionalidades do Sicon e aprender a utilizar o Sistema para realizar a gestão de condicionalidades do Bolsa Família com mais eficiência e qualidade.	Tendo em vista as ações de capacitação citadas pelo gestor como o Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social/Ministério da Educação-MEC; o lançamento do Tutorial Multimídia do Sistema Presença; envio de correspondência a 162 dirigentes municipais de educação contendo orientações relativas às constatações identificadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), nos relatórios de fiscalização dos sorteios de 34º, 35º, 36º, 37º e 38º e, a implementação da 1ª edição da capacitação a distância sobre o Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (EaD-Sicon/PBF) direcionada a gestão municipal do Programa, a recomendação está atendida. Entretanto, caso julgue necessário, a CGU solicitará informações analíticas e consolidadas acerca dos resultados alcançados no âmbito de cada ação de capacitação realizada.
Existe transparência pública dos beneficiários do Programa no município?	Melhorar a visibilidade do link de acesso à lista de beneficiários do Programa no portal do MDS, incluindo-o na primeira página de forma destacada.	De acordo com o Ofício nº 7.137/SENARC/MDS, de 22.10.2014, a Senarc/MDS apresentou as providências adotadas: “A Senarc/MDS solicitou à Assessoria de Comunicação Social do Gabinete da Ministra de Estado do Desenvolvimento Social, que é a Unidade Administrativa responsável pelo site, que apresente sugestões para tentar melhorar a visibilidade do link. Tão logo as sugestões sejam apresentadas, esta Secretária irá avaliá-las e definir, em conjunto com a Ascom, um novo formato.”	Recomendação Atendida. Embora a Senarc/MDS tenha informado que solicitou à Assessoria de Comunicação Social do Gabinete da Ministra de Estado do Desenvolvimento Social, que apresente sugestões para tentar melhorar a visibilidade do link, tal providência já pode ser comprovada no site no MDS. Verificou-se que a Senarc/MDS inseriu em seu site um link mais visível para acesso aos beneficiários do programa.
	Fazer uma campanha de reforço junto às prefeituras	De acordo com o Ofício nº 7.137/SENARC/MDS, de	Recomendação Atendida. Foi publicado



	acerca da importância de se dar transparência à lista de beneficiários do Programa.	22.10.2014, a Senarc/MDS apresentou as providências adotadas: “Informo que periodicamente a Senarc/MDS, por meio do Informe Bolsa Família, aborda o assunto com os gestores locais do Programa. Em breve será reeditado Informe que irá reforçar junto aos gestores a necessidade de veicular a lista. Estuda-se também a inclusão do assunto em teleconferência a ser realizada no ano de 2015.”	Informe 439, de 6.11.2014, contendo orientações aos gestores sobre a necessidade e formato de publicação da lista de beneficiários do PBF.
A prefeitura desenvolve algum programa/ação complementar ao PBF?	Por se tratar de um mecanismo de superação da situação de vulnerabilidade, estimular as prefeituras a oferecerem cursos aos beneficiários ou a divulgarem as ações do Governo Federal ou Estadual relacionadas à capacitação e à formação de beneficiários do Programa, criando incentivos à participação das famílias.	De acordo com o Ofício nº 7.137/SENARC/MDS, de 22.10.2014, a Senarc/MDS apresentou as providências adotadas: “A despeito de esta ação não estar sob a gerência da Senarc/MDS, informo que compõe a agenda estratégica deste MDS, por meio do acompanhamento da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP). Assim, o MDS divulga e estimula as prefeituras a participarem das ações de inclusão produtivas do Brasil sem Miséria, entre as quais se destacam a adesão ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec Brasil Sem Miséria) e o programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater). Posteriormente, por meio do Ofício 1767/SENARC/MDS, de 23.4.2015 e Nota Técnica 134/SENARC/MDS, de 23.4.2015, a Senarc/MDS informou: “As informações sobre a quantidade de beneficiários atendidos por programas de qualificação profissional ou formação técnica, dentre outras, devem ser obtidas junto aos órgãos gestores de tais iniciativas. Tais informações não são necessárias no âmbito da gestão da transferência de renda, isto é, pagamento de benefícios, bem como não são incorporadas ao Cadastro Único. Ademais, responder ao questionamento sobre o número de beneficiários que superaram a situação de vulnerabilidade após a participação em cursos de programas complementares não é trivial. Isso exige um estudo específico com tais famílias, isto é uma avaliação de políticas públicas, que no âmbito do Governo Federal é responsabilidade do IPEA e neste Ministério da SAGI.”	As informações fornecidas não foram suficientes para o pleno atendimento da recomendação, necessitando de informações complementares, como o quantitativo de beneficiários do Programa, por município, que aderiram aos programas oferecidos, cursos ofertados e, se possível, o quantitativo de beneficiários que superaram a situação de vulnerabilidade após participarem dos citados programas complementares ao Bolsa Família. O Inciso II, do Art. 2º, do Decreto 5.209/2004 imputa ao MDS, quanto ao PBF: transferir renda, garantir a observação das condicionalidades e ofertar, aos beneficiários, meios para superação da condição presente. Para o atingimento do objetivo do Programa, esses três eixos precisam ser alcançados. Dessa forma, é necessário que, na execução da Política Pública, a Senarc/MDS, em conjunto com as outras áreas finalísticas do MDS, atue tanto divulgando os programas/ações complementares ao PBF, como também realize estudos sobre o atingimento de um dos objetivos do Programa, a saber, superação da situação de



			vulnerabilidade.
O órgão de controle social foi constituído e é atuante?	<p>Criar novas ações de incentivo às Instâncias de Controle Social, de forma a fortalecer a sua atuação.</p>	<p>Por meio do Ofício 1767/SENARC/MDS, de 23.4.2015 e Nota Técnica 134/SENARC/MDS, de 23.4.2015, a Senarc/MDS informou:</p> <p>Conforme recomendações da CGU sobre o tema, a Senarc/MDS apresentou providências que vem adotando de forma sistemática e incorporada à sua agenda estratégica com o objetivo de fortalecer o controle social do Programa Bolsa Família por parte das instâncias de controle social do programa, conforme regulamentado pelo Decreto nº 5209/04.</p> <p>Há que referir as providências relacionadas no Ofício nº 7.137/SENARC/MDS, de 22.10.2014, encaminhado à CGU, com destaque às publicações das resoluções do CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013, que estabeleceu como meta regularizar os conselhos municipais de assistência social como instância de Controle Social do Programa Bolsa Família, com meta de atingir 100% dos Conselhos até 2017, e a resolução nº 15, de junho de 2014, que orienta os Conselhos de Assistência Social – CAS quanto à sua organização e ao seu funcionamento como instância de participação e de controle social do PBF.</p> <p>Além disso, vale destacar a forte participação da SENARC/MDS nas ações e deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS a partir da nomeação de duas servidoras da Secretaria como conselheiras, com direito a voto, as quais presidem duas comissões importantes no âmbito do CNAS: Comissão de Acompanhamento de benefícios e transferência de renda e Comissão de acompanhamento aos conselhos da assistência social.</p> <p>Assim, a partir do trabalho da comissão de acompanhamento aos conselhos da assistência social, a Senarc/MDS tem trabalhado em conjunto com o CNAS para sensibilizar municípios, estados e Distrito Federal da importância, atribuição e competência das instâncias de controle social do Programa Bolsa Família, uma vez que o seu funcionamento é de responsabilidade dos respectivos entes da federação. Essas ações</p>	<p>Em sua manifestação, a Senarc/MDS ratifica as Resoluções CNAS nº 15, que orienta os Conselhos de Assistência Social – CAS quanto à sua organização e ao seu funcionamento como instância de participação e de controle social do PBF e, a Resolução CNAS nº 18, que estabeleceu como meta regularizar os conselhos municipais de assistência social como instância de Controle Social do Programa Bolsa Família, com previsão de atingir todos os Conselhos até 2017. Também destacou a participação de duas servidoras da Senarc/MDS como conselheiras do CNAS, com direito e presidem duas comissões no âmbito do CNAS. Com essas ações a Senarc/MDS informou que vem trabalhado em conjunto com CNAS para sensibilizar os municípios, estados e o DF da importância e atribuições das instâncias de controle social com relação ao PBF. Assim, considerando tratar-se de medidas estruturantes e considerando ser razoável que a atuação do MDS para os ICS seja por meio do CNAS, a recomendação fica atendida, entretanto, a eficácia dessas medidas será verificada em ações futuras.</p>
	<p>Realizar encontros técnicos para as Instâncias de Controle Social, nos quais seja dada visibilidade às ações bem sucedidas de ICS, de forma a incentivar as boas práticas e a troca de experiências.</p>		



		de sensibilização estão alinhadas às estratégias do CNAS de dar publicidade à Resolução nº 15, de junho de 2014, e estão previstas em seu calendário de eventos, com destaque para as reuniões regionais, que acontecem em todas as regiões do país entre os meses de março a junho deste ano.	
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fonte: PPP

Benefícios obtidos

A partir das fiscalizações efetuadas nos 37º e 38º Sorteios de Municípios, foram identificadas, 314 famílias por meio de visitas às famílias da amostra e 9.883 por meio de cruzamento de bases de dados dos municípios fiscalizados, totalizando 10.197 famílias, com indícios ou evidências de renda per capita superior à estabelecida pela legislação para a permanência no PBF. Como consequência, essas famílias tiveram que passar por uma atualização dos dados no Cadastro Único. Com base na aferição realizada utilizando-se a Folha de Pagamento do PBF de Junho/2015 e as atualizações dos dados cadastrais realizadas após as fiscalizações ocorridas por ocasião do 37º e 38º Sorteios, verificou-se a atual situação dos benefícios, demonstrada no quadro a seguir:

Quadro 16 – Famílias com indícios/evidências – 37º e 38º Sorteios

Sorteio	Nº de famílias com impropriedade		Total de Famílias com Benefícios Cancelados	Famílias que atualizaram o cadastro/Situação dos benefícios em junho/2015		Famílias que não atualizaram o cadastro/Situação dos benefícios em junho/2015	
	Indícios	Evidências		Liberados	Bloqueados	Liberados	Bloqueados
37º	6.641	169	5.277	1.243	224	65	1
	6.810						
38º	3.242	145	2.894	351	100	39	3
	3.387						
Total	9.883	314	8.171	1.594	324	104	4
	10.197						

Fonte: Folha de Pagamento Junho/2015 e Cadastro Único

Os resultados apurados nos dois sorteios demonstram que do total de 10.197 famílias apontadas com indícios/evidências de renda per capita acima do permitido pela legislação para permanência no Programa, 8.171 famílias não constam na Folha de Pagamento de Junho/2015, que corresponde a 80 % dos casos identificados com a possível impropriedade. Do restante, 1.594 famílias atualizaram os dados cadastrais e mantiveram os benefícios após a atualização e 324 famílias, apesar de terem atualizado seus dados cadastrais, estão com benefícios bloqueados. Constam ainda, 4 famílias que não atualizaram seus cadastros, mas estão com seus benefícios bloqueados. Entretanto, 104 famílias ainda não atualizaram os dados no Cadastro Único e permanecem na Folha de Pagamento de Junho/2015 com benefícios liberados.

Por outro lado, para acompanhar o andamento das ações realizadas pela Senarc/MDS para dar cumprimento às recomendações da CGU, realizou-se uma verificação com base nos apontamentos do cruzamento nacional. Esse cruzamento de dados foi realizado entre as famílias apontadas no cruzamento nacional e a Folha de Pagamento do PBF de



Junho/2015, para que fosse possível verificar a atual situação dos benefícios, bem como a última data de atualização cadastral das famílias.

Dessa forma, apurou-se a quantidade de famílias que tiveram seus benefícios cancelados ou bloqueados e a quantidade de famílias que tiveram seus cadastros atualizados. Vale ressaltar que, para fins das averiguações em questão, foram considerados atualizados, os cadastros com data da última atualização superiores a 15.01.2014. Essa data foi definida baseando-se na Instrução Operacional nº 068 SENARC/MDS de 15.01.2014, que orientou os municípios sobre os prazos e procedimentos para a Averiguação Cadastral 2014.

Quadro 17 – Situação das famílias com indícios/evidências - Cruzamento Nacional

Critério Utilizado	Nº de famílias com impropriedade	Total de Famílias com Benefícios Cancelados	Famílias que atualizaram o cadastro/Situação dos benefícios em junho/2015		Famílias que não atualizaram o cadastro/Situação dos benefícios em junho/2015	
			Liberados	Bloqueados	Liberados	Bloqueados
Omissão	227.713	133.660	30.072	18.858	39.954	5.169
Subdeclaração	436.453	165.275	116.109	75.892	62.625	16.552
Total	664.166	298.935	146.181	94.750	102.579	21.721

Fonte: Folha de Pagamento PBF junho/2015 e Cadastro Único

A partir das informações do cruzamento, em relação ao total de 436.453 famílias com indícios de subdeclaração de renda, com a finalidade de melhorar a visualização das providências tomadas pela Senarc/MDS, as famílias foram divididas em três grupos. No primeiro grupo, contendo as famílias que não estão presentes na folha de pagamento do PBF, significando que tiveram seus benefícios cancelados, constam 165.275 (37,87%) famílias. No segundo grupo, das famílias que tiveram seus cadastros atualizados a partir de 16.01.2014, estão presentes 192.001 (43,99%), sendo que desse total de cadastros atualizados, 75.892 encontram-se com benefícios bloqueados e 116.109 encontram-se com benefícios liberados para saque. Constam ainda, no terceiro grupo, 79.177 (18,14%) famílias que não atualizaram seus cadastros a partir de 16.01.2014. Desse total de famílias com cadastros desatualizados, 16.552 estão com seus benefícios bloqueados na folha de pagamento do PBF. No entanto, 62.625 famílias estão com os benefícios liberados para saque, mesmo sem ter passado por processo de atualização cadastral.

De maneira similar, as 227.713 famílias encontradas no cruzamento nacional com indícios de omissão de renda, foram divididas em três grupos que refletem as situações possíveis para a família, levando em conta a Folha de Pagamento do Programa. No primeiro grupo, englobando as famílias ausentes da folha de pagamento, significando que tiveram seus benefícios cancelados, constam 133.660 (58,70%) famílias. No segundo grupo estão presentes 48.930 (21,49%) famílias que tiveram seus cadastros atualizados a partir de 16.01.2014, sendo que desse total de cadastros atualizados, 18.858 encontram-se com benefícios bloqueados e 30.072 estão com benefícios liberados para saque. Já no terceiro grupo, das famílias que não atualizaram seus cadastros em datas posteriores a 16.01.2014, estão presentes 45.123 (19,81%) famílias. Desse total de famílias com cadastros desatualizados, 5.169 estão com seus benefícios bloqueados na folha de pagamento do PBF. No entanto, 39.954 famílias ainda estão



com os benefícios liberados para saque, mesmo sem ter passado por processo de atualização cadastral.

Por fim, ressalta-se que, com o cancelamento dos benefícios das 307.106 famílias beneficiárias (8.171 famílias dos Sorteios e 298.935 do cruzamento nacional), cuja soma desses benefícios corresponde a R\$ 34.380.918,00 mensais na Folha de Pagamento do PBF (referência: Folha de Pagamento do PBF de janeiro/2014), novas famílias tiveram a oportunidade de serem incluídas no Programa. Além disso, cabe acrescentar que uma parte das famílias apontadas no cruzamento nacional realizado pela CGU foi incluída no Processo de Averiguação Cadastral de 2015, ainda não finalizado.

1.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Famílias identificadas nos 37º e 38º Sorteios Públicos e no Cruzamento Nacional com indícios de renda incompatível com a legislação do PBF sem o devido tratamento recomendado.

Fato

De acordo com a Lei n.º 10.836/2004, o critério utilizado pelo Programa Bolsa Família para a elegibilidade das famílias inscritas no Cadastro Único é o da renda familiar mensal per capita de até R\$ 154,00. Essa renda é apenas declarativa, não havendo obrigatoriedade de comprovação.

Contudo, o artigo 21 do Decreto n.º 6.392/2008 estabeleceu que a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias, para recebimento de tais benefícios, ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos. Complementarmente, o § 1º, art. 21, do Decreto n.º 7.013/2009, estabeleceu que, caso a renda familiar mensal *per capita* sofra variações durante esse período, o benefício não será imediatamente cancelado pelo motivo de renda *per capita* superior, exceto quando ultrapassar o limite de meio salário mínimo. Após os dois anos, os benefícios financeiros das famílias devem ser reavaliados e cancelados caso a renda permaneça acima do limite estabelecido pela legislação, processo este regulamentado pela Portaria GM/MDS n.º 617/2010.

Para verificar se as famílias beneficiárias possuem renda *per capita* compatível com a estabelecida na legislação para a permanência no Programa Bolsa Família foram realizadas visitas às famílias beneficiárias selecionadas aleatoriamente por amostragem nos municípios fiscalizados por ocasião dos 37º e 38º Sorteios de Municípios, além de cruzamento de bases envolvendo apenas famílias dos municípios sorteados nos citados sorteios e, por fim, cruzamento de bases de dados em âmbito nacional.

Os resultados foram inseridos no Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo N.º 18/2014 (RAC n.º 18/2014) - Programa 2019 – Programa Bolsa Família - Ação 8442 – Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Extrema Pobreza, encaminhado à Senarc/MDS por meio do Ofício 24.427/DSDES/DS/SFC/CGU-PR, de 23.9.2014. A seguir apresenta-se o quantitativo de famílias identificadas com a impropriedade, as recomendações formuladas pela CGU, as providências adotadas pela Senarc/MDS e a situação dos benefícios das famílias apontadas com impropriedade com base na Folha de Pagamento do PBF de junho/2015, por tipo de ações de controle realizadas pela CGU.

1) Visitas in loco às famílias beneficiárias do 37º e 38º Sorteio de Municípios



Por meio de visitas *in loco* às famílias beneficiárias selecionadas na amostra por ocasião dos 37º e 38º Sorteios de Municípios, foram colhidas evidências de inobservância do critério da renda per capita, considerando como evidências principalmente os contracheques, propriedade de veículos e as informações obtidas verbalmente junto às famílias beneficiárias. Considerou-se o valor da renda per capita familiar superior a meio salário mínimo, a partir do qual o benefício deverá ser cancelado.

Verificou-se, em relação à renda per capita das 3.519 famílias beneficiárias visitadas, que 314 (8,9%) destas possuíam indícios/evidências de renda familiar superior à estipulada pela legislação para permanência no Programa.

Diante do resultado, recomendou-se à Senarc/MDS que requisitasse ao Gestor Local a atualização das informações cadastrais no Cadastro Único das 314 famílias anteriormente citadas, de forma a refletir a atual renda dos integrantes do grupo familiar, promovendo, assim, a reavaliação do atendimento aos critérios para a permanência no Programa.

No RAC nº 18/2014, foram apresentados resultados parciais obtidos a partir do tratamento dado pela Senarc/MDS às 314 famílias apontadas com inconsistências, restando 81 famílias que ainda não haviam atualizado os dados de renda per capita familiar no Cadastro Único após as fiscalizações e permaneciam na Folha de Pagamento do PBF.

Por meio do Ofício nº 7.137/SENARC/MDS, de 22.10.2014, a Senarc/MDS informou que realizou consulta à base do Cadastro Único de 23/08/2014 e Folha de Pagamentos do PBF de setembro/2014. Como resultado a Senarc/MDS informou que 79 famílias estavam com status igual a “cadastrada”, sendo que 36 permaneciam beneficiárias do PBF (26 realizaram a atualização cadastral entre outubro/2013 e agosto/2014). Restaram 10 famílias do Programa que realizaram a última atualização cadastral em data anterior a outubro de 2013 (três referentes ao 37º e sete do 38º Sorteio Público).

Informou também que, não obstante tal análise e conforme recomendação, todas as 81 famílias estariam no grupo do 37º e 38º Sorteio que seria diligenciado junto à gestão municipal, para elaboração de parecer social com levantamento de informações socioeconômicas que permitiria verificar a adequação ou não do perfil para o PBF, assim como se houve atuação dolosa do beneficiário no fornecimento de informação falsa ou omissão de informação sobre renda. Acrescentando que, além dessas, também seria objeto de diligência as demais famílias apontadas nos respectivos Relatórios de Sorteios cuja identificação de indício ou evidência de recebimento indevido foi obtida pela CGU por meio de averiguação *in loco* e não somente através de cruzamentos de registros administrativos.

Tendo em vista a informação da Senarc/MDS e, com o intuito de averiguar o pleno atendimento da recomendação, a CGU realizou um novo cruzamento de dados para verificar a atual situação dos benefícios dessas famílias, considerando a Folha de Pagamento do PBF de Junho/2015 e as atualizações dos dados cadastrais realizadas após as fiscalizações ocorridas por ocasião do 37º e 38º Sorteios de Municípios. Do resultado deste cruzamento, das 314 famílias identificadas com impropriedade, 241 famílias não constam mais na Folha de Pagamento de Junho/2015, 65 famílias atualizaram os dados cadastrais e mantiveram os benefícios liberados, e 5 famílias atualizaram os dados cadastrais mas constam com benefícios bloqueados. Contudo, 3 famílias ainda não atualizaram suas informações no Cadastro Único e permanecem na Folha de Pagamento com benefícios liberados.

2) Cruzamento de dados das famílias beneficiárias dos municípios sorteados por ocasião dos 37º e 38º Sorteios de Municípios



Adicionalmente, além da realização das visitas às 3.519 famílias selecionadas na amostra, com o intuito de confirmar a veracidade das informações de renda declaradas no Cadastro Único pelas famílias beneficiárias cadastradas nos municípios sorteados, foram realizados cruzamentos de dados do Cadastro Único e da Folha de Pagamento do PBF com a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS de 2011 do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Folha de Pagamento do INSS (aposentados e pensionistas) de Janeiro/2014.

Os cruzamentos do 37º Sorteio tiveram como resultado uma relação de famílias beneficiárias que constavam da Folha de Pagamento do PBF de Julho/2012 na situação de benefício “liberado” e que, independente dos vínculos empregatícios (públicos e privados), apresentavam média de rendimentos auferidos na RAIS 2011 (meses de outubro, novembro e dezembro) acima do limite permitido para permanência no Programa, que é de meio salário mínimo, tendo como parâmetro o disposto no art. 6º da Portaria nº 617, de 11.8.2010.

Já os cruzamentos do 38º Sorteio tiveram como resultado três listas distintas de indícios de recebimento indevido de benefícios: Servidores Municipais, Aposentados/Pensionistas e Servidores Estaduais/Federais, resultantes do cruzamento dos dados da Folha de Pagamento do PBF de Janeiro/2013 e Cadastro Único de Janeiro/2013 com a RAIS de 2011 e a Folha de Pagamento dos beneficiários do INSS de julho/2012 (aposentados e pensionistas). As listas Servidores Municipais, Aposentados/Pensionistas e Servidores Estaduais/Federais referiam-se às famílias beneficiárias que possuíam em sua composição familiar pelo menos 1 integrante servidor municipal, ou aposentado/pensionista, ou servidores estaduais/federais, respectivamente, e cuja renda per capita familiar superava o limite máximo para a permanência no Programa de meio salário mínimo.

Vale ressaltar que os resultados do cruzamento refletiam a situação de renda dos beneficiários encontrada nos períodos de aferição das bases utilizadas. Dessa forma, uma vez que a situação das famílias poderia ter sido alterada à época das fiscalizações, os casos verificados pelos cruzamentos integraram, em geral, os relatórios como **indícios** de renda per capita superior à estabelecida na legislação para a permanência no Programa. Apenas os casos que puderam ser confirmados durante os trabalhos de campo integraram os relatórios como **evidências**.

O quadro a seguir apresenta o quantitativo de famílias apontadas com indícios de renda per capita acima da permitida na legislação, por sorteio:

Quadro 18 – Famílias Apontadas com Indícios de Acima da Permitida

Nº do Sorteio	Famílias Apontadas com indícios de renda acima da permitida
37º	6.641
38º	3.242
Total	9.883

Sendo assim, foi recomendado ao Gestor Federal que requisitasse ao Gestor Local a atualização cadastral dessas famílias identificadas no cruzamento, de forma a refletir a real renda dos integrantes do grupo familiar e, conseqüentemente, promover o cancelamento das famílias que recebiam indevidamente.

Posteriormente, por ocasião do encaminhamento do RAC nº 18/2014, foram apresentados resultados parciais obtidos a partir do tratamento dado pela Senarc/MDS às famílias apontadas com inconsistências, conforme quadro a seguir:



Quadro 19 – Famílias com indícios apontados em relatório - 37º e 38º Sorteios

Sorteio	Total de indícios	Total de Benefícios Cancelados	Atualizaram o cadastro	Não Atualizaram o cadastro
37º	6.641	3.530	1.778	1.333
38º	3.242	1.598	564	1.080
Total	9.883	5.128	2.342	2.413

Tendo em vista a ausência de atualização cadastral de 2.413 famílias beneficiárias após a fiscalização realizada, foi requisitado ao Gestor Federal, por meio do RAC 18/2014, que realizasse a atualização cadastral dessas famílias identificadas a partir dos cruzamentos de bases de dados, de forma a refletir a atual renda dos integrantes do grupo familiar, promovendo assim a reavaliação imediata do atendimento aos critérios para a continuidade do recebimento dos benefícios.

