



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS**

TIPO DE AUDITORIA : AUDITORIA DE GESTÃO  
EXERCÍCIO : 2009  
PROCESSO N° : 71000.027736/2010-53  
UNIDADE AUDITADA : SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA  
CÓDIGO UG : 550007  
CIDADE : BRASÍLIA  
RELATÓRIO N° : 243945  
UCI EXECUTORA : 170978

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 243.945, 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 o processo anual de contas apresentado pela SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA.

**I - INTRODUÇÃO**

2. Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 18.5.2010 a 16.6.2010, 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.

**II - RESULTADO DOS TRABALHOS**

3. Verificamos no Processo de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-57/2008 e pelas DN-TCU-102/2009 e 103/2010.

4. Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-102/2009, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

**4.1 ITEM 01 - AVALIAÇÃO RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO**

O Programa 1335 - Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família - tem por objetivo contribuir para a redução da fome, da pobreza, da desigualdade e de outras formas de privação vividas pelas famílias mais excluídas, considerando três dimensões: o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência de renda diretamente às famílias pobres e extremamente pobres; a contribuição para a redução da pobreza da geração seguinte, por meio do reforço do direito de acesso aos serviços de saúde e de educação, com o cumprimento das condicionalidades nestes áreas; e a articulação de ações complementares, de forma a desenvolver as capacidades das famílias beneficiárias.

O valor orçado para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, segundo a Lei Orçamentária nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008, destinado à execução do Programa Bolsa Família, foi de R\$ 11.952.629.166,00. Posteriormente, foram adicionados créditos suplementares no valor de R\$ 460.850.000,00 e cancelados R\$ 24.112.900,00 ao referido programa, totalizando, dessa forma, R\$ 12.389.366.266,00.

**Quadro 01 - Execução das Ações relativas ao Programa 1335**

<b>Ação Governamental</b>	<b>Dotação Autorizada (LOA + Créditos) R\$</b>	<b>Despesas Executadas R\$</b>	<b>% das Despesas Executadas do Programa 1335</b>
2272- Gestão e Administração do Programa	2.425.000,00	2.425.000,00	0,02%
6414- Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único.	11.187.100,00	3.921.618,00	0,03%
6524- Serviços de Concessão, Manutenção, Pagamento e Cessação dos Benefícios de Transferência Direta de Renda.	269.804.165,00	218.954.164,50	1,78%
8442- Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004).	11.844.280.000,00	11.844.280.000,00	96,28%
8446- Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família.	261.670.001,00	*231.920.484,41	1,89%
<b>Total</b>	<b>12.389.366.266,00</b>	<b>12.301.501.266,91</b>	<b>100 %</b>

\*Estes valores foram executados pela UG 330013- FNAS, mediante descentralização externa pela Senarc.

Cabe destacar que a Unidade não executou gastos de pessoal com recursos das ações acima citadas, tendo em vista que a gestão de Recursos Humanos do MDS é realizada de forma centralizada pela Coordenação Geral de Recursos Humanos/SE/MDS.

**Ação 6414 - Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único.**

Esta ação tem a finalidade de permitir a localização, caracterização, identificação e seleção das famílias consideradas como público-alvo dos programas de transferência de renda e dos programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento de populações em situação de pobreza; permitir o aperfeiçoamento dos sistemas de cadastramento e de coleta de dados, assim como possibilitar a manutenção da base dos dados do Cadastro Único. A forma de implementação dessa Ação é direta, na qual o município localiza as famílias com renda mensal per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, segundo estimativas divulgadas pelo MDS para cada município, público-alvo dos programas de transferência de renda e outros programas voltados para população de baixa renda, coleta suas informações e as inclui no Cadastro Único. O agente operador do CadÚnico é a Caixa Econômica Federal (CAIXA).

**Quadro 02 - Execução da Ação 6414**

550007-Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do MDS					
Programa 1335 - Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família					
Ação 6414 - Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão %	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
Física (cadastros válidos)	9.324.000	19.802.616	212,38	Procedimentos de contratação não concluídos tempestivamente.	A SENARC informou que tem procurado dar celeridade à formatação dos processos que dão sustentação à CGLA/SAA/ MDS nas contratações pretendidas.
Financeira (R\$)	11.187.100,	3.921.618,	35,05		

Fonte: Sigplan

A meta física inicialmente era de 9.324.000 cadastrados mantidos pelo Programa Bolsa Família, conforme consulta ao SIGPLAN/MPOG. No entanto, conforme informações extraídas do Relatório de Gestão-2009, esse número refere-se ao quantitativo de famílias no PBF, informado por ocasião da elaboração do PPA 2008-2011 e não à quantidade de famílias inscritas no CadÚnico. Dessa forma, a Senarc informou que essa previsão foi corrigida no Sigplan, como sendo de 18.300.000 de cadastros válidos no CadÚnico. Sendo assim, e considerando as correções feitas, o percentual de execução da meta física reduz de 212,38% para 108,21%.

De acordo com o Relatório de Gestão, no mês de dezembro de 2009 foram identificadas 19.488.094 famílias cadastradas. Desse total, 17.876.012, encontram-se na condição de cadastros válidos, em conformidade com o conceito da Portaria GM/MDS nº 360/2005. Isso significa que 91,73% do total de famílias no CadÚnico estão com os seus cadastros validados e 1.612.082 de cadastros no mês de dezembro de 2009 não atendiam aos requisitos de validação. Cabe destacar que, o nº de cadastros válidos constante no quadro acima, de 19.802.616 cadastros, extraído do SIGPLAN, reflete