Como resposta, por meio do Ofício nº 7.137/SENARC/MDS, de 22.10.2014, a Senarc/MDS informou que os achados do 37º e 38º Sorteio Público referentes aos cruzamentos de bases foram tratados no âmbito dos procedimentos de Averiguação Cadastral dos anos de 2013 e 2014, conforme dispõe a Portaria nº 94, de 04 de setembro de 2013. Também informou que o processo de Averiguação Cadastral 2013 foi finalizado, conforme Nota Técnica nº 198, de 10 de junho de 2014, totalizando 16.080 comandos de cancelamento de benefícios do PBF. Já o processo de Averiguação Cadastral 2014 foi finalizado e, conforme a Nota Técnica nº 244, de 22 de julho de 2014, totalizou 684.515 comandos de cancelamento de benefícios do PBF.

Acrescentou também que os achados do 37º e 38º Sorteios foram, portanto, integralmente tratados nos processos de Averiguação Cadastral dos anos de 2013 e 2014. As 2.413 famílias que não realizaram a atualização cadastral e permaneceram beneficiárias do PBF não refletem ausência de tratamento: destas, 2.402 são famílias com status igual a “cadastrada”, sendo que apenas 948 permanecem beneficiárias do PBF (617 realizaram a atualização cadastral entre outubro/2013 e agosto/2014). Das demais 331 famílias do Programa que realizaram a última atualização cadastral em data anterior a outubro/2013, a Senarc/MDS informou que 173 estariam no processo de Revisão Cadastral 2014. As 158 famílias restantes teriam seu histórico de análise na averiguação recomposto, a fim de avaliar o motivo técnico exato que ensejou a não atualização cadastral.

De forma similar às evidências identificadas nas visitas aos beneficiários do PBF, a CGU realizou um novo cruzamento de dados para verificar a atual situação dos benefícios das famílias com indícios de renda incompatível com o Programa, considerando a Folha de Pagamento do PBF de Junho/2015 e as atualizações dos dados cadastrais realizadas após as fiscalizações ocorridas por ocasião do 37º e 38º Sorteios. Os resultados apurados nos dois sorteios demonstram que do total de 9.883 apontadas, 7.930 famílias não constam na Folha de Pagamento de Junho/2015. Do restante, 1.529 famílias atualizaram os dados cadastrais e mantiveram os benefícios liberados e 319 famílias, apesar de terem atualizados seus dados cadastrais, estão com os benefícios bloqueados. Constam ainda, 4 famílias que não atualizaram seus cadastros, mas estão com os benefícios bloqueados. Entretanto, 101 famílias ainda não atualizaram os dados no Cadastro Único e permanecem na Folha de Pagamento de Junho/2015 com os benefícios liberados.



3) Cruzamento Nacional

A partir dos resultados dos cruzamentos de bases de dados verificados nos 37º e 38º Programas de Fiscalização por Sorteios de Municípios, verificou-se a necessidade de se realizar uma avaliação nacional acerca de famílias beneficiárias que poderiam estar recebendo o benefício do Programa Bolsa Família (PBF) de forma indevida, apresentando inconsistências na declaração da renda familiar.

Para realização dessa avaliação, foram efetuados cruzamentos entre as bases de dados do Cadastro Único, Folha de Pagamento do PBF, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Folha de Pagamento de Benefícios do INSS. Como resultado, verificou-se que 664.166 famílias, apresentaram inconsistências na declaração da renda familiar (subdeclaração ou omissão de renda).

No critério de omissão de renda, foram encontradas 227.713 famílias com indícios de renda acima do permitido. Já para o critério de subdeclaração de renda, foram encontradas 436.453 famílias com indícios de declaração falsa de renda familiar. A partir desses resultados recomendou-se à Senarc que bloqueasse os benefícios do PBF concedidos às famílias identificadas com renda *per capita* familiar superior à permitida pela legislação para a permanência no Programa, além de inserir as famílias beneficiárias que subdeclararam a renda na última atualização cadastral em processo específico complementar à Averiguação Cadastral de 2014.

Com bases nessas informações e recomendações, em 22 de outubro de 2014, por meio do Ofício nº 7137/SENARC/MDS, a Senarc/MDS informou que das 664.166 famílias apontadas pela CGU, 660.172 estavam com situação cadastral igual a “CADASTRADA”, das quais 372.221 famílias fizeram parte do processo de Averiguação Cadastral 2014 e 25.718 famílias estavam no processo de Revisão Cadastral 2014. Informou ainda, que das 262.233 famílias restantes, 211.031 permaneciam como beneficiárias do PBF e que essas famílias já constavam do público que seria analisada na Averiguação Cadastral 2015.

Entretanto, tendo em vista a manifestação da Senarc/MDS, das 664.166 famílias apontadas com indícios de renda *per capita* acima da permitida pela legislação, 372.221 famílias foram incluídas no Processo de Averiguação Cadastral de 2014 e 211.031 famílias no Processo de Averiguação Cadastral de 2015. Do restante, 25.718 estavam no processo de Revisão Cadastral, que não é o adequado para o tratamento dessa impropriedade e 55.196 famílias a Unidade não informou qual o tratamento adotado.

Sendo assim, para acompanhar o andamento das ações realizadas pela Senarc/MDS para cumprimento às recomendações da CGU, realizou-se novo cruzamento de dados, com base nos apontamentos do cruzamento nacional. Esse novo cruzamento de dados foi realizado entre as famílias apontadas no cruzamento nacional com a Folha de Pagamento do PBF de Junho de 2015, para que fosse possível verificar a atual situação dos benefícios, bem como a última data de atualização cadastral das famílias. Dessa forma, apurou-se a quantidade de famílias que tiveram seus benefícios cancelados ou bloqueados, a quantidade de famílias que tiveram seus cadastros atualizados e as famílias que permaneceram na Folha sem passar por um processo de atualização. Vale ressaltar que, para fins das averiguações em questão, foram considerados atualizados, os cadastros com data da última atualização superiores a 15.01.2014. Esta data foi definida baseando-se na Instrução Operacional nº 068 SENARC/MDS, de 15.01.2014, que orientou os municípios sobre os prazos e procedimentos para a Averiguação Cadastral 2014.

A partir das informações do cruzamento, em relação ao total de 436.453 famílias com indícios de subdeclaração de renda, com a finalidade de melhorar a visualização das



providências tomadas pela Senarc/MDS, as famílias foram divididas em três grupos. No primeiro grupo, contendo as famílias que não estão presentes na folha de pagamento do PBF, significando que tiveram seus benefícios cancelados, constam 165.275 (37,87%) famílias. No segundo grupo, das famílias que tiveram seus cadastros atualizados a partir de 16.01.2014, estão presentes 192.001 (43,99%), sendo que desse total de cadastros atualizados, 75.892 encontram-se com benefícios bloqueados e 116.109 encontram-se com benefícios liberados para saque. Constam ainda, no terceiro grupo, 79.177 (18,14%) famílias que não atualizaram seus cadastros a partir de 16.01.2014. Desse total de famílias com cadastros desatualizados, 16.552 estão com seus benefícios bloqueados na Folha de Pagamento do PBF. No entanto, 62.625 famílias estão com os benefícios liberados para saque, mesmo sem ter passado por processo de atualização cadastral.

De maneira similar, as 227.713 famílias encontradas no cruzamento nacional com indícios de omissão de renda, foram divididas em três grupos que refletem as situações possíveis para as famílias, levando em conta a Folha de Pagamento do Programa. No primeiro grupo, englobando as famílias ausentes da Folha de Pagamento, significando que tiveram seus benefícios cancelados, constam 133.660 (58,70%) famílias. No segundo grupo estão presentes 48.930 (21,49%) famílias que tiveram seus cadastros atualizados a partir de 16.01.2014, sendo que deste total de cadastros atualizados, 18.858 encontram-se com benefícios bloqueados e 30.072 encontram-se com benefícios liberados para saque. Já no terceiro grupo, das famílias que não atualizaram seus cadastros em datas posteriores a 16.01.2014, estão presentes 45.123 (19,81%) famílias. Desse total de famílias com cadastros desatualizados, 5.169 estão com seus benefícios bloqueados na Folha de Pagamento do PBF. No entanto, 39.954 famílias ainda estão com os benefícios liberados para saque.

Pelo exposto, verificou-se que ainda permanecem famílias beneficiárias do PBF, apontadas com fortes indícios de recebimento indevido nas ações de controle realizadas pela CGU, citadas anteriormente, sem terem passado por qualquer tratamento para a confirmação das impropriedades.

Causa

Entendimentos diversos dos expressos pela CGU nas recomendações decorrentes de fiscalizações do PBF, ocasionando pendências pontuais na solução das questões encaminhadas para providências, sem que as divergências fossem tratadas tempestivamente e a contento. O tratamento intempestivo dos apontamentos, por razões diversas, também são causa de pendências no atendimento de recomendações do Controle Interno.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 3071/SENARC/MDS, de 27.7.2015, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“2. Com relação ao item 1.a da SA que solicita “Com relação às 3 famílias que ainda não atualizaram suas informações no Cadastro Único e permanecem na Folha de Pagamento com benefícios liberados, informar se a gestão municipal foi diligenciada, para elaboração de parecer social com levantamento de informações socioeconômicas para a verificação da adequação ou não do perfil para o PBF e qual a situação atual do processo.”, informamos que todos os municípios incluídos no 37º e no 38º Sorteio Público com constatações que apontem evidências de recebimento indevido de benefícios do PBF, obtidas através de visita in loco, serão objeto de diligência. Os



municípios do 37º Sorteio foram diligenciados em 2014 e os municípios do 38º Sorteio serão diligenciados no segundo semestre deste ano. As diligências e o tratamento dos Sorteios estão sendo realizados de modo a cumprir, da melhor forma, o cronograma acordado na Nota Técnica Conjunta nº 412/2014. Assim, como as três famílias citadas neste item da SA nº 008/CGU são oriundas do 38º Sorteio, serão diligenciadas no segundo semestre de 2015.

3. Com relação ao item 2.a da SA que solicita “...Considerando que, conforme informação da Senarc/MDS, os achados do 37º e 38º sorteios foram integralmente tratados nos processos de Averiguação Cadastral dos anos de 2013 e 2014, ambos finalizados, esclarecer a existência de 101 famílias que ainda não atualizaram os dados no Cadastro Único e permanecem na Folha de Pagamento de Junho/2015 com benefícios liberados”, informamos o seguinte:

3.1. Conforme já informado a CGU, a Senarc realizou o tratamento integral dos achados encaminhados nos 37º e 38º sorteios no âmbito dos processos de averiguação cadastral.

3.2. O ciclo de Averiguação 2013 utilizou diversas fontes de dados (conforme detalhado na Nota Técnica nº 200 Senarc/MDS, de 30 de julho de 2013), incluindo o cruzamento executado pela CGU entre os dados do Cadastro Único com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), de 2011, e a base de benefícios do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), de julho de 2012. O processo de Averiguação Cadastral 2013 foi finalizado conforme relatado na Nota Técnica nº 198, de 10 de junho de 2014, totalizando 16.080 comandos de cancelamento de benefícios do PBF.

3.3. O processo de Averiguação Cadastral 2014 também utilizou diversas fontes de dados (conforme detalhado na Nota Técnica nº 062, 26 de fevereiro de 2014), incluindo resquícios do 37º Sorteio Público (retificações do município de Belford Roxo, Rio de Janeiro) e a totalidade do 38º Sorteio Público e do 36º Sorteio Público da CGU. A Averiguação Cadastral de 2014 foi finalizada (Nota Técnica nº 244, de 22 de julho de 2014), totalizando 690.007 comandos de cancelamento de benefícios do PBF.

3.4. Destaca-se que esta Secretaria entende como tratamento todo o procedimento da Averiguação Cadastral, que se inicia com a própria análise das informações nos diferentes registros administrativos, identificação das pessoas e famílias coincidentes, sua situação no Cadastro Único quanto ao status cadastral da família/pessoa, composição de renda e atualização cadastral (ações prévias a efetiva geração do público-alvo); bem como o encaminhamento do arquivo definido como público-inicial à gestão municipal do cadastro único e PBF para promover a devida atualização cadastral e eventuais procedimentos adicionais determinados em Instrução Operacional específica. Desta feita, nem todos os achados dos sorteios são incorporados integralmente à Averiguação Cadastral. A Senarc aplica um tratamento isonômico entre os achados da CGU e as famílias achadas pelos batimentos da própria Senarc, utilizando as informações encontradas pela CGU como insumo para identificar as inconsistências.

3.5. Os 101 casos apontados neste questionamento foram analisados segundo a base do Cadastro Único de junho/2015, obtendo-se as seguintes informações:

3.6. Todas as 101 famílias estão cadastradas e são beneficiárias do PBF, no entanto 96 famílias estão no procedimento de Atualização Cadastral 2015:

- 1 família está no grupo 3 da averiguação cadastral, pois tem indício de inconsistência cadastral ao verificar-se a RAIS 2013 e os benefícios do INSS em julho/2014;



- 44 famílias estão no grupo 5 da revisão cadastral, pois estão desatualizadas;

- 51 famílias estão no grupo 6: da revisão cadastral, pois estão desatualizadas.

3.7. Quanto as demais 5 famílias que não estão nos procedimentos de Atualização Cadastral 2015, informo que 4 estão com dados atualizados e 1 apesar de estar com informação desatualizada ainda não foi selecionada para o procedimento de Revisão Cadastral (o critério de seleção de público-alvo da Revisão Cadastral 2015 foram as famílias com última atualização cadastral em data igual ou anterior a 13/12/2012, beneficiárias do PBF em janeiro/2015).

3.8. Em suma, as 101 famílias obtiveram tratamento, tanto nos processo integral das Averiguações anteriores, quanto na Revisão e Averiguação em curso.

4. Com relação aos subitens 3.a e 3.b da SA, que se referem Cruzamento Nacional, o atendimento está ocorrendo da seguinte forma:

Subitem 3.a: “Informar se as 25.718 famílias, que estavam no processo de Revisão Cadastral quando do encaminhamento do RAC, por meio do Ofício 24.427/DSDES/DS/SFC/CGU-PR, de 23.9.2014, foram incluídas no Processo de Averiguação Cadastral de 2015, por ser este processo o adequado para o tratamento dessa impropriedade”.

4.1. Esclarecemos, primeiramente, que a atualização cadastral é o procedimento adequado e definido em legislação para o tratamento de informações cadastrais desatualizadas ou com indícios de inconsistências. Conforme define a Portaria Senarc/MDS nº 94, de 4 de setembro de 2013, a Averiguação Cadastral é definida como um conjunto de Procedimentos Administrativos realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o objetivo de verificar sistemática e periodicamente a consistência das informações registradas na base de dados do Cadastro Único e desencadear medidas para o tratamento das inconsistências identificadas.

4.2. Em linhas gerais, os indícios são disponibilizados aos gestores municipais do Cadastro Único, para que atualizem o cadastro das famílias, considerados as providências e prazos estabelecidos por meio da publicação de uma Instrução Operacional específica.

4.3. Entende-se que, para o tratamento da inconsistência encontrada, a atualização cadastral é suficiente, na medida em que os indícios são imperfeitos e desatualizados frente à situação socioeconômica corrente das famílias, preservando-se o caráter autodeclaratório da informação cadastral. Como o Cadastro Único é um instrumento de caracterização sócio econômica das famílias de baixa renda, a atualidade das informações deve ser buscada para que as necessidades das famílias possam ser devidamente medidas no momento presente e os programas usuários do Cadastro Único encontrem soluções à altura destas necessidades.

4.4. Por isso, o processo de Averiguação Cadastral intenta confirmar ou atualizar a última informação que as famílias declararam ao Cadastro Único, com o propósito de fornecer maior qualidade na medição da situação corrente das famílias. Assim, o MDS considera tratadas as inconsistências de um cadastro que foi atualizado em função do processo de Revisão Cadastral.

Subitem 3.b: “Muito embora parte do processo de tratamento das famílias identificadas com omissão/subdeclaração de rendimentos ainda esteja em andamento (Averiguação

de 2015), solicitamos esclarecer a morosidade em bloquear/tratar os benefícios das 102.579 famílias com omissão/subdeclaração de rendimentos”.

4.5. Cabe ressaltar que a recomendação formulada pela CGU foi o bloqueio dos benefícios do PBF concedidos às famílias identificadas com renda per capita familiar superior à permitida pela legislação para a permanência no Programa, além de inserir as famílias beneficiárias que subdeclararam a renda na última atualização cadastral em processo específico complementar à Averiguação Cadastral de 2014.

4.6. Os procedimentos de Atualização Cadastral são rotineiramente realizados anualmente. Conforme afirma a Portaria nº 94/2012, a Averiguação Cadastral poderá ser realizada, conforme a conveniência ou necessidade do MDS, a partir de procedimentos de cruzamento e comparação de dados e informações de outras bases e registros administrativos e por análise de consistência interna, que poderá ser realizada diretamente pelo MDS, por órgãos de controle e por outros órgãos ou entidades públicas detentoras de bases de dados. A referida Portaria afirma ainda que as averiguações cadastrais serão realizadas conforme cronograma a ser definido pela Senarc. Este entendimento foi amplamente debatido e esclarecido a esta Controladoria.

4.7. Os achados da CGU no âmbito do procedimento Cruzamento Nacional foram encaminhados durante o andamento do processo de Averiguação Cadastral 2014, logo, não foram agregados a este procedimento, que já estava em curso, sendo posteriormente incluídos no processo de Averiguação Cadastral 2015. O resultado do processo de Averiguação Cadastral 2015 será encaminhado a esta Controladoria quando finalizado.

4.8. Importante destacar que a organização anual dos procedimentos de Averiguação e Revisão Cadastrais é fundamental para que as gestões municipais possam planejar suas ações ao longo do ano e terem alguma previsibilidade sobre as demandas das famílias, evitando, assim, sobrecarga de atendimento nos postos de cadastramento e equipamentos da assistência social. Assim, não é adequado que o MDS estabeleça procedimentos paralelos às ações anuais de atualização cadastral, sendo inclusive este o motivo principal do lançamento conjunto dos processos de Revisão e Averiguação Cadastral em 2015, considerando que o procedimento para o tratamento das ocorrências de ambos é o mesmo: atualização cadastral.”

Posteriormente, por meio do Ofício 3423/SENARC/MDS, de 27.8.2015, a Senarc apresentou as seguintes informações complementares:

“3. Com relação à Constatação 1.2.1.2, “Famílias identificadas nos 37º e 38º Sorteios Públicos e no Cruzamento Nacional com indícios de renda incompatível com a legislação do PBF sem o devido tratamento recomendado”, a SENARC encaminha os argumentos abaixo, no sentido de esclarecer que as medidas já adotadas por esta Secretária demonstram que a ação imediata requerida na Recomendação 2 ocorre tempestivamente, conforme fluxo, critérios e cronograma das ações de Averiguação e Revisão cadastrais em curso no momento:

3.1. Recomendação 2: “Bloquear imediatamente as 39.954 famílias identificadas no cruzamento nacional na situação de omissão de renda que permanecem com os benefícios liberados”:

3.1.1. Em atenção à Recomendação 2, esta Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) informou a essa Controladoria-Geral da União (CGU) em resposta anterior que, conforme a base do Cadastro Único de 23/08/2014 e folha de pagamentos do PBF de setembro/2014, das 664.166 famílias apontadas pela CGU (sendo 227.713 casos de subdeclaração de renda e 436.453 casos de omissão), 660.172 estavam com status cadastral cadastrada, das quais 372.221 famílias fizeram parte do processo de Averiguação Cadastral 2014 e 25.718 famílias do processo de Revisão Cadastral 2014.

Das demais 262.233 famílias, 211.031 permaneciam beneficiárias do PBF (sendo 70.814 casos de subdeclaração de renda e 140.217 casos de omissão). Por seu turno, estes casos iriam integrar a Averiguação Cadastral 2015 (com previsão de lançamento em janeiro/2015).

3.1.2. Para seleção do público da Averiguação Cadastral 2015, a Senarc utilizou a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2013, disponibilizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e a Base de Benefícios do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) de julho de 2014, ou seja, para a Averiguação Cadastral de 2015, a SENARC utilizou indícios iguais ao cruzamento nacional da CGU, porém mais atuais. Conforme Relatório de Acompanhamento da Execução nº 18/2014, para o cruzamento nacional a CGU utilizou a RAIS 2012 e a base do INSS de janeiro de 2014.

3.1.3. Também foram incluídos na Averiguação Cadastral 2015 os achados da CGU – Cruzamento Nacional, os achados do Tribunal de contas do Ceará e os Sorteios Públicos da CGU 34º (13 famílias) e 39º (8 famílias).

3.1.4. Com relação aos achados da CGU, a despeito de ter informado por meio do Ofício 7137/Senarc/MDS, de 22/10/2014 que, para as famílias com indícios de omissão apontadas no cruzamento nacional por essa Controladoria a Senarc iria promover o bloqueio dos benefícios logo no início do processo de Averiguação Cadastral 2015, ao avaliar todos os públicos que integrariam esse procedimento, verificou-se a necessidade de conferir, independentemente de sua procedência, um tratamento isonômico para todas as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, porém mais rigoroso, quanto à administração cadastral e repercussão de benefícios, com certos grupos de famílias, selecionados por critérios igualmente isonômicos.

3.1.5. Diante disso, foram mais rigorosos os procedimentos para as famílias beneficiárias do PBF na folha de pagamentos do PBF de abril/2015 e no Cadastro Único de março/15 e reincidentes em processos de Averiguação Cadastral em anos anteriores (análise dos processos de 2012, 2013, 2014 e 2015) ou identificadas como servidores públicos (vínculo RJU) na RAIS em mais de um ano (análise de 2011, 2012 e 2013). Ademais, as famílias que foram encontradas no critério de reincidência foram retiradas da Revisão Cadastral e Incluídas na Averiguação Cadastral. As famílias reincidentes três ou mais vezes tiveram cancelamento imediato dos benefícios do PBF e as famílias reincidentes duas vezes tiveram processo mais célere e rigoroso de resolução da inconsistência, exigindo-se visita domiciliar. Todas essas informações foram repassadas aos gestores municipais para atuarem mais assertivamente, inclusive em nível desagregado por família.

3.1.6. Aquelas famílias cadastradas e beneficiárias do PBF não reincidentes em processos de Averiguação Cadastral anteriores foram distribuídas nos grupos da Averiguação e Revisão Cadastral de 2015. As duas ações foram lançadas conjuntamente por entender que ambos os processos têm como principal objetivo promover a qualidade cadastral por meio da atualização dos dados e também para atender demanda dos municípios que ficavam sobrecarregados com as duas ações que possuíam lançamento e cronograma distintos. Importante destacar que a organização anual dos procedimentos de Averiguação e Revisão Cadastrais é fundamental para que as gestões municipais possam planejar suas atividades ao longo do ano e ter alguma previsibilidade sobre as demandas das famílias, evitando sobrecarga de atendimento nos postos de cadastramento e equipamentos da assistência social. Assim, não é adequado que o MDS estabeleça procedimentos paralelos às ações anuais de atualização cadastral, sendo inclusive este o motivo principal do lançamento conjunto dos processos de Revisão e Averiguação Cadastral em 2015.



3.1.7. Para efeito do tratamento dos cadastros abrangidos por tais ações foram criados grupos de 1 a 8. Cada grupo possui critérios diferenciados de classificação das famílias, conforme abaixo:

- a. Grupo 1 – Averiguação: famílias PBF reincidentes em processos de Averiguação por 3 ou mais vezes. Contempla famílias atualizadas e desatualizadas;
- b. Grupo 2 – Averiguação: famílias PBF reincidentes em processos de Averiguação por 2 vezes ou com vínculo RJU nas últimas 3 RAIS, com o indício de inconsistência identificado somente no processo da Averiguação 2015. Contempla famílias atualizadas e desatualizadas;
- c. Grupo 3 – Averiguação: famílias PBF com apenas um indício de inconsistência apurado no processo da Averiguação 2015 e atualizadas entre janeiro e dezembro de 2013;
- d. Grupo 4 – Averiguação: famílias PBF com apenas um indício de inconsistência apurado no processo da Averiguação 2015 e atualizadas entre janeiro e outubro de 2014;
- e. Grupo 5 – Revisão: famílias PBF que realizaram última atualização cadastral entre janeiro a junho de 2012;
- f. Grupo 6 – Revisão: famílias PBF que realizaram última atualização cadastral entre julho a dezembro de 2012;
- g. Grupo 7 – Averiguação: famílias não PBF atualizadas entre janeiro e dezembro de 2013; e
- h. Grupo 8 – Averiguação: famílias não PBF atualizadas entre janeiro e outubro de 2014.

3.1.8. Para fins de organização dos municípios, as famílias que devem ter os dados atualizados foram divididas em duas etapas distintas. A Etapa 1 incluiu apenas famílias beneficiárias do PBF e a Etapa 2, famílias não beneficiárias do PBF, mas inscritas no Cadastro Único e beneficiárias ou potenciais beneficiárias de políticas sociais do Governo Federal. Cada grupo foi separado de acordo com as etapas 1 e 2 conforme cronograma anexo.

3.1.9. Quanto às 39.954 famílias identificadas pela CGU com indício de omissão de renda e que permaneciam com os benefícios liberados, 39.480 foram incluídas na Averiguação Cadastral 2015 e classificadas seguindo os critérios mencionados acima. A partir do quadro abaixo, observa-se que 22 famílias fazem parte do Grupo 1 e tiveram cancelamento imediato dos benefícios após o lançamento da Averiguação Cadastral 2015, conforme consta na IO 76, de maio de 2015. Para essas famílias, a Senarc solicitou que, para a liberação do benefício, seria necessário o município realizar atualização de suas informações cadastrais por meio de visita domiciliar. Ação essa acompanhada por esta Secretaria visto que as famílias que tiveram o cancelamento de seus benefícios revertido pelo município sem atualização por visita domiciliar, são novamente canceladas pela SENARC.

CGU - 39.954 famílias			
	Grupo	Frequência	%
Está na Atualização Cadastral 2015	1	22	0,10
	3	17.401	43,60
	4	6.041	15,10
	5	7.878	19,70



	6	8.102	20,30
	7	19	-
	8	17	-
	Total	39.480	98,80
Não está na atualização cadastral 2015		474	1,20
Total		39.954	100,00

3.1.10. Dessas famílias, 15.980 estão nos Grupos 5 e 6 pertencentes ao público da Revisão Cadastral, e 23.500 compõem a Averiguação Cadastral classificadas nos Grupos 1, 3, 4, 7 e 8.

3.1.11. Das 474 famílias não encontradas na Averiguação Cadastral e Revisão Cadastral de 2015 apenas 29 não estão nos processos de 2014 (Averiguação e Revisão), visto que à época da análise que ensejou o público da Averiguação não eram beneficiárias do Programa Bolsa Família, conforme folha de pagamento de setembro de 2014.

CGU - 474 famílias fora da Atualização 2015			
	Processo	Frequência	%
Processos 2014	Averiguação 2014	419	88,40
	Revisão 2014	26	5,49
	Total	445	93,88
Não estão na Averiguação/Revisão 2014 e 2015		29	6,12
Total		474	100,00

3.1.12. Conforme pactuado em reunião de busca conjunta de soluções com essa Controladoria Geral da União no dia 18/8/2015, as 29 famílias, localizadas em 16 Municípios, serão incluídas no processo de Averiguação 2015 para compor o grupo 4, cujo bloqueio acontecerá no mês de setembro. Sua inclusão no último grupo da Averiguação de 2015 ocorre porque é preciso haver tempo hábil para que sejam comunicadas sobre a necessidade de que corrijam a inconsistência cadastral. Como a fase de convocação das famílias por meio de envio de cartas já aconteceu, o contato com as famílias se dará por mensagem em extrato. “

Análise do Controle Interno

1) Visitas in loco às famílias beneficiárias dos 37º e 38º Sorteios de Municípios

Com relação às 3 famílias que ainda não atualizaram suas informações no Cadastro Único e permanecem na Folha de Pagamento com benefícios liberados, o gestor informou que são oriundas do 38º Sorteio e serão diligenciadas no segundo semestre de 2015. Assim, esta situação será acompanhada.



2) Cruzamento de dados das famílias beneficiárias dos municípios sorteados por ocasião dos 37º e 38º Sorteios de Municípios

No que concerne as 101 famílias que ainda não atualizaram os dados no Cadastro Único e permanecem na Folha de Pagamento de Junho/2015 com benefícios liberados, a Senarc/MDS informou que analisou, segundo a base do Cadastro Único de junho/2015, e obteve as seguintes informações: todas as 101 famílias estão cadastradas e são beneficiárias do PBF, no entanto 96 famílias estão no procedimento de Atualização Cadastral 2015, sendo que 1 família está no grupo 3 da averiguação cadastral, 44 famílias estão no grupo 5 da revisão cadastral e 51 famílias estão no grupo 6 da revisão cadastral.

As demais 5 famílias que não estão nos procedimentos de Atualização Cadastral 2015, a Unidade informou que 4 estão com dados atualizados e 1 apesar de estar com informação desatualizada ainda não foi selecionada para o procedimento de Revisão Cadastral, tendo em vista a data da última atualização cadastral. Assim, o Gestor afirma que em suma, as 101 famílias obtiveram tratamento, tanto nos processos integrais das Averiguações anteriores, quanto na Revisão e Averiguação em curso.

A Senarc/MDS entende como tratamento todo o procedimento da Averiguação Cadastral e para os achados da CGU aplica um tratamento isonômico às famílias achadas pelos batimentos da própria Senarc/MDS. Assim, nem todos os achados dos sorteios são incorporados integralmente à Averiguação Cadastral. Entende-se, pelo exposto, que as 101 famílias apontadas pela CGU não foram identificadas no tratamento dado pela Unidade.

Entretanto, foi recomendado, à época do Sorteio de Municípios, que a Senarc/MDS requisitasse ao Gestor Local a atualização cadastral das famílias identificadas no cruzamento, de forma a refletir a real renda dos integrantes do grupo familiar e, conseqüentemente, promovesse o cancelamento das famílias que recebiam indevidamente.

Esta recomendação foi reforçada por meio do RAC nº 18/2014, que apontou 2.413 famílias que ainda não haviam passado por um processo de atualização. Porém, em sua resposta, a Senarc/MDS informou que os achados do 37º e 38º Sorteios foram integralmente tratados nos processos de Averiguação Cadastral dos anos de 2013 e 2014.

No entanto, a CGU identificou 101 famílias que ainda não passaram por nenhum processo de atualização cadastral, tendo em vista estarem com os cadastros desatualizados, e permanecem recebendo os benefícios do PBF. De modo a verificar o risco envolvido no não tratamento da situação dessas famílias foi realizado novo cruzamento de dados para verificar a permanência dos vínculos empregatícios para essas famílias.

Neste cruzamento foram utilizadas as seguintes bases de dados: Cadastro Único de dezembro/2014, RAIS de 2014 e SISBEN de maio/2015. Assim, das 101 famílias verificadas, 15 (quinze) encontram-se na condição de omissão de renda e 10 (dez) na condição de subdeclaração de renda. Ou seja, 25% dos casos permanecem na situação em que foram identificados à época dos Sorteios.

Tal situação se mostra crítica, pois essas famílias foram apontadas nas etapas dos 37º e 38º Sorteios de Municípios nos meses de outubro de 2012 e março de 2013, respectivamente. Ou seja, pelo tempo já decorrido, essas famílias deveriam ter tido seus cadastros atualizados e, caso não atendessem aos critérios do Programa, ter seus benefícios cancelados. Porém, o tratamento dado pela Unidade, além de não ser o recomendado, não resultou nem na atualização cadastral.



Diante disso, essas 101 famílias ainda carecem de receber o tratamento recomendado, sendo que 25 precisam ser priorizadas por ainda estarem na mesma situação de omissão ou subdeclaração de renda..

3) Cruzamento Nacional

Já com relação às 25.718 famílias, que estavam no processo de Revisão Cadastral quando foi encaminhado o resultado do Cruzamento Nacional, a Senarc/MDS informou que não incluiu essas famílias no Processo de Averiguação Cadastral de 2015, por entender que a atualização cadastral é o procedimento adequado e definido em legislação para o tratamento de informações cadastrais desatualizadas ou com indícios de inconsistências.

A Unidade também entende que para o tratamento da inconsistência encontrada a atualização cadastral é suficiente, na medida em que os indícios são imperfeitos e desatualizados frente à situação socioeconômica corrente das famílias, preservando-se o caráter autodeclaratório da informação cadastral.

Sobre o assunto, a CGU entende que se trata de procedimentos diferentes, conforme a própria Senarc/MDS nos informou em várias situações, a exemplo do Ofício nº 3116/Senarc/MDS, de 05.5.2014 que cita:

“Conforme apontado no Bolsa Família Informa nº 382, de 19 de setembro de 2013, o procedimento de Averiguação Cadastral não pode ser confundido com as ações de Revisão Cadastral e Fiscalização, conforme quadro abaixo:

Quadro 20 – Diferenças entre Revisão Cadastral e Averiguação Cadastral

Entenda as diferenças		
A Averiguação Cadastral não deve ser confundida com a Revisão Cadastral nem com a Fiscalização do Programa Bolsa Família:		
Revisão Cadastral	Fiscalização do PBF	Averiguação Cadastral
Procedimento anual que envolve apenas as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e convoca aquelas que estão com seus cadastros desatualizados há mais de 24 meses para atualizar ou revalidar os dados do Cadastro Único.	Apuração do recebimento indevido de benefício do Programa, resultado do fornecimento de informações falsas, ou da omissão de informações no ato do cadastramento ou da atualização. A apuração pode ser iniciada pela própria gestão municipal ou pela Senarc, a partir de denúncias ou de indícios de que a família não se enquadre nos critérios do PBF.	Verificação da consistência dos dados inseridos na base de todo o Cadastro Único e tratamento das inconsistências identificadas por meio da ação conjunta da Senarc com as gestões municipais e do Distrito Federal.

Os procedimentos de Averiguação Cadastral estão disciplinados na Portaria nº 94, de 04 de setembro de 2013. Os processos de Averiguação Cadastral buscam verificar, de forma sistemática e periódica, a consistência das informações registradas no Cadastro Único. Conforme determina a referida Portaria, os processos são iniciados a partir do cruzamento dos dados do Cadastro Único com aqueles provenientes de: outros registros administrativos dos governos; bancos de dados das empresas de serviços públicos; pesquisas amostrais e censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre outros.”

Além dessas informações cabe citar as alterações inseridas no Processo de Averiguação Cadastral de 2015, informadas pela Senarc/MDS, por meio do Ofício 1767/SENARC/MDS, de 23.4.2015 e Nota Técnica 134/SENARC/MDS, de 23.4.2015 a seguir transcritas:

“A Averiguação Cadastral de 2015 trará novidades importantes que instrumentalizam as gestões municipais para a qualificação das informações de renda do Cadastro Único. É o caso do fornecimento às gestões municipais dos nomes de pessoas com indício de



subdeclaração de renda, bem como da existência de funcionários públicos municipais, estaduais ou federais, em seu município, com indício de subdeclaração de renda no Cadastro Único.”

Cabe citar também a Nota Técnica 412/Senarc/AECI/MDS, de 03.12.2014, que formalizou a nova metodologia de tratamento a ser utilizada nas recomendações relativas aos Sorteios Públicos, na qual ficou definido que o tratamento das inconsistências de renda identificadas somente por meio de cruzamento de dados será por meio do Processo de Averiguação Cadastral.

Pelo exposto, conclui-se que não há dúvidas que o Processo de Averiguação Cadastral é o adequado para o tratamento das inconsistências de renda identificadas por meio de cruzamento de bases de dados. Entretanto, para essas 25.718 famílias, por já estarem no processo de Revisão Cadastral, a CGU irá considerar suficiente para o atendimento da recomendação.

Por fim, em relação às 102.579 famílias que ainda permanecem na folha sem o tratamento adequado, conforme informado pela Unidade, os achados identificados pela CGU foram encaminhados durante o andamento do processo de Averiguação Cadastral 2014. Devido a isto, os achados que já não constavam na Averiguação de 2014, só foram incluídos na Averiguação de 2015, sendo que os resultados serão encaminhados à CGU quando finalizados. Isto demonstra que o Gestor está tratando as famílias apontadas pela CGU por meio do cruzamento realizado a nível nacional.

Entretanto, à época da identificação da inconsistência, foi recomendado à Unidade o bloqueio dos benefícios das famílias que foram identificadas na situação de omissão de renda, ou seja, com indícios de renda per capita acima de meio salário mínimo. Tal providência foi confirmada que seria tomada pela Senarc/MDS por meio do Ofício nº 7137/SENARC/MDS, de 22.10.2014, no qual foi informado que “conforme recomendação desta CGU, para os casos de “omissão” os benefícios do PBF serão bloqueados logo no início do processo”.

O mencionado processo de Averiguação Cadastral de 2015, meio adequado para o tratamento das situações identificadas, foi iniciado por intermédio da Instrução Operacional nº 76, de 7 de maio de 2015. Porém, conforme consulta realizada na Folha de Pagamento do PBF de junho/2015, 39.954 famílias identificadas na situação de omissão de renda permanecem com os benefícios liberados, restando ainda o bloqueio por parte da Senarc/MDS, conforme recomendado pela CGU.

A Unidade informou que das 39.954 famílias identificadas pela CGU com indício de omissão de renda e que permaneciam com os benefícios liberados, 39.480 foram incluídas na Averiguação Cadastral 2015 e classificadas seguindo critérios, sendo divididas em grupos com diferentes cronogramas.

A Senarc justifica que esta divisão é necessária para que as gestões municipais possam planejar suas atividades ao longo do ano e ter alguma previsibilidade sobre as demandas das famílias, evitando sobrecarga de atendimento nos postos de cadastramento e equipamentos da assistência social.

Em relação às 474 famílias não encontradas na Averiguação Cadastral e Revisão Cadastral de 2015, a Unidade informou que apenas 29 não estão nos processos de 2014 (Averiguação e Revisão). Assim, conforme acordado em reunião de busca conjunta de soluções com a Controladoria Geral da União no dia 18/8/2015, as 29 famílias, localizadas em 16 Municípios, serão incluídas no processo de Averiguação 2015 para compor o grupo 4, cujo bloqueio acontecerá no mês de setembro.



Dessa forma, a situação será acompanhada pela CGU, até que todas as etapas da Averiguação 2015 sejam concluídas.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover a atualização das 101 famílias identificadas nos 37º e 38º Sorteios Públicos, sendo que 25 precisam ser priorizadas por ainda estarem na mesma situação de omissão ou subdeclaração de renda.

Recomendação 2: Bloquear as 29 famílias identificadas no Cruzamento Nacional na situação de omissão de renda que permanecem com os benefícios liberados.

1.2.1.3 INFORMAÇÃO

Processo de contagem da quantidade famílias com cadastros válidos e atualizados, utilizado no cálculo da Taxa de Atualização Cadastral (TAC), desconsiderando as famílias que passaram pelo processo de Revalidação Cadastral.

Fato

O Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), criado pela Lei nº 10.836/2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004 e pela Portaria nº 754/2010, representa uma estratégia adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para apoiar e estimular os municípios a investirem na melhoria da Gestão do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único). Isso acontece por meio da avaliação de aspectos fundamentais da Gestão do Programa e oferecimento de apoio financeiro aos municípios de acordo com o seu desempenho.

Esse índice corresponde, também, a uma forma de aferir as ações de inclusão e atualização dos cadastros das famílias, bem como as ações de gestão das informações sobre o acompanhamento das condicionalidades das áreas de educação e saúde. A partir desse índice, que varia de zero a um, os valores são calculados e os recursos transferidos para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).

O valor total a ser transferido a cada município é composto pela multiplicação do resultado do IGD-M alcançado pelo município, pelo valor de referência de R\$ 3,25 para cada família com renda mensal per capita de até ½ salário mínimo e com cadastro válido e atualizado, acrescido dos quatro (4) incentivos financeiros.

A forma de cálculo do IGD-M, bem como dos recursos financeiros a serem transferidos aos entes municipais, está descrita nos artigos 3º e 4º da Portaria nº 754/2010. Este índice é calculado pela multiplicação de quatro (4) fatores, sendo o Fator I, denominado Fator de Operação, o principal dos quatro, pois caso os outros três fatores sejam devidamente atendidos pelo município em avaliação, o Fator I corresponderá ao próprio IGD-M. Esse fator corresponde à média aritmética simples das seguintes taxas relacionadas à Gestão do Cadastro Único e à Gestão de Condicionalidades:

- **TCQC - Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros:** calculada pela divisão do número de cadastros válidos de famílias com perfil Cadastro Único no município, pela quantidade de famílias estimadas como público alvo do Cadastro Único no município;



- **TAC - Taxa de Atualização Cadastral:** calculada pela divisão do número de cadastros válidos de famílias com perfil Cadastro Único no município atualizados nos últimos dois anos, pelo número de cadastros válidos com perfil Cadastro Único no município;
- **TAFE - Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar:** calculada pela divisão do número de crianças e adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias do PBF no município, com informações de frequência escolar, pelo número total de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do PBF no município;
- **TAAS - Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde:** calculada pela divisão do número de famílias beneficiárias com perfil saúde no município com informações de acompanhamento de condicionalidades de saúde, pelo número total de famílias com perfil saúde no município.

Com relação às taxas de manutenção e qualificação do Cadastro Único, ou seja, a Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros (TCQC) e a Taxa de Atualização Cadastral (TAC), elas são calculadas levando-se em conta o número de cadastros válidos de famílias com perfil CadÚnico, o número de cadastros válidos e atualizados de famílias com perfil CadÚnico, além da quantidade de famílias estimadas como público alvo do Cadastro Único no município. Os conceitos de cadastros válidos e cadastros válidos e atualizados são estabelecidos pela Portaria nº 177, de 16 de Junho de 2011 e pela Instrução Normativa nº 02, de 26 de Agosto de 2011, da seguinte forma:

- **Cadastro Válido:** aquele que atende integralmente aos requisitos de validação, cuja verificação é realizada pelo preenchimento de campos específicos determinados na Portaria nº 177/2011 e na Instrução Normativa nº 02/2011.
- **Cadastro Válido e Atualizado:** aquele que atende integralmente aos critérios de Cadastro Válido, além de, no prazo máximo de dois anos (24 meses) contados da data de sua inclusão ou última atualização cadastro, ter passado por alteração de informações específicas determinadas na Portaria nº 177/2011 e na Instrução Normativa nº 02/2011.
- **Cadastro Revalidado:** o registro familiar que, no prazo máximo de dois anos contados da data de sua inclusão ou última atualização no CadÚnico, foi objeto de confirmação de que as informações de todos os membros da família mantiveram-se inalteradas. Ou seja, aqueles cadastros de famílias que passaram por atualização, no entanto, não tiveram seus dados alterados, apenas confirmaram as informações já presentes no cadastro.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503505/001, de 13.05.2015, por meio do Ofício nº 2058 SENARC/MDS, de 15.05.2015, a Unidade apresentou as Notas Técnicas nº 222/2012, nº 294/2012 e nº 315/2014, as quais descrevem a metodologia utilizada para identificação dos parâmetros que compõem as duas taxas em análise (TCQC e TAC). Adicionalmente, no dia 13.07.2015, foi realizada uma entrevista, com membros da Coordenação Geral de Acompanhamento e Qualificação do Cadastro (CGAQC), para sanar algumas dúvidas e compreender melhor o processo.

Quanto ao número de cadastros válidos, a Senarc/MDS esclarece que, para a geração desta informação, são identificados os cadastros de famílias com situação cadastral igual a “3 – CADASTRADO” e que atendem aos demais critérios estabelecidos no art. 2º da IN nº 02/2011. Além disso, como medida de segurança, a fim de evitar problemas com branqueamento de campos e erros de extração, que ocorriam nas versões antigas do CadÚnico, é utilizada uma regra de prevalência do cálculo de validade cadastral do mês anterior, de modo que, caso o cadastro seja considerado válido no mês anterior, ele será considerado válido na apuração dos parâmetros do mês atual.



No que diz respeito ao número de cadastros válidos e atualizados, a Unidade informa que, a partir dos cadastros das famílias considerados válidos, é efetuado um primeiro filtro pela data de atualização cadastral (campo DAT_ATUAL_FAM do CadÚnico), sendo descartados (considerados desatualizados), os cadastros com data de atualização superiores a 24 meses em relação à data atual. No entanto, essa data de alteração (DAT_ATUAL_FAM) reflete qualquer mudança ocorrida no cadastro da família, e não somente nos campos sensíveis determinados no art. 3º da IN nº 02/2011. Por isso não pode ser utilizada para fins de checagem de atualização cadastral. Para essa checagem, o conjunto de famílias que atenderem ao primeiro filtro, passam pelo processo de comparação dos campos sensíveis, com uma extração do CadÚnico vinte e quatro (24) meses anterior ao mês de referência. Dessa forma, caso haja alteração de algum dos campos sensíveis, o cadastro será considerado atualizado.

Vale ressaltar que as mencionadas notas técnicas não fazem referência à forma de tratamento dos Cadastros Revalidados. Assim, a partir da análise do item 3.2 da Nota Técnica nº 315/2014, entende-se que estes cadastros não estão sendo considerados para fins de apuração da quantidade de famílias com cadastros atualizados, quando não ocorrem alterações em campos sensíveis. No entanto, mesmo não havendo tais alterações, conforme critérios estabelecidos no art. 3º da IN nº 02/2011, essas famílias passaram por processo de confirmação das informações. Sendo assim a CGU entende que esses cadastros deveriam ser considerados no cômputo do número de cadastros válidos e atualizados.

Por fim, quanto ao procedimento operacional relativo à extração dos parâmetros utilizados para compor as duas taxas em análise (TCQC e TAC), a Unidade esclarece que são gerados por meio de processo manual, a partir das bases de dados do CadÚnico fornecidas pelo Agente Operador. Conforme informado pela Unidade no dia da entrevista, se trata de um processo lento, que demanda pelo menos 3 (três) dias para ser concluído, devido à grande quantidade de informações envolvidas. De acordo com a Unidade, 3 (três) membros da equipe estão aptos a realizarem os procedimentos de extração dos parâmetros. No entanto, a mesma informou que não possui documentação (manuais) para disseminação dos conhecimentos relacionados a esse procedimento, que possibilite a identificação clara das etapas e variáveis envolvidas, bem como sua forma de execução, o que pode gerar riscos na produção desses dados, nos casos de ausência dos componentes da equipe que possuem a expertise para executar o procedimento.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201503505/007, de 15.07.2015, a Unidade tomou conhecimento do fato apontado, tendo se manifestado por meio do Ofício nº 3092/SENARC/MDS, de 28 de julho de 2015 e da Nota Técnica nº 230 SENARC/MDS de 21 de julho de 2015, nos termos a seguir:

“4.1. Considera-se atualizado um registro familiar que, no prazo máximo de dois anos contados da data de sua inclusão ou última atualização no CadÚnico, foi objeto de alteração ou revalidação de informações específicas, conforme definido na Portaria nº 177/2011 e Instrução Normativa nº 2/2011. O número de famílias com dados atualizados é utilizado no cômputo do cálculo do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), especificamente nos indicadores do fator 1 e fator multiplicador do cálculo do valor financeiro a ser repassado aos municípios, conforme aponta a Portaria nº 754/2010.

4.2. Nas capacitações do Cadastro Único, os municípios são orientados que a revalidação cadastral é um procedimento a ser utilizado quando for verificado, durante a entrevista para a atualização cadastral, que não houve modificação nas informações específicas das pessoas e famílias, ou quando as alterações foram apenas em campos não específicos. Ou seja, caso a família tenha informado que

houve alteração na pavimentação do trecho do logradouro em relação à entrevista anterior, mas todas as informações de renda, composição familiar, endereço, documentação do RF e escolaridade mantiveram-se as mesmas, o operador do Sistema de Cadastro Único deverá registrar a **nova data de entrevista**, alterar o que foi informado pela família e confirmar a atualidade dos dados específicos da família por meio da funcionalidade “**Confirmar cadastro familiar**”. Este procedimento chama-se de **Revalidação Cadastral**, que consiste na confirmação de que o cadastro da família, mesmo com os dados específicos inalterados, está atualizado.

4.3. O número de cadastros de famílias atualizados, até o mês de dezembro de 2014, era calculado manualmente pelo Departamento do Cadastro Único, conforme metodologia descrita na NT nº 315/2014.

4.4. Especificamente no caso da revalidação cadastral, considerando que esta é uma funcionalidade do Sistema de Cadastro Único, a metodologia utilizada pelo MDS até dezembro/2014 considerava apenas as alterações na data da entrevista, visto que a orientação das capacitações era de sempre atualizar esta data, especialmente nos procedimentos de revalidação cadastral.

4.5. A partir da extração do Cadastro Único de outubro/2014, a Caixa passou a disponibilizar a data de atualização cadastral (sensibilizada pelos campos específicos definidos na Portaria). O Departamento do Cadastro Único iniciou uma análise da qualidade desta data em comparação as rotinas manuais de identificação dos cadastros desatualizados e, conforme Nota Técnica nº 230 (anexa), de 21/07/2015, observou-se convergência da atualização em 18.468.159 casos (95%) e da desatualização em 9.732.346 casos (99,9%), sendo que apenas 13.195 casos foram considerados desatualizados pela metodologia do MDS, mas estavam atualizados de acordo com a data de atualização da Caixa. Isso decorre principalmente das limitações do cálculo manual: como a comparação de duas extrações do Cadastro Único distantes em dois anos, não captando possíveis mudanças entre os meses intermediários destas bases; impossibilidade de checar o clique do botão “confirmar cadastro” disponível por funcionalidade do Sistema de Cadastro Único e da identificação das alterações de sistema, como as realizadas pelo Cadastro NIS ou por ações de transferência entre pessoas, que não devem sensibilizar a data de atualização cadastral.

4.6. Considerando a validação da data de atualização implementada pela Caixa apontada na NT supramencionada, o Departamento do Cadastro Único passou a utilizar em suas rotinas a “data de atualização cadastral”, o que contribuirá diretamente para a transparência do cálculo do número de cadastros atualizados.

4.7. Além do mais, esclarecemos que, apesar do cálculo ser realizado manualmente até dezembro/2014, há uma sintaxe de programação em SPSS padronizada (software estatístico), documentada com comentários, apta a ser utilizada por qualquer técnico da Coordenação-Geral de Acompanhamento e Qualificação do Cadastro. Não obstante, a Coordenação-Geral está realizando um trabalho de sistematização das principais programações/sintaxes realizadas, em modelo de manual, de forma a documentar os principais procedimentos e a memória institucional.”

Em sua manifestação a Unidade informa que, tendo em vista a impossibilidade de contabilização da quantidade de cadastros válidos e atualizados relacionados ao processo de Revalidação Cadastral, devido à indisponibilidade desta informação pelo



Sistema CadÚnico, estava utilizando para o cômputo desse número, até o mês de dezembro de 2014, como parâmetro de verificação para considerar o cadastro atualizado, a data em que a família era submetida a entrevista para a atualização cadastral.

Assim, a Secretaria passou a orientar os municípios quanto ao processo de Revalidação Cadastral e preenchimento do campo “DATA DA ENTREVISTA” no CadÚnico. No entanto, cumpre ressaltar que as Notas Técnicas que descrevem a metodologia de cálculo do número de cadastros válidos e atualizados (NT nº 222/2012 SENARC/MDS, NT nº 294/2012 SENARC/MDS, NT nº 315/2014 SENARC/MDS), não mencionam em seu conteúdo a utilização do campo “DATA DA ENTREVISTA” como parâmetro de comparação para o cálculo da quantia em análise. Além disso, pelo fato deste campo do CadÚnico ser de preenchimento livre e opcional por parte do operador, a utilização dessa informação como parâmetro para verificação de atualização cadastral mostra-se frágil, podendo gerar resultados equivocados.

Adicionalmente, a Unidade informou que, a partir da extração do Cadastro Único de outubro de 2014, a Caixa, Agente Operador do PBF, mudou o conceito de “Data de Atualização Cadastral” existente no CadÚnico, adotando o conceito utilizado pela Senarc/MDS. A partir dessa data, outubro de 2014, nas extrações do CadÚnico fornecidas pelo Agente Operador à Senarc/MDS, o campo “Data de Atualização Cadastral” passa a se referir à atualização das informações sensíveis descritas na Nota Informativa nº 02/2011 e o campo “Data de Alteração Cadastral” passa a se referir à alteração de qualquer informação no cadastro da família.

Essas alterações promovidas pelo Agente Operador ajudarão a aumentar a confiabilidade das extrações do número de cadastros válidos e atualizados, além de conferir também maior agilidade no cômputo dessa informação. Entretanto, a Unidade esclarece que antes de utilizar o dado proveniente das modificações implementadas pela Caixa efetuou testes de qualidade da nova informação, com a finalidade de confirmar a alteração promovida pelo Agente Operador, por meio da comparação dos resultados obtidos pelo método de extração manual, utilizado até então pela Senarc/MDS, e o método utilizando a nova “Data de Atualização Cadastral” informada pela Caixa.

A Secretaria informou que obteve uma convergência entre as duas metodologias de 95% para os casos de atualização cadastral e 99,9% para os casos de desatualização cadastral. Segundo a Unidade, essa diferença na quantidade de cadastros válidos e atualizados calculados utilizando os métodos mencionados deve-se às limitações do cálculo manual, que é baseado na comparação de duas extrações do CadÚnico com 24 meses de diferença.

Assim sendo, devido à impossibilidade de considerar o processo de Revalidação Cadastral no cálculo da quantidade de cadastros válidos e atualizados até a implementação da nova “Data de Atualização Cadastral” pela Caixa, e também devido à declaração da Unidade, por meio da Nota Técnica nº 230 SENARC/MDS de 21.07.2015, de que passou a utilizar essa nova informação fornecida pelo Agente Operador para o cômputo a partir do ano de 2015, esta CGU entende que a Secretaria adotou as medidas adequadas para a resolução da inconsistência apontada.

1.2.1.4 CONSTATAÇÃO

Utilização de apenas duas casas decimais para o cálculo do IGD-M, fato este que prejudica a precisão do índice e impacta nos valores a serem repassados aos municípios.



Fato

Com a finalidade de realizar a conferência do cálculo do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), bem como dos valores financeiros a serem repassados aos municípios, foi solicitado à Unidade, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201503505/002, a disponibilização dos processos de cálculo do citado índice, relativos aos meses de abril e outubro de 2014.

Em resposta, a Senarc/MDS apresentou os processos solicitados, contendo documentos que descrevem a metodologia utilizada, as fontes de dados com as variáveis utilizadas e a memória de cálculo. Cabe ressaltar que as fontes de dados e a memória de cálculo foram apresentadas em planilha eletrônica formato Excel, contendo o cômputo detalhado do IGD-M e dos valores financeiros devidos aos entes municipais.

A partir da análise dos documentos apresentados, a CGU reproduziu os cálculos do IGD-M, de acordo com a metodologia descrita nas Notas Técnicas nº 036/SENARC/MDS, de 27.01.2015, e nº 234/SENARC/MDS, de 01.08.2014, para os meses em análise. O resultado apresentou valores financeiros distintos dos presentes nas planilhas de cálculo disponibilizadas pela Senarc/MDS.

O quadro a seguir mostra uma comparação entre valores calculados pela Unidade e os valores identificados pela Equipe de Auditoria. Os valores apresentados na tabela são referentes ao valor total a ser repassado aos municípios, considerando o valor mínimo de R\$ 687,50, assegurado aos municípios que atingirem os índices mínimos estabelecidos, de acordo com o parágrafo único do art. 5º da Portaria 754/2010.

Quadro 21 – Valores calculados para o IGD-M sem limitar a quantidade de casas decimais

Mês/Ano	Valor a Ser Repassado Cálculo Senarc (1)	Valor a Ser Repasado Cálculo CGU (2)	Diferença (1) – (2)
Abril/2014	34.944.036,22	34.889.753,23	54.282,99
Outubro/2014	41.470.112,95	41.410.262,06	59.850,89

Fonte: Controles Internos CGU

Após análise dos resultados, verificou-se que as diferenças nos valores apurados ocorreram devido ao arredondamento das casas decimais das taxas que compõem o Fator de Operação. A Senarc/MDS realiza os cálculos utilizando apenas 02 (duas) casas depois da vírgula, já a CGU, preliminarmente replicou os cálculos sem limitar o número de casas decimais. Ressalta-se que, as taxas que compõem o Fator de Operação correspondem a índices que variam de zero a um, pois referem-se ao percentual alcançado em relação a um objetivo predeterminado, seja esse objetivo o número de famílias com perfil CadÚnico estimado para o município, o número de famílias com cadastros válidos, o número de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Famílias (PBF) ou o número total de famílias com perfil saúde no município.

Dessa forma, por tratarem-se de números inteiros, o resultado da operação matemática de divisão, utilizada para obter as taxas, será, invariavelmente, um número com casas decimais, exceto nos casos em que o resultado for o número 0 (zero), o número 1 (um) ou números maiores que 1 (um), sendo que neste caso o resultado será arredondado para um, indicado que a taxa atingiu 100% (cem por cento) do objetivo pretendido.

Vale salientar que arredondamento é o processo pelo qual se busca eliminar algarismos, na parte fracionária de um número real, considerados de menor relevância, de acordo



com a grandeza que esse número representa. Dessa forma, se o primeiro algarismo a ser desprezado for 0, 1, 2, 3 ou 4, o último algarismo a ser mantido no número permanece inalterado. Mas, caso o primeiro algarismo a ser desprezado seja 5, 6, 7, 8 ou 9, o último algarismo a ser mantido será acrescido de uma unidade.

Assim, tendo em vista a necessidade de aplicação do processo de arredondamento, a CGU refez os cálculos utilizando arredondamento para 4 (quatro) casas decimais, apresentando o seguinte resultado:

Quadro 22 – Valores calculados para o IGD-M utilizando quatro casas decimais

Mês/Ano	Valor a Ser Repassado Cálculo Senarc (1)	Valor a Ser Repassado Cálculo CGU (2)	Diferença (1) – (2)
Abril/2014	34.944.036,22	34.890.293,12	53.743,10
Outubro/2014	41.470.112,95	41.410.849,27	59.263,68

Fonte: Controles Internos CGU

Novamente o cálculo foi replicado e, dessa vez, a CGU utilizou o arredondamento para 3 (três) casas decimais, conforme o quadro a seguir:

Quadro 23 – Valores calculados para o IGD-M utilizando três casas decimais

Mês/Ano	Valor a Ser Repassado Cálculo Senarc (1)	Valor a Ser Repassado Cálculo CGU (2)	Diferença (1) – (2)
Abril/2014	34.944.036,22	34.894.499,53	49.536,69
Outubro/2014	41.470.112,95	41.417.848,76	52.264,19

Fonte: Controles Internos CGU

A partir da análise dos dois quadros anteriores, observa-se que a diferença entre os valores financeiros calculados pela CGU utilizando-se três e quatro casas decimais para o IGD-M são relativamente pequenos, no entanto, por tratar-se de índice que resulta em repasses financeiros, torna-se fundamental a prevalência da opção que permita a geração de valores mais precisos.

Causa

A fim de simplificar a rotina de apuração dos montantes das transferências para apoio à gestão descentralizada do PBF, houve a utilização de quantidade insuficiente de casas decimais em cálculos com números fracionários, impactando no nível de precisão dos índices resultantes.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201503505/007, de 15.07.2015, a Unidade tomou conhecimento do fato apontado, tendo se manifestado por meio do Ofício nº 3092/SENARC/MDS, de 28.07.2015 e da Nota Informativa nº 10/DEOP/SENARC/MDS, de 24.07.2015, nos termos a seguir:

“1. Trata-se de análise dos itens pertinentes ao Departamento de Operação da Solicitação de Auditoria nº 201503505/007 da Controladoria-Geral da União (CGU).



2. Diante das constatações apontadas pela CGU, a Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada deste Departamento refez os cálculos relativos às taxas do Fator 1 e deste Fator, do IGD-M, considerando o arredondamento de 3, 4 e a utilização de todas as casas após a vírgula. Chegando aos seguintes resultados.

Quadro – Valores calculados sem limitar a quantidade de casas decimais

Mês/Ano	Valor Calculado Originalmente	Valor Recalculado	Valor Recalculado	Diferença CGU	Diferença DEOP	Diferença CGU para DEOP
	Cálculo Senarc (1)	Cálculo CGU (2)	Cálculo DEOP (3)	(1) – (2)	(1) – (3)	[(1) – (2)] - [(1) – (3)]
abr/14	34.944.036,22	34.889.753,23	34.889.727,01	54.282,99	54.309,21	-26,22
out/14	41.470.112,95	41.410.262,06	41.410.248,12	59.850,89	59.864,83	-13,94

Quadro – Valores calculados utilizando quatro casas decimais para o IGD-M

Mês/Ano	Valor Calculado Originalmente	Valor Recalculado	Valor Recalculado	Diferença CGU	Diferença DEOP	Diferença CGU para DEOP
	Cálculo Senarc (1)	Cálculo CGU (2)	Cálculo DEOP (3)	(1) – (2)	(1) – (3)	[(1) – (2)] - [(1) – (3)]
abr/14	34.944.036,22	34.890.293,12	34.890.272,30	53.743,10	53.763,92	-20,82
out/14	41.470.112,95	41.410.849,27	41.410.842,28	59.263,68	59.270,67	-6,99

Quadro – Valores calculados utilizando três casas decimais para o IGD-M

Mês/Ano	Valor Calculado Originalmente	Valor Recalculado	Valor Recalculado	Diferença CGU	Diferença DEOP	Diferença CGU para DEOP
	Cálculo Senarc (1)	Cálculo CGU (2)	Cálculo DEOP (3)	(1) – (2)	(1) – (3)	[(1) – (2)] - [(1) – (3)]
abr/14	34.944.036,22	34.894.499,53	34.894.474,20	49.536,69	49.562,02	-25,33
out/14	41.470.112,95	41.417.848,76	41.417.842,92	52.264,19	52.270,03	-5,84

3. A partir da análise dos quadros (acima), observa-se que a diferença de cálculo apontada na última coluna deve-se ao fato de utilizarmos a ferramenta EXCEL, com a função ARRED, enquanto a CGU utilizou outro aplicativo, conforme informaram.

4. Constatou-se também, em relação aos meses de abril e outubro de 2014, que os valores totais das duas maiores diferenças (valor total com arredondamento de 3, 4 e todas as casas, menos o valor originalmente calculado com duas casas) dividido pelo valor total calculado originalmente para estes meses resulta sempre em uma diferença de pouco mais de um milésimo, portanto relativamente pequena, conforme constatado pela CGU. Quando se faz a análise sobre como os municípios serão afetados, observa-se que haverá impacto (positivo ou negativo) para mais de 70% dos 5570 municípios e que teríamos valores a restituir e a pagar, conforme se observa abaixo.

Valores para o Mês de Abril de 2014						
Classificação dos valores de compensação	Municípios com valores	Diferença de valores 3 casas	Municípios com valores	Diferença de valores 4 casas	Municípios com valores	Diferença de valores sem arred



		diferentes 3 casas		diferentes 4 casas		diferentes sem arred	
<50,00	>0	2119	31.237,89	2370	32.415,32	2388	32.477,63
<100	>50,00	221	15.498,52	223	15.828,03	225	15.980,58
<500	>100,00	116	20.129,99	124	22.406,65	124	22.447,81
<1000	>500,00	11	7.267,05	9	6.066,11	9	6.105,44
<5000	>1000	4	8.750,85	4	9.370,86	4	9.400,95
Positivo		2471	82.884,30	2730	86.086,97	2750	86.412,41
>-50,00	<0	1350	-16.273,16	1516	-16.360,94	1528	-
>-100	<-50,00	90	-6.262,00	76	-5.416,73	76	16.245,64
>-500	<-100,00	45	-7.689,76	42	-7.059,01	42	- 5.398,48
>-1000	<-500,00	2	-1.344,01	3	-1.820,69	3	- 7.018,20
>-5000	<-1000	1	-1.753,35	1	-1.665,68	1	- 1.798,78
Negativo		1488	-33.322,28	1638	-32.323,05	1650	- 1.642,10
Total		983	49.562,02	1092	53.763,92	1100	32.103,20

Valores para o Mês de outubro de 2014							
Classificação dos valores de compensação		Municípios com valores diferentes 3 casas	Diferença de valores 3 casas	Municípios com valores diferentes 4 casas	Diferença de valores 4 casas	Municípios com valores diferentes Sem arred	Diferença de valores sem arred
<50,00	>0	2259	33.959,92	2492	35.047,36	2515	35.040,94
<100	>50,00	239	16.243,92	246	16.843,31	249	16.995,56
<500	>100,00	130	22.198,28	136	23.560,83	138	24.231,77
<1000	>500,00	10	6.888,87	9	5.687,24	8	5.215,59
<5000	>1000	4	15.386,92	6	18.087,59	6	18.123,72
Positivo		2642	94.677,91	2889	99.226,33	2916	99.607,58
>-50,00	<0	1472	18.394,44	1671	-18.362,89	1690	-18.212,32
>-100	<-50,00	109	- 7.509,37	101	-7.074,06	102	- 7.160,51
>-500	<-100,00	69	13.496,40	60	-11.389,70	59	-11.260,47
>-1000	<-500,00	1	-897,18	1	-807,47	1	- 815,43
>-5000	<-1000	1	- 2.110,49	1	-2.321,54	1	- 2.294,02
Negativo		1652	42.407,88	1834	-39.955,66	1853	-39.742,75
Total		990	52.270,03	1055	59.270,67	1063	59.864,83

6. Diante dos fatos expostos esta Secretaria concorda que deve ser adotada a opção que permita a geração de valores mais precisos por se tratar de índice que resulta em repasses financeiros, sendo a opção de utilização de quatro casas decimais a mais usual entre órgãos da Administração Pública para cálculos onde há repercussão financeira.

7. Não obstante a adoção de quatro casas decimais para o cálculo dos valores a serem repassados, é imperativo manter-se a utilização de duas casas decimais para divulgação dos índices, compatível com a sua divulgação histórica e com as bases dados atualmente alimentadas. Além disso, para a orientação das ações dos entes avaliados, duas casas decimais são suficientes para indicar a necessidade de reforçar sua atuação



em atividades de gestão em áreas que apresentam criticidade, haja vista que os valores limites para alcance dos índices mínimos têm utilizados de forma eficiente apenas duas casas decimais (0,55 para o Fator 1 e 0,20 para as suas taxas).

8. Desta forma, a Senarc passará a adotar tal sistemática, utilizando o recurso matemático “TRUNCAR” para apresentação dos valores do IGD, do seu Fator 1 e de suas taxas em duas casas após a vírgula. Tal opção evitará que os municípios, ao recalcularem os valores a partir dos índices divulgados, encontrem valores de transferências maiores do que os efetivamente pagos pelo MDS. A explicação sobre esta situação será incluída nos instrumentos de divulgação dos dados e da metodologia de cálculo do IGD, do Fator de Operação e de suas taxas.

9. Diante a iminente publicação de portaria alterando as Portarias nº 754 (IGD-M) e nº 256 (IGD-E), de 2010, tal metodologia será adotada a partir do mês em que as alterações a serem promovidas pela nova portaria entrarem em vigor. Isso permitirá que o processo de divulgação aos estados, municípios e Distrito Federal das alterações a serem promovidas pelo novo normativo incorpore também a divulgação dessa nova metodologia de arredondamento dos cálculos a serem realizados para obtenção dos valores dos índices e de repasses financeiros.”

Análise do Controle Interno

A Unidade em resposta informou que refez os cálculos para os meses de abril e outubro de 2014 utilizando a quantidade de casas decimais sugerida pela CGU para o aumento da precisão nos resultados. No entanto, ocorreram pequenas diferenças entre os cálculos realizados pela CGU e os novos cálculos apresentados pela Senarc/MDS, levando em consideração o mesmo número de casas decimais.

Essa diferença pode ocorrer devido à utilização de ferramentas de tecnologia da informação distintas para a apuração dos valores, sendo que essas ferramentas podem utilizar diferentes técnicas de arredondamento de casas decimais. Cabe informar que as desigualdades devido à utilização de ferramentas divergentes mostraram-se insignificante, o que não invalida ou desqualifica os cálculos, conforme mencionado pela própria Unidade.

A Senarc/MDS concorda com a CGU ao informar, em resposta aos questionamentos, que a utilização de uma quantidade maior de casas decimais permite a geração de valores mais precisos, por tratar-se de índice que resulta em repasses financeiros. Portanto, adotar a opção por utilizar quatro casas decimais nas taxas do Fator 1 – Fator de Operação, no próprio Fator 1, e consequentemente no IGD-M, por ser a mais usual entre os órgãos da Administração Pública.

Ademais, a Secretaria pondera que, a fim de manter compatibilidade com a série histórica e com as bases de dados já existentes, será necessário manter a utilização de duas casas decimais para a divulgação do índice. Além disso, a Unidade julga que duas casas decimais são suficientes, na divulgação dos números, para indicar a necessidade de reforçar a atuação da gestão municipal em áreas que apresentam criticidade. Segundo a Senarc/MDS, as mudanças na metodologia de cálculo e divulgação do IGD-M, referentes ao fato em questão, serão adotadas no mês seguinte ao da publicação da portaria de alteração da Portaria nº 754/2010, que deverá ocorrer em breve, conforme informado pela Unidade.

Quanto à opção por divulgar o IGD-M e as taxas que o compõe, utilizando apenas duas casas decimais, a CGU entende que devido às mudanças que ocorrerão no cálculo do índice, bem como às alterações promovidas pela eminente republicação da Portaria nº



754/2010, para o momento e para não causar confusão na interpretação dos números por parte dos municípios e da própria sociedade, essa é a opção mais sensata e razoável.

Sendo assim, embora a Unidade tenha apresentado as providências que serão adotadas para a qualificação do cálculo do IGD-M, essa constatação será mantida para o acompanhamento das medidas a serem implementadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Começar a utilizar quatro (4) casas decimais para o cálculo do IGD-M, do Fator 1 - Fator de Operação, bem como das taxas que compõem o Fator de Operação, a partir de setembro de 2015.

1.2.1.5 CONSTATAÇÃO

Cálculo de incentivo financeiro do IGD-M em desacordo com o previsto na Portaria nº 754/2010, no que se refere ao acompanhamento das famílias beneficiárias em situação de descumprimento de condicionalidades.

Fato

O Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), criado pela Lei nº 10.836/2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004 e pela Portaria nº 754/2010, é calculado pela multiplicação do resultado do IGD-M alcançado pelo município, pelo valor de referência de R\$ 3,25 para cada família com renda mensal *per capita* de até ½ salário mínimo e com cadastro válido e atualizado, acrescido dos quatro (4) incentivos financeiros elencados no inciso II, do art. 4º, da mencionada Portaria.

Dentre os incentivos previstos, o descrito na alínea a, inciso II, do art. 4º, da mencionada Portaria, prevê o acréscimo de 3% (três por cento), proporcionais ao acompanhamento das famílias beneficiárias em situação de descumprimento de condicionalidades, que estejam em processo de acompanhamento familiar. Compreende-se da leitura dessa alínea, que o ente federado municipal será, de certa forma, recompensado, proporcionalmente, para cada família que esteja sendo acompanhada, dentro do universo de famílias em situação de descumprimento de condicionalidades.

Importante ressaltar que o § 1º do art. 4º acrescenta que serão consideradas em processo de acompanhamento, as famílias beneficiárias registradas em sistema de condicionalidades monitoradas por meio de ações socioassistenciais realizadas no âmbito das entidades de assistência social municipais, e ainda, de ações realizadas no âmbito de outras políticas sociais. A seguir é apresentada a fórmula matemática para o cálculo do índice de acompanhamento familiar, para fins de pagamento do incentivo mencionado anteriormente.

$$\text{Índice de Incentivo} = \frac{\text{Nº De Famílias em Acompanhamento Familiar}}{\text{Nº De Famílias em Descumprimento de Condicionalidades}}$$

No entanto, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503505/002, de 27.05.2015, por meio do Ofício nº 2230 SENARC/MDS, de 29.05.2015, a Senarc/MDS apresentou a Nota Técnica nº 29/SENARC/MDS, de 28.01.2014, que descreve os procedimentos metodológicos para cálculo das taxas que compõem o IGD-M referentes à gestão de condicionalidades, informando que o cálculo da taxa do IGD-M do incentivo para Acompanhamento Familiar, adotado Unidade, consiste no resultado da proporção do número de famílias em acompanhamento familiar, pelo número de famílias com efeito de suspensão na última repercussão de condicionalidades, conforme a seguir:



$$\text{Índice de Incentivo} = \frac{\text{N}^\circ \text{ De Famílias em Acompanhamento Familiar}}{\text{N}^\circ \text{ De Famílias Com Efeito de Suspensão de Benefício}}$$

Observa-se, a partir das informações apresentadas na citada Nota Técnica, que os dados utilizados pela Unidade para o cálculo do incentivo em questão, são divergentes daqueles elencados no normativo vigente em relação ao IGD-M. A variável utilizada pela Senarc/MDS no divisor da fórmula do cálculo do índice do incentivo de acompanhamento familiar, **número de famílias com efeito de suspensão de benefício**, é diferente da variável descrita na alínea a, inciso II, do art. 4º da Portaria 754/2010, **número de famílias em descumprimento de condicionalidade**.

Ademais, a Portaria nº 754/2010 estabelece, em seu art. 4º, § 2º, que os municípios que não tiverem registro de descumprimento de condicionalidades no mês de cálculo do IGD-M, deverá ser considerada, para o cálculo do índice de incentivo de acompanhamento familiar, a média dos doze últimos meses, contados até o mês do cálculo. Entretanto, a Nota Técnica nº 29/SENARC/MDS não esclarece se esta regra está sendo observada.

Causa

Com o intuito de viabilizar o repasse dos valores referentes ao Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), previsto na Portaria nº 754/2010, ocorreu a utilização de informação para o cálculo de incentivo financeiro em desconformidade com o referido normativo, tendo em vista a impossibilidade de obter os dados exigidos pela fórmula estabelecida.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201503505/007, de 15.07.2015, a Unidade tomou conhecimento do fato apontado, tendo se manifestado por meio do Ofício nº 3092/SENARC/MDS, de 28 de julho de 2015 e da Nota Informativa nº 02/DECON/SENARC/MDS de 28.07.2015, nos termos a seguir:

“2. A fórmula para cálculo do incentivo financeiro para o acompanhamento familiar vinculado ao Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), descrito na alínea a, inciso II, do art. 4º da Portaria MDS nº 754/2010, deveria refletir os resultados da pactuação realizada entre o Programa Bolsa Família (PBF) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) relativos à priorização do acompanhamento familiar das famílias em situação mais crítica de descumprimento de condicionalidades.

3. A integração entre o PBF e o SUAS foi pactuada por meio do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS, aprovado por meio da Resolução da Comissão Intergestores Tripartite nº 7, de 10 de setembro de 2009. O Protocolo estabelecia procedimentos necessários para garantir a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias do PBF, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), especialmente das que apresentam sinais de maior vulnerabilidade, conforme a introdução do documento. Ainda na sua introdução, o Protocolo explica que:

“o descumprimento das condicionalidades gera efeitos gradativos no benefício da família (advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento), evitando o desligamento imediato do programa. No entanto, somente isso não é suficiente. Entende-se que é necessário garantir que a ação de acompanhamento destas



famílias pela Assistência Social seja respaldada pela manutenção da transferência de renda, de forma a não agravar a situação de vulnerabilidade da família. A garantia de renda mensal articulada com a inclusão das famílias em atividades de acompanhamento familiar no âmbito do SUAS, bem como em serviços de outras políticas setoriais, é compreendida como a estratégia mais adequada para se trabalhar a superação das vulnerabilidades sociais que impedem ou dificultam que a família cumpra as condicionalidades previstas nos Programas.”

4. Dentre os efeitos decorrentes do descumprimento de condicionalidades, aquele que mais afeta a segurança de renda da família é a suspensão, que resulta no não recebimento do benefício por dois meses. Haja vista que as repercussões por descumprimento de condicionalidades ocorrem nos meses ímpares (à exceção de janeiro), dois meses é justamente o tempo para que ocorra uma nova repercussão. Dessa forma, caso uma família que tivesse recebido uma suspensão permanecesse em situação de descumprimento, sofreria nova suspensão na repercussão seguinte, e, caso persistisse essa situação, seria finalmente cancelada, perfazendo um período de quatro meses sem recebimento do benefício antes do cancelamento, de acordo com as regras de condicionalidades da Portaria nº 321/2008, vigente à época do Protocolo e da Portaria nº 754/2010. Essa progressão tenderia a agudizar as vulnerabilidades da família.

5. Por essa razão, o próprio Protocolo estabelece, no § 1º de seu art. 19, que (grifo nosso):

“Serão priorizados no acompanhamento familiar:

I - as famílias que vivenciam situações de risco social;

II - famílias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades, em especial, aquelas que estão em “suspensão do benefício por dois meses”, a fim de garantir a segurança de renda das famílias.”

6. Outros dispositivos posteriores reforçaram a priorização das famílias em suspensão no acompanhamento familiar (grifos nossos):

- Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012
“Art. 5º A inclusão da família em situação de descumprimento de condicionalidades nos serviços socioassistenciais, com registro no Sicon, deverá basear-se no número de efeitos, dentre aqueles indicados nos incisos I a III do caput do art. 4º desta Portaria, que lhe forem aplicados, priorizando-se as famílias com maior número de suspensões.”
- Instrução Operacional Conjunta nº 19 SENARC – SNAS, de 7 de fevereiro de 2013
“A ação conjunta e articulada entre a coordenação do Programa Bolsa Família, a área de gestão responsável pelas atividades de Vigilância Socioassistencial e as áreas de Proteção Social (Básica e Especial) é fundamental para que os procedimentos possam ser implementados de forma eficaz, garantindo que as famílias com o benefício suspenso devido ao descumprimento de condicionalidades sejam acompanhadas pelos Cras e Creas e o registro no Sicon seja realizado com a devida interrupção dos efeitos decorrentes do descumprimento.”
“Para que o registro no Sicon seja garantido a todas as famílias com suspensão do benefício que estejam sob acompanhamento nos Cras ou Creas, esta Instrução Operacional estabelece procedimentos, instrumentos, fluxos e responsabilidades que visam facilitar a realização de tais registros no Sistema,



incluindo as Unidades de Atendimento que não acessam diretamente o Sicon.”

- Resolução CIT N° 13, de 4 de julho de 2013
“Art. 2º Constituem prioridades e metas específicas para os municípios no âmbito da:
I - Proteção Social Básica:
e) acompanhar pelo PAIF as famílias beneficiárias do PBF em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades, com registro no respectivo sistema de informação, cujos motivos sejam da assistência social com a meta de atingir a taxa de acompanhamento do PAIF de 50% (cinquenta por cento)”

7. Ademais, dados de reincidência de descumprimento demonstram que a maior parte das famílias volta a cumprir as condicionalidades após a advertência (apenas 25,95% das famílias que receberam advertência em 2010 chegaram até a situação de suspensão – tabela abaixo), diferentemente do que ocorre após as suspensões (62,34% das famílias que sofreram suspensão em 2010 receberam outra suspensão ou cancelamento nos dois anos seguintes). Estas, provavelmente por refletirem uma situação de descumprimento reiterado e por afetarem mais a segurança de renda das famílias, demandam a atuação da assistência social por meio do acompanhamento familiar para auxiliar na superação das vulnerabilidades.

	Total de famílias com o efeito em 2010	Total de famílias com o efeito que receberam efeito de suspensão ou cancelamento posteriormente (2010 a 2012)	% de famílias com o efeito que receberam efeito de suspensão ou cancelamento posteriormente (2010 a 2012)
Advertência	819.779	212.753	25,95
Bloqueio	348.182	193.188	55,48
Suspensão	223.156	139.107	62,34

Fonte: Sicon (24/07/2015)

8. Pelo exposto, depreende-se que o foco do incentivo para que as equipes municipais da assistência social acompanhem as famílias em descumprimento de condicionalidades deveria recair sobre as famílias em suspensão, tornando a redação da alínea a, inciso II, do art. 4º da Portaria MDS nº 754/2010 inadequada para os fins de política pública a que se propõe.

9. Além da priorização das famílias com efeito de suspensão no benefício, a fórmula de cálculo do incentivo deveria levar em consideração a natureza contínua do acompanhamento familiar e a ausência, à época da redação da Portaria MDS nº 754/2010, de referência temporal adequada para estabelecimento do número de famílias em suspensão (ou em descumprimento). Em outras palavras, não haveria definição ou diretriz normativa em relação a que momento dever-se-ia considerar a ocorrência da suspensão e do acompanhamento familiar, conforme o exposto a seguir.

10. À época, a validade dos efeitos gradativos por descumprimento era de 18 meses, dada pela Portaria nº 321/2008. Essa temporalidade tornaria o acompanhamento inócuo pois, aplicada à fórmula, significaria que o município poderia ser recompensado por um acompanhamento iniciado até 18 meses depois da ocorrência da suspensão, tempo mais do que suficiente para que a família com suspensão pudesse incorrer em novos descumprimentos, avançando para uma segunda suspensão e até para um cancelamento.



11. Alternativamente, caso se optasse pela temporalidade bimestral das repercussões por descumprimento de condicionalidades, ter-se-ia que somente seriam considerados para fins do incentivo os registros de acompanhamento familiar realizados no período de dois meses, pois o universo de famílias em suspensão (o denominador, na fórmula) mudaria a cada repercussão, alterando também, necessariamente, o subconjunto delas que se encontraria em acompanhamento familiar (o numerador).

12. Tal alternativa seria igualmente inaplicável tecnicamente, visto que o acompanhamento familiar tem lógica contínua. O já citado Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS aponta que (grifos nossos):

“Art. 20. O acompanhamento familiar consiste no desenvolvimento de intervenções desenvolvidas em serviços continuados, com objetivos estabelecidos, que possibilite à família o acesso a um espaço onde possa refletir sobre sua realidade, construir novos projetos de vida e transformar suas relações - sejam elas familiares ou comunitárias.

Parágrafo Único. O acompanhamento familiar destinado às famílias do Programa Bolsa Família e PETI que estão em “suspensão do benefício por dois meses” deverão ter caráter mais particularizado, tendo seu acesso garantido por meio de busca ativa, de modo a assegurar o direito das crianças, adolescentes e jovens, bem como a segurança de renda da família. As demais famílias deverão ser acompanhadas por meio de atividades de caráter mais coletivo.”

13. Pela própria natureza do acompanhamento familiar, portanto, seu monitoramento deve ser tratado como um “estoque” de famílias regularmente acompanhadas por determinado período de tempo, e não como um “fluxo” que contabiliza apenas as entradas em um dado período.

14. Ressalta-se que nenhum normativo vigente à época da Portaria nº 754/2010 determinava um prazo para que o acompanhamento familiar fosse realizado, qualquer que fosse o conjunto de famílias a ser acompanhadas. Por isso, o estabelecimento de uma temporalidade “curta” como os dois meses das repercussões deixaria de recompensar todos os esforços envidados pelas equipes municipais da assistência social para acompanhamento de famílias em situação de vulnerabilidade cujo acompanhamento tenha se iniciado mais de dois meses depois da suspensão, ou mesmo que, tendo iniciado o acompanhamento logo após a suspensão, este tenha se prolongado por um período maior de tempo.

15. Assim, após diversas simulações, compreendendo que o estabelecimento de qualquer outra referência temporal seria arbitrário, e considerando os normativos de condicionalidades vigentes e os objetivos da integração entre o PBF e o SUAS, a fórmula utilizada para calcular o incentivo em epígrafe seria a única aplicável, à época:

$$\frac{N^{\circ} \text{ de Famílias em Acompanhamento Familiar}}{N^{\circ} \text{ de Famílias em Suspensão}}$$

16. Tal fórmula foi utilizada para cálculo do incentivo para o acompanhamento familiar a partir do início da transferência do mesmo, em novembro de 2011, até o presente momento.

17. A redação do mecanismo de apuração do incentivo de que trata a alínea a, inciso II, do art. 4º da Portaria nº 754/2010, deveria, portanto, ter resultado na fórmula acima, a qual se coaduna com a natureza do processo que se pretende incentivar, bem como com os termos do Protocolo de Gestão Integrada, que, no já citado art. 19, § 1º, inciso I determina que sejam priorizadas no acompanhamento familiar as famílias que



vivenciam situação de risco social, além daquelas em descumprimento de condicionalidades, em especial na situação de suspensão. Buscava-se incentivar, assim, o processo de acompanhamento familiar e registro no Sicon, tendo como referência quantitativa as suspensões apuradas a cada bimestre.

18. A redação final do referido dispositivo acabou por resultar em uma fórmula que não refletiria o modelo originalmente formulado e pactuado, revelando-se inadequada aos objetivos da integração entre o Programa Bolsa Família (PBF) e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e inaplicável pela ausência de referência temporal adequada para estabelecimento do número de famílias em descumprimento, conforme o exposto anteriormente.

19. No que tange à aplicação do § 2º da Portaria nº 754/2010, que estabelecia que, para os municípios que não tivessem nenhum registro de descumprimento de condicionalidades no mês de cálculo do IGD-M, seria considerada, para o cálculo do parâmetro do incentivo para o acompanhamento familiar, a média dos 12 meses anteriores, cabe esclarecer o que segue.

20. Uma razão do tipo estoque por fluxo incorre na possibilidade de que se tenha, por vezes, valores maiores no numerador do que no denominador. Nesses casos, inclusive quando não eram registradas suspensões no bimestre, ou seja, quando o denominador era igual a 0, o índice do incentivo de acompanhamento familiar era considerado em seu valor máximo (1). Já nos casos em que não havia nem suspensões no bimestre nem registro de acompanhamento familiar, ou seja, em que tanto o numerador quanto o denominador eram iguais a 0, era atribuído o menor valor do índice do incentivo (0).

21. De fato, a situação em que um município tem incluído famílias em acompanhamento familiar e logra não ter nenhum registro de famílias em suspensão é justamente o objetivo que se pretende alcançar com o incentivo, razão pela qual é razoável que tal município receba o valor máximo do mesmo. Nessa situação o município está fazendo um esforço, o acompanhamento familiar, e está obtendo o resultado esperado, nenhum benefício sendo suspenso. A regra do § 2º do art. 4º da Portaria nº 754/2010 portanto, não poderia ser aplicada, pois a utilização da média de parâmetros calculados bimestralmente replicaria os problemas de temporalidade expostos acima, desconsiderando os esforços das equipes municipais que realizassem o registro do acompanhamento familiar mais de dois meses após a repercussão.

22. Em contraste, municípios que não têm registro de famílias em acompanhamento familiar não estariam atuando no sentido do que o incentivo pretende, não fazendo jus, portanto, ao recebimento de qualquer valor correspondente.

23. Apesar das relatadas vantagens da fórmula de cálculo do incentivo utilizada, mantinha-se, como visto, a fragilidade de estabelecer uma razão entre uma variável de estoque (o número de famílias em acompanhamento familiar) e uma variável de fluxo (o número de famílias em suspensão), ainda que fosse a que melhor corresponderia, dadas as limitações operacionais expostas, ao que se pretendia incentivar.

24. O estabelecimento de uma referência temporal para o acompanhamento familiar das famílias em suspensão tornou-se possível a partir da publicação da Portaria MDS nº 251/2012, que passou a regulamentar a gestão das condicionalidades, cujo art. 7º determina que:

“Os efeitos de que trata o art. 4º desta Portaria serão aplicados gradativamente quando o tempo decorrido entre um efeito de descumprimento e o seguinte for menor ou igual a 6 (seis) meses.



§ 1º Quando o tempo decorrido entre um efeito de descumprimento e o seguinte for superior ao prazo estabelecido no caput deste artigo, os registros anteriores de descumprimento de condicionalidades serão desconsiderados, no que se refere à aplicação de efeitos gradativos”

25. Dessa forma, a validade dos efeitos do descumprimento passou de 18 meses para 6 meses. Apenas após as necessárias adequações nos processos e nos sistemas de informação é que essa temporalidade passou a refletir nas orientações para o acompanhamento familiar. Essas orientações constam da Instrução Operacional Conjunta nº 19 SENARC – SNAS, de 7 de fevereiro de 2013, que traz o seguinte diagnóstico:

“Apesar das orientações e possibilidades contidas no Protocolo de Gestão Integrada, no período entre novembro de 2011 a agosto de 2012, que compreende as repercussões de nov/11, mar/12, mai/12 e jul/12, 964.550 famílias tiveram efeitos de descumprimento das condicionalidades, sendo que, desse total, 30.540 (3,2%) famílias tiveram o acompanhamento registrado no Sicon. Considerando apenas suspensões, das 183.307 famílias com benefício suspenso neste período, público prioritário do Protocolo, apenas 9.307 tiveram o registro do acompanhamento no Sicon, o que representa uma cobertura de 5%. Por outro lado, os dados parciais do “Registro Mensal de Atendimentos dos CRAS” referentes ao período de janeiro a agosto de 2012, revelam que foram incluídas em acompanhamento nestas unidades, aproximadamente, 140 mil famílias em descumprimento de condicionalidades. Isso indica que, apesar de a Assistência Social estar acompanhando esse número de famílias em descumprimento de condicionalidades, necessita-se urgentemente aprimorar o processo de registro dessas informações no Sicon, para que, com avaliação prévia da pertinência, seja feita a interrupção dos efeitos do descumprimento de condicionalidades, evitando-se, assim, a descontinuidade da transferência de renda e o agravamento da situação de vulnerabilidade a que está exposta a família.”

26. Assim, em março de 2013, o Departamento de Condicionalidades passa a gerar relatórios de acompanhamento familiar com base no conceito de “Fase de Suspensão” oriundo da Portaria nº 251/2012 e da IO nº 19/2013. Além disso, inicia-se no mesmo mês a implementação das novas regras de cancelamento por descumprimento, que determinam que o cancelamento só ocorrerá quando a família estiver simultaneamente em fase de suspensão, com acompanhamento familiar registrado no Sicon como ativo e apresentar novo descumprimento num prazo de 12 meses (art. 4º, § 2º da Portaria nº 251/2012).

27. No entanto, a consolidação das inovações trazidas pela Portaria nº 251/2012 e pela IO nº 19/2013 só teria sido possível após a avaliação de seus efeitos, ocorrida um ano após o início de sua implementação, em março de 2014, quando se encerrou o primeiro ciclo de 12 meses necessário para a ocorrência de cancelamentos de benefícios por descumprimento de condicionalidades. Os resultados agregados da avaliação das novas regras foram divulgados por meio do Informe do Bolsa Família nº 404, de 19 de março de 2014.

28. Com base nessa avaliação, e considerando os avanços alcançados pelo advento das novas regras, o Departamento de Condicionalidades incluiu no processo de revisão da Portaria nº 754/2010, iniciado em setembro de 2014 e que resultou na Nota Técnica nº 41/SENARC/MDS, de 29 de janeiro de 2015, a alteração da redação do incentivo para o acompanhamento familiar, considerando como modelo a metodologia



desenvolvida para monitorar os resultados da Instrução Operacional nº 19/2013, fixando a fórmula a seguir como aquela a ser utilizada para o cálculo do incentivo:

$$\frac{N^{\circ} \text{ de Famílias em Fase de Suspensão em Acompanhamento Familiar}}{N^{\circ} \text{ de Famílias em Fase de Suspensão}}$$

29. Visto que a nova fórmula torna o § 2º do art. 4º da Portaria nº 754/2010 obsoleto, já que se estará medindo uma razão entre estoques ao longo do tempo, propôs-se a revogação do dispositivo.”

Análise do Controle Interno

Em resposta aos questionamentos, a Senarc/MDS inicia sua explanação informando que em 10 de setembro de 2009 foi pactuado o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda entre o Programa Bolsa Família (PBF) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esse Protocolo estabelecia as ações necessárias para a garantia de oferta prioritária de serviços socioassistenciais às famílias beneficiárias dos programas sociais do governo em situação de maior vulnerabilidade. Em relação ao PBF, o mencionado Protocolo refere-se à priorização do acompanhamento familiar das famílias em situação de maior criticidade de descumprimento de condicionalidades.

Assim, a Secretaria esclarece que o incentivo financeiro descrito na alínea (a), inciso II, do art. 4º da Portaria nº 754/2010, deveria refletir os entendimentos pactuados. Dessa forma, as famílias que deveriam ser priorizadas no processo de acompanhamento familiar, seriam as famílias com repercussão de “SUSPENSÃO” dos benefícios do PBF, e não todo o conjunto de famílias em descumprimento de condicionalidade. Além disso, a Unidade informa que do total de famílias em descumprimento de condicionalidade que receberam em 2010 a primeira repercussão nos benefícios, ou seja “ADVERTÊNCIA”, apenas 25,95% chegaram à situação suspensão de benefícios. Entretanto, segundo a Secretaria, 62,34% das famílias que sofreram uma repercussão de “SUSPENSÃO” de benefícios em 2010, voltaram a sofrer outra repercussão de “SUSPENSÃO” ou “CANCELAMENTO” nos dois anos seguintes, o que reforça os argumentos de priorização desse público no acompanhamento familiar. Por esses motivos, e por entender que a mencionada alínea da Portaria nº 754/2010 mostra-se inadequada à finalidade da Política Pública, a Secretaria resolveu manter o foco do incentivo de acompanhamento familiar nas famílias em situação de suspensão.

Entretanto, ao promover essa alteração na fórmula de cálculo do incentivo, de forma não aderente à legislação, gerou uma incoerência entre termos da fórmula. Ou seja, o número de famílias em suspensão, denominador na fórmula proposta pela Senarc/MDS, não guarda relação direta com o número de famílias em acompanhamento familiar, numerador da fórmula utilizada. Sendo o numerador um universo de famílias superior ao universo de famílias do denominador, invariavelmente, o índice de acompanhamento resulta em um número que não retrata a realidade, não sendo possível avaliar, de fato, se o objetivo de acompanhar as famílias em maior vulnerabilidade está sendo atingido.

Sobre essa incompatibilidade nos termos da fórmula, a Unidade esclarece que, à época da publicação Portaria nº 754/2010 e do início do pagamento do incentivo, em novembro de 2011, não era tecnicamente possível calcular o número de famílias suspensas em acompanhamento familiar, numerador mais adequado à nova forma de cálculo proposta pela Senarc/MDS, devido à falta de referência temporal confiável para o estabelecimento desse número.



A Secretaria informa ainda que, a partir da publicação da Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012, com a criação do conceito de “Fase de Suspensão”, passou a ser possível, desde então, a geração de relatórios de acompanhamento familiar que levam em consideração as famílias em situação de suspensão. No entanto, segundo a Unidade, inicialmente não foi possível utilizar esse novo conceito para a correção da fórmula de cálculo do índice de acompanhamento familiar, devido à necessidade de geração de um histórico de repercussões de condicionalidade suficiente para garantir a confiabilidade das informações. Adicionalmente, segundo a Unidade, apenas após as necessárias adequações nos processos e nos sistemas da informação, além da publicação da Instrução Operacional nº 19 SENARC-SNAS, de 07.02.2013, é que essa temporalidade passou a refletir nas orientações para o acompanhamento familiar.

Apesar das justificativas apresentadas pela Unidade, a CGU entende que a fórmula para cálculo do incentivo financeiro para o acompanhamento familiar vinculado ao IGD-M, descrito na alínea (a), inciso II, do art. 4º da Portaria MDS nº 754/2010, não poderia ter sido alterada para refletir o pacto realizado conforme Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda entre o PBF e o SUAS. O pacto priorizou o acompanhamento das famílias em situação mais crítica de descumprimento de condicionalidades, entretanto a Portaria nº 754/2010 considerou todas as famílias em descumprimento.

A Senarc/MDS alega também que a Portaria nº 321/2008, que regulamenta a Gestão de Benefícios do PBF, estabelecia que a validade dos efeitos gradativos por descumprimento era de 18 meses, o que tornaria o acompanhamento inócuo e, caso fosse bimestral, se tornaria tecnicamente inaplicável. Assim, considerando a ausência de informações sistematizadas necessárias, ou seja, suficientes ao cálculo do incentivo financeiro em análise, os valores financeiros correspondentes não poderiam ser transferidos aos municípios, conforme previsto no § 4º do art. 12 da Portaria nº 754/2010.

Entretanto, a partir da publicação Portaria nº 251/2012 e da Instrução Operacional nº 19/2013 tornou-se possível a geração de relatórios de acompanhamento familiar e, por consequência, a realização do cálculo do referido incentivo de acordo com a fórmula estabelecida na Portaria nº 754/2010.

Embora a Senarc/MDS tenha como finalidade manter o foco do incentivo de acompanhamento familiar somente nas famílias em situação de suspensão e considera a alínea (a), inciso II, do art. 4º da Portaria nº 754/2010 inadequada à finalidade da Política Pública, somente por meio da alteração da citada Portaria será possível corrigir as fragilidades da fórmula a ser utilizada.

Quanto aos questionamentos referentes à aplicação do § 2º, do art. 4º, da Portaria nº 754/2010, este estabelece a utilização para o cálculo do parâmetro do incentivo do acompanhamento familiar para os municípios que não tiverem registro de descumprimento de condicionalidades no mês de cálculo do IGD-M, utilizando a média dos 12 meses anteriores. A Unidade esclarece que para os casos em que havia registros das informações, para determinado município, do parâmetro presente no denominador da fórmula, ou seja, o número de famílias em suspensão, conforme o entendimento adotado pela Senarc/MDS, o índice estava sendo considerado como seu valor máximo (1) e para os casos em que não ocorria o registro de nenhum dos parâmetros da fórmula, o índice estava sendo considerado como seu valor mínimo (0).

A Unidade justifica que essa metodologia, não aderente à previsão legal, mostra-se mais razoável por considerar que o município que não tenha registro de famílias em suspensão, está cumprindo com os objetivos do incentivo de acompanhamento,



merecendo, portanto, receber o valor máximo do mesmo. Ao passo que os municípios que não possuem registro de famílias em acompanhamento familiar não estariam atuando no sentido do que o incentivo propõe. Embora o argumento da Secretaria apresente certa lógica e razoabilidade, a CGU entende que o legislador procurou resguardar o pagamento do incentivo, nesses casos, baseando-se na média do desempenho histórico do município. Além disso, é notório que a Senarc/MDS possui todas as condições técnicas e processuais para o pagamento do incentivo conforme estabelece § 2º do art. 4º da Portaria nº 754/2010, não se justificando interpretação distinta da descrita nos termos legais.

Adicionalmente, a Unidade informa que, devido aos avanços alcançados com a implementação dos conceitos introduzidos pela Portaria nº 251/2012 e pela Instrução Operacional nº 19/2013, propôs alteração da redação do incentivo de acompanhamento familiar, fixando a fórmula mencionada abaixo como aquela que deverá ser utilizada para o cálculo do incentivo. Além disso, a Unidade propôs, também, a revogação da regra disposta no § 2º do art. 4º da Portaria nº 754/2010.

$$\text{Índice de Incentivo} = \frac{\text{Nº de Famílias em Fase de Suspensão em Acompanhamento Familiar}}{\text{Nº de Famílias em Fase de Suspensão}}$$

Assim sendo, a CGU entende que as propostas de modificação da Portaria, apresentadas pela Unidade, corrigirão os problemas relatados, no entanto, sua aplicação somente será possível após a republicação da citada Portaria. Dessa forma, fica mantida a constatação para o acompanhamento das correções das inconsistências relatadas, referentes ao pagamento do incentivo de acompanhamento em desconformidade com a Portaria em vigor.

Recomendações:

Recomendação 1: Levantar os valores pagos, referentes ao incentivo de acompanhamento familiar, de novembro de 2011 a abril de 2013, e realizar a compensação desses valores.

Recomendação 2: Recalcular os valores referentes ao incentivo de acompanhamento familiar, a partir de maio de 2013, com base no disposto na alínea (a), inciso II, art. 4º da Portaria nº 754/2010, e efetuar a compensação ou complementação dos valores aos municípios, conforme for o caso.

Recomendação 3: Recalcular os valores referentes ao incentivo de acompanhamento familiar, a partir de maio de 2013, para os casos em que não houve registro de descumprimento de condicionalidade no mês de referência, conforme § 4º do art. 12 da Portaria nº 754/2010, e efetuar a compensação ou complementação dos valores aos municípios, conforme for o caso.

1.2.1.6 INFORMAÇÃO

Não pagamento de incentivos financeiros que podem ser acrescidos aos valores a serem repassados aos municípios a título de Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M).

Fato



A Portaria Nº 754/2010 estabelece, em seu art. 4º, que ao valor financeiro apurado a partir do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) alcançado pelo município, serão acrescidos quatro (4) incentivos financeiros elencados no inciso II, do mencionado art. 4º, a título de bonificação pela execução de atividades específicas, que não são avaliadas nas taxas que compõem o Fator de Operação do IGD-M. Esses incentivos financeiros são apurados da seguinte forma:

- a) 3% (três por cento) proporcionais ao acompanhamento das famílias beneficiárias em situação de descumprimento de condicionalidades, que estejam em processo de acompanhamento familiar;
- b) 3% (três por cento) quando o município atender, nos prazos estipulados, demandas da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Senarc referentes à apuração de eventuais irregularidades na execução local do PBF.
- c) 2% (dois por cento) quando o município tiver 100% (cem por cento) dos dados referentes à gestão municipal atualizados há menos de um ano, registrados em sistema disponibilizado pelo MDS; e
- d) 2% (dois por cento) quando o município apresentar ao menos 96% (noventa e seis por cento) de cartões entregues, na data de apuração do IGD-M.

De acordo com a supramencionada Portaria, esses valores financeiros apurados devem ser repassados mensalmente aos municípios. No entanto, observa-se nos processos de Cálculo e Pagamento do Índice de Gestão Descentralizada Municipal dos meses de Abril e Outubro de 2014, obtidos por meio da Solicitação de Auditoria Nº 201503505/002, que os valores referentes aos incentivos de fiscalização e de entrega de cartões, itens **(b)** e **(d)** respectivamente, não estão sendo devidamente repassados aos municípios que atendem aos requisitos elencados na Portaria.

Em relação ao incentivo financeiro de fiscalização, referente à apuração de eventuais irregularidades na execução local do PBF, a Coordenação-Geral de Acompanhamento e Fiscalização (CGAF) esclarece, por meio das Comunicações Internas nº 25 CGAF/DEOP/SENARC, de 21.05.2014, referente à apuração do IGD-M de Abril de 2014, e nº 48 CGAF/DEOP/SENARC, de 12.11.2014, referente a Outubro de 2014, que apesar de efetuar o controle manual das respostas encaminhadas pelos gestores municipais em atenção às diligências efetuadas, considera não ter alcançado o nível de segurança adequado para oferecer informações que permitam a implementação do pagamento desse incentivo. A CGAF informa, no mesmo documento, que foi iniciado o desenvolvimento de sistema informatizado para registrar com segurança os controles das respostas dos municípios, mas que devido a problemas contratuais com as empresas prestadoras de Serviços de TI, não existe previsão de entrega do sistema.

Da mesma forma, a Coordenação-Geral de Gerenciamento e Produção de Dados (CGGPD), responsável pelas informações referentes ao incentivo financeiro de cartões entregues, informa não haver confiabilidade da base de dados de cartões, devido ao complexo processo que envolve a produção e entrega dos cartões, descrito na Nota Técnica nº 240 SENARC/MDS, de 27.08.2012. Este processo abrange a empresa fornecedora dos cartões, os Correios, o Agente Operador do PBF e nos casos em que os beneficiários não forem encontrados pelos Correios, a Prefeitura, que deve atuar auxiliando o Agente Operador no processo de busca do beneficiário. Assim, levando em consideração a quantidade de atores envolvidos no processo, o risco de existirem informações inconsistentes relacionadas a entrega de cartões é relevante, gerando distorções no indicador e resultando em pagamento indevido aos municípios.



Vale ressaltar que, a opção adotada pela Unidade, de não repassar os incentivos financeiros aos municípios, está prevista no § 4º do art. 12º da Portaria 754/2010, conforme transcrição:

“§4º Até que a SENARC tenha acesso às informações sistematizadas necessárias ao cálculo dos incentivos financeiros de que trata o inciso II do art. 4º, os valores financeiros correspondentes não serão transferidos aos municípios.”

A fim de averiguar quais medidas efetivas foram adotadas pela Senarc/MDS, para que os valores financeiros referentes aos incentivos mencionados comecem a ser devidamente repassados aos municípios, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 201503505/003. Em resposta, a Unidade informou que devido aos problemas enfrentados para a sistematização confiável das informações necessárias ao cálculo desses incentivos, está propondo a retirada desses mecanismos de bonificação da Portaria 754/2010.

Diante disso, a proposta de reformular a Portaria que regulamenta o IGD-M, retirando os incentivos que não estão sendo pagos, tendo em vista que os indicadores relacionados a tais incentivos não têm níveis aceitáveis de confiabilidade, mostra-se adequada e razoável, além de estarem em conformidade com os instrumentos normativos vigentes.

1.2.1.7 INFORMAÇÃO

Controles Internos referentes ao repasse dos valores financeiros aos municípios a título de Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), quando o repasse acontece motivado por decisão judicial.

Fato

Com a finalidade de realizar a conferência do cálculo do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), bem como dos valores financeiros a serem repassados aos municípios, foi solicitado à Unidade, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201503505/002, de 27.05.2015, a disponibilização dos processos de cálculo do citado índice, relativos aos meses de abril e outubro de 2014.

Em resposta, a Senarc/MDS, por meio do Ofício nº 2230/SENARC/MDS, de 29.05.2015, apresentou os processos solicitados, contendo documentos que descrevem a metodologia utilizada, as fontes de dados com as variáveis utilizadas e a memória de cálculo. Cabe ressaltar que as fontes de dados e a memória de cálculo foram apresentadas em planilha eletrônica formato Excel, contendo o cômputo detalhado do IGD-M e dos valores financeiros devidos aos entes municipais.

A partir da análise dos documentos apresentados, a CGU reproduziu os cálculos do IGD-M, de acordo com a metodologia descrita nas Notas Técnicas nº 036/SENARC/MDS, de 27.01.2015, e nº 234/SENARC/MDS, de 01.08.2014, para os meses em análise. O resultado apresentou valores financeiros distintos dos presentes nas planilhas de cálculo disponibilizadas pela Senarc/MDS.

Após análise dos resultados, encontrou-se, além das diferenças nos valores devido ao arredondamento das casas decimais das taxas que compõem o Fator de Operação, já questionadas na Solicitação de Auditoria nº 201503505/007, de 15.07.2015, uma diferença no valor de R\$ 9.885,92, para o mês de outubro de 2014. Verificou-se, posteriormente, que essa diferença ocorreu devido ao repasse, conforme consta da memória de cálculo, ao município de Santa Luzia do Paruá, do Estado do Maranhão,



cujo código do IBGE é 2110039, em desconformidade com as regras estabelecidas na Portaria nº 754, de 25.10.2010.

Ressalta-se que, de acordo com a supramencionada Portaria, o IGD-M é resultado da multiplicação dos quatro fatores que compõe o índice: Fator I – Fator de Operação; Fator 2 – Fator de adesão ao Sistema Único de Assistência Social; Fator 3 – Fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M; e Fator 4 – Fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo Conselho Municipal de Assistência Social. Os Fatores 2, 3 e 4 terão o valor 1 (um) atribuído caso o fator em análise seja atendido e o valor 0 (zero) caso a exigência do fator não seja atendida. Dessa forma, caso algum dos Fatores 2, 3 ou 4 seja avaliado como 0 (zero) o resultado do IGD-M também será zerado.

Adicionalmente, verificou-se que consta na planilha com as informações a respeito dos Fatores 3 e 4, gerada pela Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira (CGEOF) e enviada à Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada (CGAGD), referente ao mês de outubro de 2014, que os valores para os Fatores 3 e 4 para o município de Santa Luzia do Paruá foram 0 (zero). Dessa forma, pelo exposto no parágrafo anterior, o valor a título de IGD-M para esse município, nesse mês, não deveria ser repassado. No entanto, observou-se na planilha de cálculo que consolida as informações recebidas das demais coordenações, que os valores dos Fatores 3 e 4, para o mencionado município, estão divergentes das informações recebidas, fato que ocasionou o repasse indevido.

Instada a se manifestar a respeito do fato apontado, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201503505/010, de 24.07.2015, a Unidade apresentou resposta por meio do Ofício nº 3132/SENARC/MDS, de 31.07.2015 e da Nota Técnica nº 067/DEOP/SENARC/MDS, de 25.02.2015, nos termos a seguir:

“2. Conforme constatado pela CGU, o município não realizou a prestação de contas desde o mês de referência de fevereiro de 2014; portanto, o município não teria o direito de receber o recurso dos meses de fevereiro a outubro de 2014. Entretanto, por força da decisão liminar proferida em 13/10/2014, nos autos da ação ordinária nº 167 47683-35.2004.4.01.3700, ajuizada pelo município de Santa Luzia do Paruá - MA (cópia anexa), a Senarc procedeu à alteração manual dos fatores 3 e 4 que compõem as planilhas de cálculo do Índice de Gestão Descentralizada municipal (IGD-M).

3. Tal procedimento foi realizado no âmbito do processo nº 71000.029938/2015-44, no qual está autuada a Nota Técnica nº 67/DEOP/SENARC/MDS (em anexo), que registra o recálculo manual do valor de R\$ 9.885, 92, repassado para a competência do mês de outubro de 2014 ao município descumpridor das exigências legais necessárias para ter acesso aos recursos da Ação Orçamentária 8446.”

Neste contexto, em relação à ação ordinária nº 0047683-35.2014.4.01.3700, pode-se verificar a decisão liminar favorável ao município de Santa Luzia do Paruá – MA, determinando a suspensão do registro de inadimplência na prestação e aprovação das contas referentes ao IGD-M.

Dessa forma, tendo a Unidade efetuado o repasse ao mencionado município por força de decisão judicial, não há o que se questionar a respeito da legalidade da transferência desse recurso financeiro. No entanto, a CGU entende que a forma como o registro foi efetuado, utilizando a mesma planilha principal de cálculo do IGD-M e, ainda, constando do mesmo processo ordinário de cálculo do índice e repasse dos valores,



pode gerar uma interpretação equivocada quanto às ações e decisões da Senarc/MDS referente ao repasses dos valores.

Assim, embora a utilização de um sistema seja o mais apropriado para a realização do cálculo do IGD, até que esta situação se concretize o controle seria mais efetivo se os documentos, para esses casos extraordinários, fossem tratados separadamente, por meio da utilização de novas planilhas de cálculo e novo processo, específicos para o caso que estiver sendo tratado. Ademais, tendo em vista o caráter precário da decisão, uma vez que a medida liminar pode ser revogada e o direito reclamado pelo município pode ou não ser reconhecido no julgamento do mérito da causa, essa situação precisa ser acompanhada pela Unidade, até o trânsito em julgado da decisão.

1.2.1.8 CONSTATAÇÃO

Inconsistência de dados não prevista entre os motivos que ensejam glosa no processo de Ateste da Folha de Pagamento do PBF.

Fato

O Programa Bolsa Família (PBF) tem como objetivo a transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Para que isto ocorra, a CAIXA, Agente Operador, é a responsável pela operacionalização do Programa, que utiliza neste processo, entre outros sistemas, o Cadastro Único e o Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC).

A partir da interação desses sistemas, mensalmente é gerada a Folha de Pagamento do PBF contendo as parcelas a serem liberadas às famílias beneficiárias do Programa. Esta etapa apresenta elevada complexidade por utilizar diferentes sistemas, muitas variáveis e diversos processamentos de dados, para se identificar as famílias que receberão o benefício do PBF no mês.

Assim, a Controladoria-Geral da União (CGU), avaliando esta etapa como crítica, realizou diversos testes ao longo dos anos, identificando algumas inconsistências tanto no Cadastro Único como na Folha de Pagamento do PBF. Após a conclusão das verificações e apresentação dos resultados à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS), Gestor Federal do PBF, a CGU emitiu algumas recomendações visando aprimorar todo este processo.

Dentre os apontamentos feitos, destaca-se a Constatação 019, do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108674, referente ao exercício de 2010, que identificou beneficiários constando em mais de uma família e recebendo indevidamente o Benefício Variável Jovem (BVJ). Por meio do mencionado relatório, recomendou-se à Senarc/MDS, dentre outros pontos, que adotasse mecanismo prévio de controle na geração da Folha de Pagamento do PBF.

Destaca-se também o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201406991, referente ao exercício de 2013, no qual foram identificadas outras inconsistências na Folha, sendo objeto de constatações no mencionado Relatório. Diante destas inconsistências, elaborou-se uma constatação específica, apresentada no item 1.1.2.8, descrita como “Fragilidades nos controles instituídos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome na Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família”.

Na mencionada constatação foram feitas importantes ponderações sobre as inconsistências identificadas na Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família. Foram



apresentadas as fragilidades observadas pela CGU, bem como a necessidade do Gestor Federal atuar de forma a mitigar tais inconsistências.

Questionado sobre isso, o Gestor apresentou, por meio do Ofício nº 4502/SENARC/MDS, de 15.07.2014, em sua manifestação que após a edição de normativos que aprimoraram a gestão de benefícios do PBF, bem como da edição do Contrato com a CAIXA 2013-2015, firmado em dezembro de 2012, o acompanhamento e a fiscalização da execução do Programa Bolsa Família foi intensificado. Esta demanda foi reforçada, em especial, com a implantação do Contrato MDS-CAIXA, possibilitando realizar uma espécie de ateste da Folha de Pagamento.

Assim, após a análise da Nota Técnica nº 239/SENARC/MDS, de 18.07.2014, encaminhada por meio do Ofício nº 2060/SENARC/MDS, de 15.05.2015, observou-se que a Senarc/MDS implementou um mecanismo de controle *a posteriori* denominado Ateste da Folha de Pagamento, que visa identificar inconsistências na Folha de Pagamento do PBF gerada pela CAIXA. As situações foram divididas em dois grupos, as que ensejam glosa de famílias (itens tarifários do Contrato MDS-CAIXA) e as que ensejam restituição (benefícios do PBF).

O primeiro grupo apresenta 33 situações de inconsistência que ensejam glosa. Compõe o valor da glosa: a quantidade de famílias identificada nas situações multiplicado por R\$ 0,21 (vinte e um centavos de real) por família; a quantidade de operações de pagamento em conta social realizada pelas famílias nas situações de inconsistência multiplicado por R\$ 1,78 (um real e setenta e oito centavos); e a quantidade de operações de pagamento em conta corrente multiplicado por R\$ 0,98 (noventa e oito centavos de real).

Já o segundo grupo tem 15 situações de inconsistência que ensejam restituição de famílias, ou seja, valores pagos indevidamente às famílias e efetivamente sacados por elas, conforme apresentado na mencionada Nota Técnica.

Para identificar as famílias que se encontram em alguma das situações de glosa e/ou restituição, uma equipe da Senarc/MDS executa diversas rotinas internas. Essas rotinas são executadas para cada Folha de Pagamento do PBF, de forma a identificar as famílias que naquele determinado mês apresentaram alguma inconsistência entre os dados da Folha e do Cadastro Único.

Conforme o fluxograma apresentado por meio do Ofício nº 2917/SENARC/MDS, de 09.07.2015, após a identificação dessas famílias, a área responsável, ou seja, a Diretoria de Benefícios, elabora uma Nota Técnica descrevendo o processo, informando as situações identificadas e os valores a serem restituídos e glosados. Esta Nota Técnica é encaminhada à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato CAIXA (CFACC), para que seja elaborado um parecer com as ocorrências e enviado à CAIXA.

Junto com este parecer, a Unidade informou que encaminha os arquivos analíticos para possibilitar a verificação por parte da CAIXA, que pode apresentar uma contestação. Porém, conforme informado pela Unidade, até o presente momento a CAIXA não apresentou nenhuma contestação.

No entanto, a Senarc/MDS vem realizando as glosas nas faturas do Contrato MDS-CAIXA referentes às inconsistências que ensejam pagamento de itens tarifários do contrato. Já em relação às inconsistências que ensejam restituição, a devolução dos valores ainda não ocorreu.

Cabe destacar, que o processo de Ateste só se tornou possível com a edição do Contrato CAIXA para 2013-2015. Assim, até o presente momento o processo de Ateste foi realizado para as Folhas de Pagamento do PBF de janeiro/2013 a agosto/2014, sendo que os resultados já foram apresentados à CAIXA, conforme documento anexo ao



Ofício nº 2917/SENARC/MDS, de 09.07.2015. O quadro a seguir apresenta o resultado consolidado dos Atestes realizados pelo MDS até o presente momento:

Quadro 24 – Resultado dos Atestes das Folhas de Janeiro/2013 a Agosto/2014

Folha de Pagamento				Operações de Pagamento			
Glosa (R\$ 0,21)		Restituição		Glosa (R\$ 0,98)		Glosa (R\$ 1,78)	
Quantidade	Valor (R\$)	Quantidade	Valor (R\$)	Quantidade	Valor (R\$)	Quantidade	Valor (R\$)
19.030.296	3.996.362,16	4.344.199	187.603.526,00	66.186	64.862,28	289.249	514.863,22

Fonte: Ofício nº 2917/SENARC/MDS, de 09.07.2015.

Dessa forma, para se entender os processos envolvidos no Ateste, a equipe de auditoria nos dias 1 e 2 de junho de 2015 acompanhou a execução do Ateste da Folha de Pagamento do PBF de setembro/2014 em conjunto com a Unidade. Esta etapa foi essencial para entender o processo, tendo em vista sua elevada complexidade. Cabe ressaltar que, durante a execução dos processos referentes ao mencionado Ateste, a equipe de auditoria apenas observou e realizou algumas perguntas, não fazendo qualquer interferência em sua execução.

Assim, após a análise da documentação e dos *scripts* utilizados no processo de Ateste, a equipe de auditoria decidiu não replicar, nesta auditoria, todo o processo, tendo em vista a elevada complexidade envolvida e o tempo que levaria para se concluir os testes. Portanto, de forma a verificar algumas etapas do processo, foram selecionados três motivos que ensejam glosa para serem testados, possibilitando comparar ao final os resultados dos testes com os obtidos pela Unidade.

Para realizar os testes, foram feitos novos *scripts*, utilizando as regras legais e as definidas na Nota Técnica nº 239/SENARC/MDS, de 18.7.2014. Os motivos selecionados, conforme consta na mencionada Nota Técnica, foram famílias: “da Folha com renda *per capita* familiar superior a meio salário mínimo no Cadastro”, “sem RF no Cadastro” e “com Titular da Folha excluído no Cadastro”.

Para realização dos testes, foi selecionado o resultado do Ateste de janeiro/2014. Neste Ateste utilizou-se a Folha de Pagamento do PBF de janeiro/2014, o Cadastro Único de dezembro/2013 e as Folhas das Operações de Pagamento de janeiro/2014 a abril/2014. Foram utilizadas essas mesmas bases para realização dos cruzamentos, com exceção das Folhas das Operações de Pagamento, que não foram utilizadas, pois não se testou os valores a serem restituídos.

Para possibilitar a verificação da conformidade dos resultados do Ateste, foi solicitado à Unidade, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201503505/006, o sumário do Ateste de janeiro/2014 consolidando todos os achados por UF, que foi apresentado por meio do Ofício nº 2917/SENARC/MDS, de 09.07.2015.

Assim, a primeira verificação consistiu em identificar, a partir da Folha de Pagamento do PBF de janeiro/2014, se alguma família beneficiária possui renda superior a meio salário mínimo no Cadastro Único. Esta verificação se baseia na alínea c, inciso III, artigo 8º, da Portaria MDS nº 617, de 11 de agosto de 2010, ao apresentar que a renda *per capita* familiar não poderá ser superior ao limite de meio salário mínimo, utilizado no âmbito do Cadastro Único.

Destaca-se que os testes foram realizados em cinco Unidades Federativas escolhidas aleatoriamente, e os resultados foram comparados com os apresentados no sumário do Ateste de janeiro/2014 consolidado por UF, conforme apresentado pela Senarc/MDS. Após rodar os testes, verificou-se que os resultados foram idênticos aos apresentados pela Unidade, conforme quadro a seguir:



Quadro 25 – Renda acima de meio Salário Mínimo no Cadastro Único

UF	Resultado MDS (famílias)	Resultado CGU (famílias)
AC	3	3
DF	1	1
MA	183	183
MG	275	275
RR	7	7

Fonte: Controles internos CGU.

O segundo teste buscou identificar, a partir das famílias da Folha de Pagamento do PBF, se alguma delas estava no CadÚnico sem indicação de Responsável Familiar (RF). Para tal, foi verificado se algum dos membros da família possuía a indicação de RF no cadastro (COD_PARENTESCO_RF_PESSOA = 01). Cabe ressaltar que foram selecionados apenas os membros com situação cadastral igual a 3 (Cadastrado) ou 6 (Validando NIS).

O resultado dos testes foi consolidado em uma tabela, possibilitando comparar com o sumário apresentado pela Unidade, sendo que foram executados paras as cinco Unidades Federativas selecionadas no início do processo. Os resultados encontrados foram praticamente iguais aos apresentados pela Senarc/MDS, conforme quadro a seguir:

Quadro 26 – Família sem RF no Cadastro Único

UF	Resultado MDS (famílias)	Resultado CGU (famílias)
AC	6	6
DF	2	2
MA	67	67
MG	125	124
RR	6	6

Fonte: Controles internos CGU

Já a terceira verificação foi realizada usando o motivo denominado: “com Titular da Folha excluído no Cadastro”. Este teste consistiu em identificar se o Titular da família na Folha de Pagamento do PBF está no CadÚnico com situação cadastral diferente de 3 (Cadastrado) ou 6 (Validando NIS), sendo estas as únicas situações cadastrais aceitas para o Titular da família na Folha.

Os testes foram realizados nas mesmas cinco Unidades Federativas selecionadas no teste anterior, e os resultados foram comparados com os apresentados no sumário do Ateste de janeiro/2014 consolidado por UF. Após rodar os testes, verificou-se que os resultados divergiram um pouco dos apresentados pela Unidade, conforme quadro a seguir:

Quadro 27 – Titular na Folha excluído no Cadastro Único

UF	Resultado MDS (famílias)	Resultado CGU (famílias)
AC	128	128
DF	16	19
MA	1207	1214
MG	1305	1319
RR	75	76

Fonte: Controles internos CGU



Adicionalmente foi realizada uma quarta verificação que consistiu em identificar famílias em que o Titular na Folha não é o Responsável Familiar no Cadastro Único. O teste se deu em selecionar o Titular da família na Folha e verificar se no seu cadastro no CadÚnico o campo denominado “COD_PARENTESCO_RF_PESSOA” está com código diferente de 01 (Pessoa Responsável pela Unidade Familiar - RF). Cabe ressaltar que foram selecionados apenas os cadastros código 3 (Cadastrado) ou 6 (Validando NIS), pois caso o estado cadastral seja diferente cairia no terceiro teste já demonstrado anteriormente.

Tal situação, por ser uma inconsistência entre a Folha e o CadÚnico, ocasionaria, a princípio, apenas glosa do valor pago à CAIXA referente ao item tarifário família na Folha no valor de R\$ 0,21 (vinte e um centavos de real) por família, tendo em vista que é responsabilidade da CAIXA manter os dados consistentes.

Esta verificação foi realizada nas mesmas cinco Unidades Federativas selecionadas nos testes anteriores. Como não foi identificado este motivo no sumário apresentado pela Senarc/MDS do Ateste de janeiro/2014 consolidado por UF, não houve comparação entre os resultados, conforme o quadro a seguir:

Quadro 28 – Titular Folha Diferente RF Cadastro

UF	RESULTADO CGU (famílias)
AC	168
DF	28
MA	2.209
MG	1.653
RR	84

Fonte: Controles internos CGU

Embora nos scripts apresentados pela Senarc/MDS tenha teste específico para este caso, a situação não consta nos motivos que ensejam glosa de famílias, nem no Sumário do Ateste.

Causa

Entendimento controverso por parte da área responsável pelo Ateste dos motivos que ensejam glosa e restituição.

Manifestação da Unidade Examinada

Assim, por meio do Ofício nº 3105/SENARC/MDS, de 29.07.2015, a Senarc/MDS apresentou a seguinte manifestação:

“2. Com relação ao item “a” que solicita “Informar se o teste é realizado nas rotinas mensais do Ateste”, informamos que esse teste não foi adotado no procedimento de ateste, contudo concordamos que esse item deve ser acrescentado na identificação de glosas.

3. Com relação ao item “b” que solicita “Informar a razão da situação não constar nos motivos que ensejam glosa”, informamos inicialmente que foi avaliado a não ocorrência de pagamento indevido à família, uma vez que o titular indicado na folha é membro ativo no cadastro da família, desse modo não caberá restituição da CAIXA ao MDS. Mas concordamos que o item deve ser incorporado às glosas do item tarifário Folha de Pagamento.



4. Com relação ao item “c” que solicita “Apresentar a quantidade de ocorrências para a situação em análise, referente ao mês de janeiro/2014, por UF”, seguem na tabela abaixo as informações requeridas:

UF	FAMILIAS
RO	185
AC	168
AM	441
RR	76
PA	1376
AP	84
TO	232
MA	2093
PI	824
CE	1012
RN	544
PB	699
PE	1355
AL	638
SE	328
BA	2586
MG	1580
ES	302
RJ	587
SP	1587
PR	637
SC	203
RS	415
MS	243
MT	256
GO	616
DF	62

5. Os números apresentados na tabela divergem dos apresentados pela CGU uma vez que o ateste realiza um procedimento inicial de identificação de inconsistências e exclusão de famílias que serão computadas ao final do procedimento de ateste.”

Análise do Controle Interno

Conforme informado pela Unidade em sua resposta, a situação identificada pela CGU, ou seja, o Titular na Folha não é o Responsável Familiar no Cadastro Único, não consta no processo de Ateste. Contudo, a Senarc/MDS concorda que tal situação deve ser incluída no mencionado processo, nos motivos que ensejam glosa do item tarifário Folha de Pagamento.

De forma geral o processo de Ateste se mostrou bastante robusto, não sendo identificadas divergências relevantes nos testes realizados. Porém, cabe a inserção do motivo apontado pela CGU no processo de Ateste e a realização do recálculo para os Atestes já finalizados, motivo pelo qual a constatação permanecerá.



Recomendações:

Recomendação 1: Incorporar, dentre os motivos do Ateste que ensejam glosa do item tarifário Folha de Pagamento, a inconsistência identificada como Titular na Folha diferente do Responsável Familiar no Cadastro Único.

Recomendação 2: Realizar levantamento das ocorrências deste motivo para os Atestes já finalizados e proceder glosa dos valores pagos indevidamente.

1.2.1.9 INFORMAÇÃO

Atrasos nos pagamentos dos serviços prestados no âmbito do contrato celebrado entre MDS e CAIXA.

Fato

A Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências, apresenta o seguinte por meio do art. 12: “Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais”.

Assim, firmou-se o Contrato nº 1/2013 entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a CAIXA, relativo a Ações de Transferência de Renda e Cadastro Único. O contrato prevê a prestação de serviços, no âmbito do Cadastro Único e das ações de transferência direta de renda de forma a promover a operacionalização do Cadastro Único, do PETI, do FOMENTO e do PBF, pela CAIXA e, como contrapartida, o pagamento dos serviços pelo MDS.

O pagamento da despesa referente à remuneração de serviços prestados por agentes financeiros, contratados no interesse da execução de políticas públicas, se dá de forma descentralizada. O Decreto nº 7.793, de 17 de agosto de 2012, apresenta que:

“Art. 1º A realização da despesa referente à remuneração de serviços agentes financeiros, contratados no interesse da execução de políticas públicas, observará o disposto neste Decreto sempre que as respectivas dotações orçamentárias estiverem alocadas em programações específicas, no âmbito de Encargos Financeiros da União - EFU, da Lei Orçamentária Anual e de seus créditos adicionais.

Art. 2º As dotações orçamentárias a que se refere o art. 1º serão descentralizadas pelo Ministério da Fazenda aos órgãos e às entidades do Poder Executivo responsáveis pela contratação dos serviços.

Parágrafo único. Os recursos financeiros correspondentes às dotações orçamentárias descentralizadas na forma do caput serão liberados diretamente para o órgão setorial de programação financeira dos órgãos e entidades responsáveis pelo pagamento.”

Assim, em relação ao pagamento dos serviços prestados pela CAIXA, os recursos orçamentários e financeiros estão vinculados ao programa 0911 – Remuneração de Agentes Financeiros, no Plano Orçamentário – 000F – Operacionalização das Ações de Transferência de Renda e do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, cabendo ao Ministério da Fazenda (MF) a transferência dos recursos.



Para o exercício de 2013 o valor do contrato foi estimado em R\$ 360.000.000,00. Conforme a Nota Informativa/CGGAC/DEOP nº 001/2014 do MDS, parte desse recurso veio por meio da Lei nº 12.945, de 27.12.2013, sendo que após sua aprovação o Ministério da Fazenda não descentralizou os correspondentes limites orçamentários a empenhar. Diante disso, o MDS não empenhou parte das despesas de outubro, e toda a despesa de novembro e dezembro/2013. Isto ocasionou um passivo reconhecível para o exercício de 2014 de R\$ 60.741.287,80, conforme a mencionada Nota Informativa.

Em relação ao exercício de 2014, o valor do contrato de prestação de serviços da CAIXA foi estimado em R\$ 361.000.000,00, sendo que a Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014 (LOA 2014) aprovou o valor de R\$ 277.607.112,00. Deste montante aprovado, o MF descentralizou R\$ 169.503.617,00. Com isso, R\$ 60.741.287,80 foi utilizado para reconhecer a dívida do passível reconhecível (parte das despesas de outubro, e toda a despesa de novembro e dezembro/2013). O restante do recurso (R\$ 108.762.329,20) foi utilizado para empenhar as faturas de janeiro, fevereiro e março/2014 (R\$ 83.657.731,00) e parte de abril/2014 (R\$ 25.104.598,20). Diante disso, parte da fatura de abril/2014 e as faturas de maio a dezembro/2014 ficaram sem cobertura orçamentária, totalizando R\$ 223.517.889,21.

Assim, em relação ao pagamento das faturas do contrato da CAIXA, duas situações são identificadas. A primeira situação é do montante de R\$ 220.274.394,18 com cobertura orçamentária e inscrito em restos a pagar. Desse valor, R\$ 50.770.777,18 refere-se à fatura de setembro e parte da fatura de outubro/2013 inscritas em restos a pagar processado, R\$ 60.741.287,80 refere-se ao reconhecimento de dívida de parte da fatura de outubro, e das faturas de novembro e dezembro/2013. O restante no montante de R\$ 108.762.239,20 é relativo às faturas de janeiro a março e parte de abril/2014. Já o valor de R\$ 223.517.889,21, sem cobertura orçamentária, refere-se às faturas dos meses de abril (parte) e maio a dezembro de 2014.

Somando o montante de R\$ 220.274.394,18 com cobertura orçamentária e inscrito em restos a pagar, mais o valor de R\$ 223.517.889,21, sem cobertura orçamentária, chega-se à pendência financeira de R\$ 443.792.283,39 junto à CAIXA.

Em relação à atuação da Senarc/MDS dada à ausência de recursos, diversos comunicados foram enviados à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda, solicitando a descentralização dos recursos orçamentários e financeiros para realização do pagamento junto ao Agente Operador – CAIXA.

Por exemplo, por meio do Ofício nº 4307 SENARC/MDS, de 02.07.2014, foi informado ao MF que as despesas previstas para o exercício de 2014 eram de R\$ 422.838.022,69, solicitando adicionar aos créditos já aprovados pela LOA 2014 a importância de R\$ 145.230.910,69.

Além disso, a Unidade informou que as faturas referentes aos meses de setembro/2013, outubro/2013, novembro/2013, dezembro/2013, janeiro/2014, fevereiro/2014, março/2014 e abril/2014, embora já liquidadas, não foram pagas devido à ausência de recursos financeiros, não transferidos do MF ao MDS. Diante disso, solicitou o repasse financeiro no valor de R\$ 224.756.438,17.

O Ministério da Fazenda por meio do Ofício nº 290 SPOA/SE/MF-DF, de 11.07.2014, informou que todas as demandas financeiras expedidas foram encaminhadas ao Órgão Central de Programação Financeira – COFIN/STN/MF. Adicionalmente, informou que daria imediato conhecimento à Senarc/MDS sobre os motivos da não liberação financeira, assim que obtivesse tais elementos.

Diversos outros expedientes foram encaminhados ao Ministério da Fazenda solicitando a transferência dos recursos para pagamentos das faturas atrasadas (Ofícios nº



4616/2014/SENARC, 5850/2014/SENARC, 6884/2014/SENARC, e outros). Por outro lado, o MF respondeu que todas as demandas financeiras do MDS foram tempestivamente apresentadas ao Órgão Central de Programação Financeira, conforme Ofícios nº 325/2014/SPOA/MF, 365/2014/SPOA/MF, 392/2014/SPOA/MF, entre outros.

Pelo exposto, concluiu-se que até o final de fevereiro de 2015, quando do prazo de vencimento para pagamento da fatura referente à competência de dezembro/2014, mesmo diante das solicitações do MDS junto ao Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional não havia efetuado o repasse financeiro para o pagamento das 16 (dezesesseis) últimas faturas relativas à prestação de serviços pela Caixa ao MDS no valor de R\$ 443.792.283,39, compreendendo os meses de setembro/2013 a dezembro de 2014.

1.2.1.10 CONSTATAÇÃO

Ausência de encaminhamento para registro dos inadimplentes e para cobrança de benefícios do PBF pagos indevidamente com a confirmação de ocorrência de dolo.

Fato

De acordo com a Ata da Reunião realizada no dia 19 de novembro de 2014, pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, Trabalho e Assistência Social do Tribunal de Contas da União (TCU) e a Coordenação Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da Controladoria-Geral da União (CGU), ficou definido também como escopo de atuação do órgão de controle interno na auditoria de gestão, referente ao exercício 2014, a verificação do processo de ressarcimento dos benefícios do PBF por meio de Guias de Recolhimento da União (GRU).

Os artigos 14 e 14-A da Lei nº 10.836, de 2004, estabelecem as condutas que são consideradas ilegais perante o Programa e preveem a penalidade para quem as comete. É da Senarc/MDS a competência de coordenar a ação de fiscalização, prevista nos artigos 33 a 35 do Decreto 5.209, de 2004, que visa apurar a conduta dolosa de agente público responsável pela organização e manutenção do Cadastro Único e também de beneficiário que recebeu indevidamente. Essa atividade é realizada pela Coordenação Geral de Acompanhamento e Fiscalização, do Departamento de Operação da Senarc – CGAF/DEOP/SENARC.

Conforme informações extraídas do Relatório de Gestão da Unidade para o exercício de 2014, em busca de maior eficiência, a área passou por um processo de revisão de fluxos e processos de trabalho que foi viabilizado por um longo esforço realizado nos anos anteriores de adequação da legislação do Programa às regras do devido processo legal e de detalhamento legal dos procedimentos de fiscalização.

O trabalho desenvolvido pela equipe da fiscalização consiste em longo processo de coleta e reunião de dados e informações, de formação de entendimento sobre a natureza da denúncia, de comprovação de irregularidade, de notificação dos envolvidos e de ressarcimento do dano causado ao Erário, sendo este último o escopo deste ponto de auditoria.

Cabe ressaltar que a equipe de auditoria realizou visita à CGAF/DEOP para verificar os controles e processos de apurações de recebimentos indevidos apontados pela CGU por meio dos Relatórios de Fiscalização oriundos dos Sorteios de Municípios. Por



amostragem, verificou-se que, apesar das limitações relativas a sistemas e da grande demanda recebida, existe um bom controle dos passivos existentes, rotina de trabalho bem definida e uma análise qualificada dos processos. Cabe ressaltar que não foram identificadas falhas na condução da apuração de possíveis recebimentos indevidos.

Cabe destacar que os manuais de fiscalização, produtos da contratação de consultor no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica Internacional (UNESCO), Contrato SA-4051, foram entregues em 2014, mas ainda não estão sendo utilizados. Conforme informado pela Unidade, estes necessitarão de atualização decorrente das inovações que virão a acontecer com a entrada em produção do Sistema de Gestão do Acompanhamento e Fiscalização do Programa Bolsa Família prevista para o segundo semestre de 2015. Os manuais também passarão pelo processo de diagramação para o formato de publicação onde ficarão disponíveis no sítio eletrônico do MDS.

Entretanto, com relação à continuidade do processo depois de esgotados todos os prazos de recursos e da data limite para o pagamento da GRU, não foram evidenciadas ações como, encaminhamento para inscrição em Dívida Ativa da União, Cadin, Tomada de Contas Especial, etc.

Nesse sentido, foi solicitado à Senarc/MDS, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201503505/006, de 02.07.2015, que descrevesse detalhadamente qual o procedimento atual adotado pela Unidade para a cobrança dos débitos não pagos pelos beneficiários do PBF depois de transcorridos todos os prazos legais de recursos bem como o prazo fixado para o pagamento da GRU (coordenações responsáveis, responsabilidade de cada unidade envolvida, prazos para encaminhamento do processo para registro do Cadin, inscrição em “Diversos Responsáveis” no SIAFI e inscrição na Dívida Ativa da União).

Em resposta, por meio de Ofício nº 2917 SENARC/MDS, de 09.07.2015, a Senarc/MDS assim se manifestou:

“2.1 A Senarc, por intermédio da Coordenação Geral de Acompanhamento e Fiscalização (CGAF) e da Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira (CGEOF), do Departamento de Operação, vem buscando identificar as ações e documentos necessários que permitam efetuar os registros dos beneficiários inadimplentes, depois de transcorridos todos os prazos legais de recursos bem como do prazo fixado para o pagamento da GRU sem sua quitação, nos sistemas de débitos com a União. Neste sentido, no primeiro semestre de 2015, essas duas Coordenações reuniram-se com a Coordenação de Contabilidade (CC), da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (CGOF), da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPO, da Secretaria Executiva do MDS a fim de definir quais os encaminhamentos a serem adotados no âmbito do MDS para resolução da questão.

2.2 A partir de então, ficou ajustado que será adotado como procedimento ordinário, findos os prazos legalmente admitidos, os encaminhamentos necessários para a inscrição de beneficiários devedores na conta de “Diversos Responsáveis” do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), bem como a sua inclusão no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin), sem prejuízo de eventual comunicação à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), para inscrição na Dívida Ativa da União, conforme descrito no próximo parágrafo.

2.3 Depois de transcorridos todos os prazos legais de recursos, dando o direito da defesa e do contraditório, bem como do prazo fixado para o pagamento da GRU sem sua quitação, o processo administrativo será despachado à CC/CGOF/SPO/SE para que se proceda, obedecidos os valores mínimos exigidos



na legislação, a abertura de tomada de contas especial. Em ato contínuo, a CC efetuará o registro do beneficiário inadimplente na conta de “Diversos Responsáveis” do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), encaminhando o processo original à CGEOF para inscrição do devedor no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin). Após este procedimento o processo é restituído à CGAF que aguardará as informações a respeito dos resultados da TCE.”

A Unidade também informou que existem 587 (quinhentos e oitenta e sete) famílias em processo de cobrança, devido ao recebimento de benefícios do PBF indevidamente, com a confirmação de ocorrência de dolo e que os valores não foram ressarcidos nos prazos apresentados.

Verifica-se, dessa forma, que não houve encaminhamento dos processos para inscrição na dívida ativa da União depois de esgotado o prazo fixado para pagamento, considerando que, de acordo com o artigo 22 do Decreto-Lei nº 147, de 1967, os órgãos de origem têm o prazo de 90 dias, depois de finalizada a apuração dos créditos devidos à União, para encaminhá-los à PGFN, para inscrição em Dívida Ativa da União.

Ademais, a Senarc/MDS ressalta que vem buscando identificar as ações e documentos necessários que permitam efetuar os registros dos beneficiários inadimplentes nos sistemas de débitos com a União, com previsão a partir do segundo semestre de 2015, e encaminhar os eventuais processos cujo rito ordinário permita a abertura de processo de tomadas de contas especial. Entretanto, verificou-se morosidade em iniciar os procedimentos para a cobrança, na forma de recuperação de créditos da União, após transcorridos todos os prazos de defesa e da data estipulada para o pagamento da GRU, das famílias ou agentes públicos responsáveis pela gestão local do PBF, que por conduta voluntária e intencional geraram recebimentos indevidos, de acordo com a legislação que criou o PBF.

Outra punição às famílias beneficiárias que receberam benefícios indevidamente, prevista no § 9º, do art. 34, do Decreto nº 5209/2004, é a proibição dessas famílias de reingressar no Programa pelo período de um ano contado da quitação do ressarcimento. Nesse sentido, solicitamos à Senarc/MDS que informasse como está sendo realizado esse controle, descrevendo o procedimento adotado e apresentando evidências da realização.

Em resposta, conforme Ofício nº 2917 SENARC/MDS, de 09.07.2015, o Gestor Federal descreveu as seguintes etapas:

a) “Mensalmente o Departamento de Operação da Senarc, por meio da Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Finanças CGEOF, verifica no SIAFI os registros de ressarcimento vinculados à conta do Programa. As informações extraídas a partir desse procedimento são enviadas CGAF/DEOP para conhecimento e providências. A partir das informações recebidas, essa Coordenação Geral realiza cotejamento com sua base de devedores, elaborando, em caso de quitação, o parecer com indicação de arquivamento do processo. Em seguida comunica o beneficiário, por meio de ofício, informando do encerramento do processo. Encaminha ainda comunicação interna ao Departamento de Benefícios (DEBEN), para que seja cumprido o § 9º do Art. 34, do Decreto nº 5209/2004, que dispõe que o beneficiário fica impedido de reingressar ao Programa Bolsa Família por um ano, a partir da data do pagamento da GRU.”

b) “O DEBEN, por meio da Coordenação Geral de Administração de Benefícios (CGAB) recebe a informação encaminhada pela CI do CGAF, a analisa e a registra em Planilha Excel (evidenciada por meio de envio de planilha), onde é



feito o controle de impedimento dessas famílias. Para realizar o controle e a manutenção das famílias incluídas no processo de Impedimento de Ingresso ao PBF, foi criada a Planilha em Excel apresentando os seguintes campos (colunas): Nome Beneficiário; NIS; Número da CI; Data da CI; Data da Quitação; Data-fim do Impedimento; Data de envio para Impedimento; Referência de Folha; Retirada do Público em e Atualização da Planilha.”

c) A Senarc ressalta que, “conforme Calendário Operacional, os NIS, à medida que novas CI são recepcionadas no DEBEN, são registrados na planilha e enviados mensalmente à Caixa, por meio de arquivo em TXT.”

d) Além disso, a Senarc ainda informa “sobre o Arquivo de Controle de Impedidos à Habilitação, que os registros ao completarem um ano desde a data da quitação do débito com o PBF, de acordo com o campo Data-Fim de Impedimento, a família é retirada da lista de impedidos de habilitação e pode retornar ao processo de ingresso de famílias ao PBF.”

Por fim, a Senarc/MDS informou que, no mês de julho de 2015, a Planilha de Controle de Impedidos de Habilitação teve 20 cidadãos com débitos quitados e aguardando o prazo para retornar ao processo normal de habilitação.

Nesse quesito, verificou-se que a Unidade mantém um controle que atende ao estabelecido no § 9º do art. 34, do Decreto nº 5.209/2004, muito embora precário por ser realizado manualmente e por meio de planilha Excel, mas razoável, considerando o pequeno número de ocorrências existentes atualmente.

No entanto, há morosidade no encaminhamento para inscrição em Dívida Ativa da União, Cadin, Tomada de Contas Especial etc. visando a cobrança pelos órgãos responsáveis, na forma de recuperação de créditos da União, das famílias ou agentes públicos responsáveis pelos recebimentos indevidos, previstos na legislação vigente. Muito embora a Senarc/MDS tenha informado que mapeou os processos e iniciará o tratamento a partir do segundo semestre de 2015, ainda não definiu uma rotina interna para dar encaminhamento a esses processos. Ressalta-se que a Unidade possui 587 processos nessa situação e que a legislação estabelece prazo para, depois de finalizada a apuração dos créditos devidos à União, encaminhá-los à PGFN, para inscrição em Dívida Ativa da União.

Causa

Devido à recente atuação da Unidade na apuração de dolo quando ocorre recebimentos indevidos, a Senarc ainda está em fase de estruturação da última etapa sob sua responsabilidade, que é o encaminhamento dos processos aos órgãos competentes.

Manifestação da Unidade Examinada

Dessa forma, solicitamos a Unidade, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201503505/009/CGU, de 16/07/2015, que informasse quais ações poderão ser priorizadas para a solução da impropriedade. Em resposta, conforme Ofício nº 3053/SENARC/MDS, de 24.7.2015, a Unidade informou que:

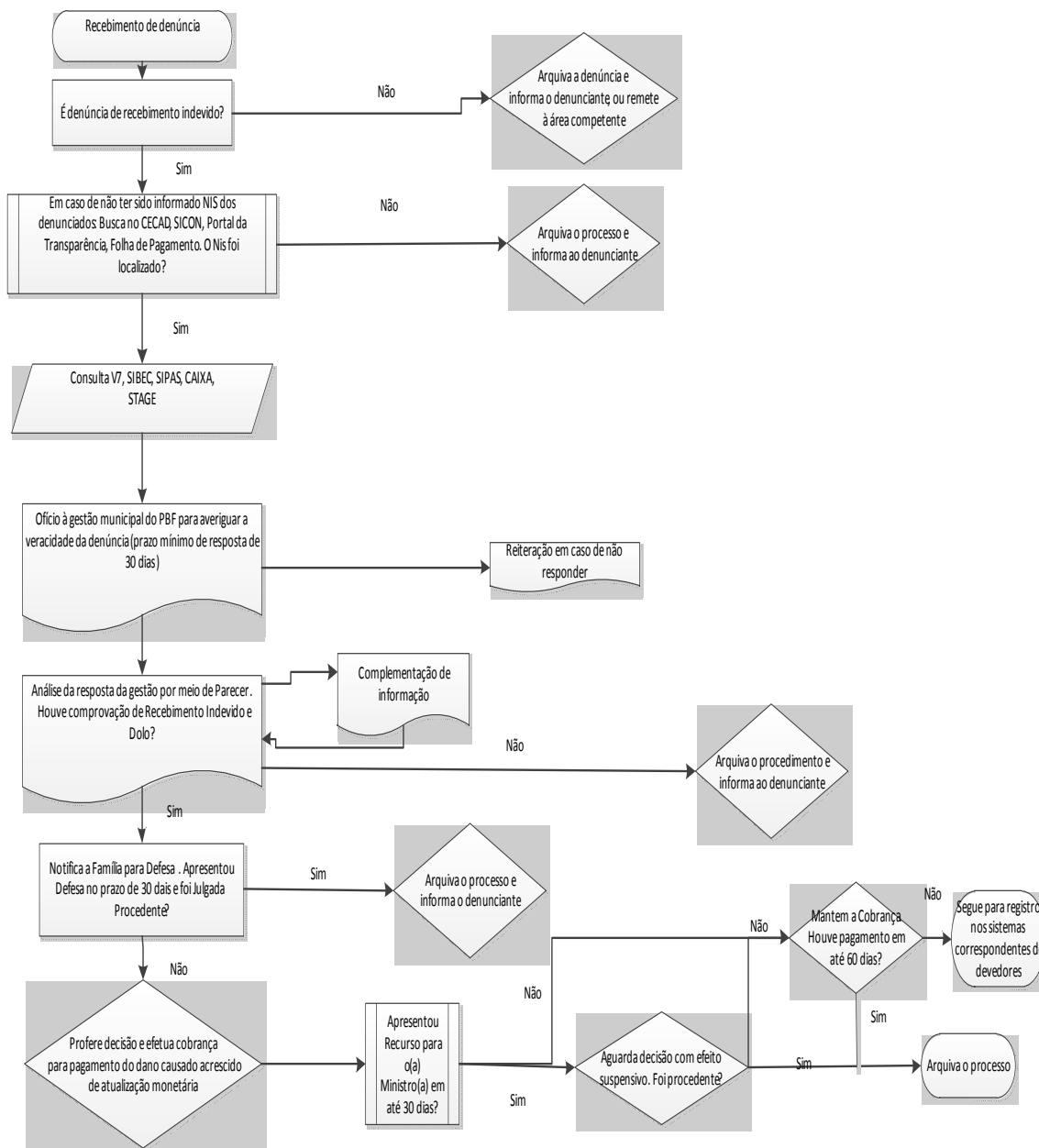
“3. Com relação ao item que se refere ao “Processo de Ressarcimento por GRU”, informamos que, embora não esteja escrito em procedimentos internos as definições de uma rotina para dar encaminhamento aos processos de ressarcimento por GRU, com a implementação das rotinas de encaminhamento dos autos à Coordenação Contábil da



Coordenação-Geral de orçamento e Finanças da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento deste Ministério, a CGAF, mensalmente, irá consultar nos registros internos denominado “banco de ressarcimento”, ferramenta elaborada em Access de cunho administrativo da CGAF, com o objetivo de identificar as Guias de Recolhimentos da União que estão vencidas e os valores não recolhidos.

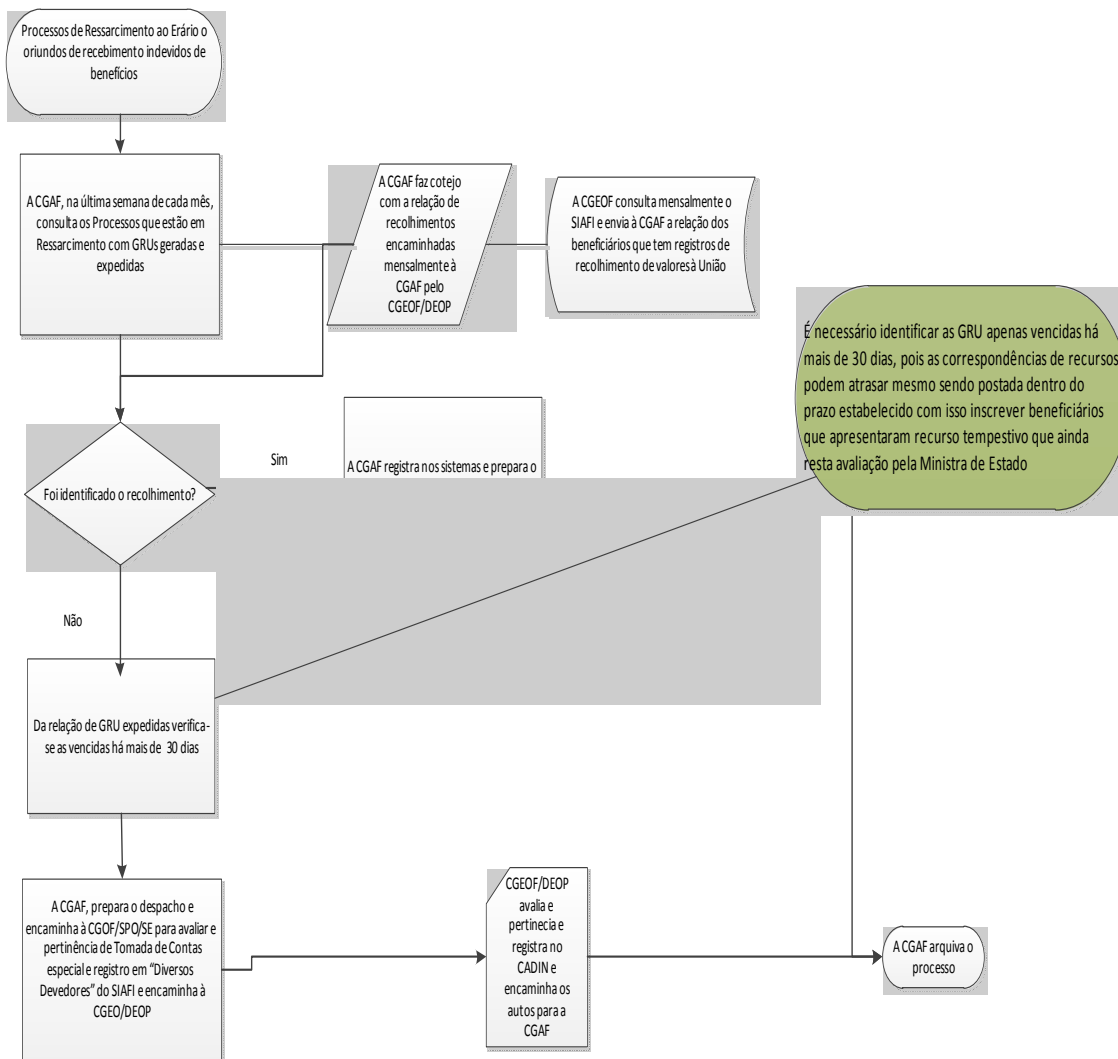
4. De forma a simplificar o entendimento são apresentados abaixo os fluxogramas resumidos que estabelecem as rotinas internas de instrução procedimental e o seu encaminhamento para cobrança dos débitos não pagos pelos beneficiários do PBF depois de transcorridos todos os prazos legais de recurso e de pagamento da GRU.

Fluxograma resumido das principais ações na apuração de recebimento indevido de benefícios.



Fluxograma resumido das principais ações de registros dos devedores de créditos oriundos do Programa Bolsa Família nos sistemas correspondentes de débitos com a União.





5. Cabe destacar que com esses procedimentos, todos os processos que estejam com GRU vencidas serão encaminhados aos setores competentes, depois de saneado todas as impropriedades que se fizerem necessárias à regular instrução procedimental, para registro nos sistemas correspondentes de débitos com a União.”

Análise do Controle Interno

Conforme resposta, a Unidade informou que embora não esteja escrito em procedimentos internos as definições de uma rotina para dar encaminhamento aos processos de ressarcimento por GRU, com a implementação das rotinas de encaminhamento dos autos à Coordenação Contábil da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MDS, a CGAF, mensalmente, irá consultar nos registros internos denominado “banco de ressarcimento”, ferramenta elaborada em Access de cunho administrativo da CGAF, com o objetivo de identificar as Guias de Recolhimentos da União que estão vencidas e os valores não recolhidos.

Também apresentou os fluxogramas resumidos que estabelecem as rotinas internas de instrução procedimental e o seu encaminhamento para cobrança dos débitos não pagos pelos beneficiários do PBF depois de transcorridos todos os prazos legais de recurso e de pagamento da GRU.



De acordo com a resposta, verifica-se que a Senarc/MDS já definiu o procedimento a ser adotado pela Unidade para os processos de ressarcimento ao erário dos valores recebidos indevidamente com a definição das etapas e os responsáveis envolvidos.

Contudo, existem de 587 processos de cobrança, no âmbito do Programa Bolsa Família, com a confirmação de ocorrência de dolo e que os valores não foram ressarcidos nos prazos apresentados, sem o encaminhamento ao setor responsável do nome do beneficiário para avaliar a pertinência de tomada de contas especial e registro na conta de “Diversos Responsáveis” do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e, quando couber, no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin), sem prejuízo de eventual comunicação à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), para inscrição na Dívida Ativa da União.

Recomendações:

Recomendação 1: Priorizar o atendimento dos 587 processos de cobrança, no âmbito do Programa Bolsa Família, com a confirmação de ocorrência de dolo e que os valores não foram ressarcidos nos prazos apresentados, de forma a concluir o processo de ressarcimento, sem impactar no atendimento dos processos em curso.

1.2.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.2.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos indicadores utilizados pela Unidade.

Fato

Por meio do Acórdão nº 2382/2014 – Plenário, o Tribunal de Contas da União publicou Relatório Sistêmico da Função Assistência Social, cujo objetivo foi oferecer ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira um panorama sobre o tema Assistência Social e a atuação do TCU. Parte desse trabalho tratou dos indicadores vinculados ao Programa Bolsa Família - PBF, com considerações sobre: 1) “Grau de focalização do Cadastro Único”; 2) “Taxa de atendimento às famílias pobres”; 3) “Percentual de famílias atendidas que ultrapassaram a linha de pobreza”. Pontos de melhoria foram apresentados, conforme segue: a) “Uso do censo 2010 para estimação das populações pobres, acarretando defasagem dos indicadores de cobertura do Programa Bolsa Família nos anos seguintes e gerando valores acima de 100%”; b) “Desatualização das linhas de pobreza oficiais, resultando em provável sobreavaliação dos indicadores que medem a superação da pobreza no país”; c) inexistência de indicadores sobre emancipação de beneficiários do Programa Bolsa Família; e d) ausência de números que evidenciem o desempenho da gestão, da operacionalização e da fiscalização do programa.

A consecução dos objetivos do PBF depende de três eixos de atuação pelo MDS: 1º) a transferência de renda, 2º) o atendimento às condicionalidades e 3º) a oferta de programas complementares. De modo geral, efetivar esses três eixos significa permitir a subsistência das famílias, oferecer possibilidade de superação da pobreza às novas gerações e oferecer oportunidades imediatas para as famílias dependentes das transferências serem produtivas. O mencionado trabalho do TCU tratou mais detalhadamente questões relacionadas ao 1º eixo e alertou para a inexistência de indicadores sobre emancipação de beneficiários do programa, que estariam relacionados



aos 2º e 3º eixos. Também foi identificada a ausência de indicadores de desempenho da gestão, da operacionalização e da fiscalização do programa.

A fim de complementar o panorama apresentado pelo TCU, esta auditoria se propõe a avaliar os indicadores “Taxa de acompanhamento das condicionalidades de educação dos alunos de 6 a 15 anos” e “Percentual mensal de crianças com frequência escolar acima do mínimo, por município”, relacionados ao 2º eixo do programa, e a analisar, no âmbito da Senarc/MDS, a situação do acompanhamento dos resultados relacionados ao 3º eixo.

De todas as crianças de 6 a 15 anos, pertencentes a famílias beneficiárias do PBF, é exigida a presença na escola com frequência mínima de 85% das aulas. Ambos os indicadores escolhidos tratam do atendimento dessa condicionalidade para o pagamento dos benefícios. A “Taxa de acompanhamento das condicionalidades de educação dos alunos de 6 a 15 anos” se propõe a quantificar o resultado do monitoramento necessário para atender a determinação legal. Atualmente, da totalidade das crianças beneficiárias do PBF, 94% possuem informações de frequência escolar no sistema Projeto Presença, de responsabilidade do Ministério da Educação - MEC.

Já o indicador “Percentual mensal de crianças com frequência escolar acima do mínimo, por município”, foi constituído para qualificar a frequência dos alunos beneficiários do programa que possuem registros no sistema Projeto Presença. Ou seja, do grupo de crianças com frequência acompanhada, que corresponde a 94% das crianças do programa, 96,9% delas frequentam as aulas com a regularidade exigida. A conjugação dos números desses dois indicadores é suficiente para evidenciar o resultado dos esforços despendidos pelos agentes envolvidos no acompanhamento das condicionalidades educação, a saber, MDS, MEC, Estados e Municípios.

Ambos fundamentam-se, contudo, em informações provenientes do sistema Projeto Presença, as quais foram objeto de fiscalizações desta CGU decorrentes do Projeto Sorteio de Municípios, e para as quais foi gerada a seguinte consolidação no Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo - RAC nº 18/2014, referente aos 37º e 38º sorteios:

“... foram identificadas fragilidades relativas ao processo de registro da condicionalidade da frequência escolar, uma vez que 678 (9,5%) dos 7.129 alunos da amostra possuíam registro de frequência normal (no sistema Projeto Presença) quando, de acordo com a documentação apresentada pelas escolas, a frequência era inferior ao mínimo exigido pela legislação ou os alunos não estavam matriculados na escola informada no Sistema Presença. Tal falha, a qual pode dificultar a identificação das famílias em situação de vulnerabilidade, foi verificada em 184 (33,2%) das 555 escolas fiscalizadas, embora, como regra geral, limitada a um número relativamente pequeno de casos nessas instituições de ensino.”

Dado o resultado apresentado, verifica-se a necessidade de atuação junto aos gestores municipais, responsáveis pela alimentação do sistema Projeto Presença, a fim de que os agentes envolvidos sejam qualificados e sensibilizados da importância das informações de frequência escolar para a consecução dos objetivos do Programa Bolsa Família.

Conclui-se, portanto, que os indicadores em análise são comparáveis ao longo do tempo (comparabilidade), são de fácil compreensão (acessibilidade), não geram custos adicionais por não dependerem de coletas de dados específicas (economicidade), mas dependem de informações do sistema Projeto Presença, no qual foi detectada alguma incorreção de registros (confiabilidade). Quanto à utilidade das informações produzidas, a Senarc/MDS informou, através do Ofício nº 2.756 SENARC/MDS, de 29/06/2015,



que os referidos indicadores apontam para possíveis situações de insuficiência no acesso aos serviços sociais, e que são instrumentos de priorização de estados e municípios em ações de mobilização e capacitação para a gestão das condicionalidades.

Sobre o 3º eixo do Bolsa Família, a oferta de programas complementares por Estados e Municípios, a CGU, por ocasião RAC nº 18/2014, recomendou à Senarc/MDS:

“Por se tratar de um mecanismo de superação da situação de vulnerabilidade, estimular as prefeituras a oferecerem cursos aos beneficiários ou a divulgarem as ações do Governo Federal ou Estadual relacionadas à capacitação e à formação de beneficiários do Programa, criando incentivos à participação das famílias.”

Em resposta, a Unidade informa ser de responsabilidade da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza – Sesepe/MDS a oferta de ações de inclusão produtiva e apresenta os principais programas: o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec Brasil Sem Miséria) e o programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater).

Tal manifestação foi considerada insuficiente para atender a recomendação citada, tendo sido solicitadas “informações complementares, como o quantitativo de beneficiários do Programa, por município, que aderiram aos programas oferecidos, cursos ofertados e, se possível, o quantitativo de beneficiários que superaram a situação de vulnerabilidade após participarem dos citados programas complementares ao Bolsa Família.”

Por meio do Ofício nº 1767/SENARC/MDS, de 23.4.2015 e Nota Técnica 134/SENARC/MDS, de 23.4.2015, a Senarc/MDS informou:

“As informações sobre a quantidade de beneficiários atendidos por programas de qualificação profissional ou formação técnica, dentre outras, devem ser obtidas junto aos órgãos gestores de tais iniciativas. Tais informações não são necessárias no âmbito da gestão da transferência de renda, isto é, pagamento de benefícios, bem como não são incorporadas ao Cadastro Único.”

“Ademais, responder ao questionamento sobre o número de beneficiários que superaram a situação de vulnerabilidade após a participação em cursos de programas complementares não é trivial. Isso exige um estudo específico com tais famílias, isto é uma avaliação de políticas públicas, que no âmbito do Governo Federal é responsabilidade do IPEA e neste Ministério da SAGI.”

Depreende-se da resposta apresentada, que os resultados das ofertas de programas complementares não são acompanhados pela Senarc/MDS. Instada a se manifestar novamente sobre o assunto, a Unidade, através do Ofício nº 2.756/SENARC/MDS, de 29/06/2015, não apresentou quaisquer resultados dos diversos programas citados como complementares ao PBF, limitando-se a enumerá-los. Situação similar acontece com os indicadores sobre emancipação de beneficiários do PBF, cuja ausência foi registrada pelo TCU no Acórdão supracitado, independente de quais sejam os fatores de emancipação das famílias beneficiárias, se decorrentes do 2º eixo do programa, do 3º eixo ou de causas externas ao MDS.

Por meio do Ofício nº 3423 SENARC/MDS, de 27/08/2015, a Unidade informa que, “a despeito da articulação do PBF com outros programas sociais não estar sob coordenação precípua da Senarc, esta Secretaria possui informações sobre os resultados dessa atividade, pois a SESEP, como resultado do monitoramento gerencial do BSM (Plano Brasil sem Miséria), elabora mensalmente planilha desagregada por estado e com a identificação de quantas famílias contempladas em cada ação são beneficiárias do Bolsa Família.” Dessa forma, a Senarc/MDS possui, à sua disposição, os resultados das atividades desenvolvidas pela Sesepe/MDS acerca dos programas complementares ao



PBF, sendo possível, portanto, que tais informações influenciem as decisões sobre o futuro do Bolsa Família.

A suficiência e a qualidade das informações prestadas pela Sesep/MDS acerca dos resultados dos programas complementares ao PBF devem ser objeto de análise naquela secretaria, tendo em vista as competências definidas na Portaria MDS nº 120/2012, nos anexos IV e VIII, respectivamente:

“Art. 1º À Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC, órgão específico singular diretamente subordinado ao Ministro de Estado de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, compete:

III - planejar, implementar, coordenar, supervisionar, acompanhar e controlar, em nível nacional o Programa Bolsa Família, de forma articulada com os entes federados, na forma da legislação vigente;

Art. 1º À Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza - SESEP, órgão específico singular diretamente subordinado ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, compete:

V - fomentar, planejar e acompanhar projetos de inclusão produtiva para o público beneficiário dos Programas do Ministério, em articulação com as suas demais unidades.”

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da Conformidade das Peças.

Fato

Em complemento às peças enviadas por meio do Sistema e-Contas ao Tribunal de Contas da União do exercício de 2014, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Senarc, vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, apresentou as informações a seguir relacionadas em complementação às apresentadas originalmente e em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201503505/005, de 30.06.2015.

Quadro 29 – Informações Complementadas

INFORMAÇÃO COMPLEMENTADA	PEÇA	ITEM/NORMATIVO
Por meio do Ofício nº 2899/SENARC/MDS, de 7.7.2015, a Unidade forneceu as seguintes informações: Subitem 7.1 – c) Informou que não existe no âmbito da Senarc estudo realizado para avaliar a distribuição do pessoal no âmbito da unidade jurisdicionada, especialmente no contexto da execução da sua atividade-fim. d) Informou que não há estudos registrados de análise da qualificação da força de trabalho da Unidade, mas acrescentou que um percentual elevado é formado por gestores públicos e analistas técnicos de políticas sociais.	Relatório de Gestão	PARTE A, DO ANEXO II DA DN TCU N.º 134, DE 4.12.2013. Subitem 7.1- Estrutura de pessoal da unidade jurisdicionada, contemplando as seguintes perspectivas: c) conclusões de eventuais estudos realizados para avaliar a distribuição do pessoal no âmbito da unidade jurisdicionada, especialmente no contexto da



<p>e) Informou que, quanto à descrição das iniciativas da unidade jurisdicionada para capacitação e treinamento dos servidores nela lotados, é entendimento da SENARC que esta questão não se aplica à Unidade, pois as iniciativas de capacitação de recursos humanos da Unidade têm sido realizadas pelo órgão setorial do SIPEC, isto é, a Coordenação-Geral de Recursos Humanos/SAA/SE/MDS.</p> <p>g) Quanto às ações adotadas para identificar eventual irregularidade relacionada ao pessoal, especialmente em relação à acumulação remunerada de cargos, funções e empregos públicos e à terceirização irregular de cargos, demonstrando as medidas adotadas para tratar a irregularidade identificada, a Senarc informou que esta questão não se aplica à Unidade, uma vez que a verificação dessa situação é de responsabilidade da CGRH, órgão setorial de recursos humanos (SIPEC), devendo ser verificado se a CGRH prestou tais informações via RG da SE.</p> <p>h) A Senarc informou que os riscos estão descritos de forma resumida no RG, notadamente quando se mencionam as carências. Também citou que tem pouca governabilidade para mitigá-los, pois não tem poder administrativo para abrir concurso público ou seleções para contratação temporária. Além disso, acrescentou que o que foi feito ao longo do período e dos anos anteriores foi informar diligentemente a SE sobre as carências para que a direção do Ministério pudesse fazer gestões junto ao MPOG para autorizações de concurso público e contratação temporária.</p> <p>i) No que concerne a “indicadores gerenciais sobre a gestão de pessoas”, a Senarc informou que entende que esta questão não se aplica à Unidade, uma vez que a construção de tais indicadores é de responsabilidade da CGRH/SAA/SE/MDS. Também acrescentou que a Senarc é órgão específico singular do MDS que não possui entre suas atribuições a responsabilidade de gerir como órgão setorial ou seccional do SIPEC.</p>		<p>execução da sua atividade-fim;</p> <p>d) qualificação da força de trabalho;</p> <p>e) descrição das iniciativas da unidade jurisdicionada para capacitação e treinamento dos servidores nela lotados;</p> <p>g) ações adotadas para identificar eventual irregularidade relacionada ao pessoal, especialmente em relação à acumulação remunerada de cargos, funções e empregos públicos e à terceirização irregular de cargos, demonstrando as medidas adotadas para tratar a irregularidade identificada;</p> <p>h) descrever os principais riscos identificados na gestão de pessoas da unidade jurisdicionada e as providências adotadas para mitigá-los;</p> <p>i) indicadores gerenciais sobre a gestão de pessoas.</p>
<p>De acordo com Ofício nº 2899/SENARC/MDS, de 7.7.2015, a Senarc informa que, com relação ao subitem 7.2 do Relatório de Gestão, que trata das “Informações sobre a contratação de mão de obra de apoio e sobre a política de contratação de estagiários”, esta questão não se aplica à Unidade, pois o contrato de terceirização de mão-de-obra de apoio é de responsabilidade da SAA/SE/MDS e os critérios para definir as quantidades e outros aspectos de relevância para análise da matéria é de responsabilidade daquela Unidade Administrativa. A Unidade acrescentou também que tudo o que sabe é a quantidade de postos destinados à Senarc, que está informada no quadro Força de Trabalho da UJ e que não tem “política de contratação de estagiários”, uma vez que a mesma é definida globalmente pelo órgão central do SIPEC e cabe ao órgão setorial deste sistema (CGRH/SAA/SE/MDS) informar às Unidades a quantidade que cada uma pode contratar. A partir disso, a Senarc solicita à CGRH formalizar o pedido ao CIEE para enviar os candidatos e assim fazer a seleção.</p>	Relatório de Gestão	<p>PARTE A, DO ANEXO II DA DN TCU N.º 134, DE 4.12.2013. Subitem 7.2- Informações sobre a contratação de mão de obra de apoio e sobre a política de contratação de estagiários.</p>
<p>Por meio do Ofício nº 2899/SENARC/MDS, de 7.7.2015, com relação às alíneas “a” a “e” do subitem 11.4 do Relatório de Gestão relacionadas à “Demonstração das medidas administrativas adotadas para apurar responsabilidade por ocorrência de dano ao Erário, especificando os esforços da unidade jurisdicionada para sanar o débito no âmbito interno”, a Senarc informou que entende que esta questão não se aplica à Unidade, pois não foram identificados incidentes, no exercício de 2014, que demandassem a abertura de tomada de contas especial. Acrescentou que essa informação consta no RG reenviado ao TCU, com uma breve indicação dessa situação na introdução.</p>	Relatório de Gestão	<p>PARTE A, DO ANEXO II DA DN TCU N.º 134, DE 4.12.2013. Subitem 11.4- Demonstração das medidas administrativas adotadas para apurar responsabilidade por ocorrência de dano ao Erário, especificando os esforços da unidade jurisdicionada para sanar o débito no âmbito interno (itens “a” a “e”)</p>
<p>Foram avaliadas as informações prestadas quanto à completude e à veracidade das contratações de consultores pessoas físicas tendo apenas identificado ausência dos dados</p>	Relatório de Gestão	<p>DN TCU 134, Parte B, Anexo II, no item 58, devem constar as informações sobre a contratação</p>



do consultor relativos ao contrato AS-253/201. Em consulta a publicação do extrato do referido contrato no Diário Oficial da União, Seção 3, de 03.2.2014 constatou-se que se trata de C.R.P.J, CPF nº 0X9.X78.X18-X4.		de consultores (pessoas físicas) na modalidade “Produto” no âmbito dos projetos de cooperação técnica com organismos internacionais.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Relatório de Gestão e Ofício Senarc

Cabe ressaltar que as informações complementares anteriormente citadas são suficientes para sanar as inconsistências identificadas nos referidos itens/normativos que compõem as peças do processo de contas, no que diz respeito aos formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 134, de 04.12.2013, com as alterações da DN TCU nº 140, de 24.09.2014; e, da Portaria TCU nº 90, de 16.04.2014.

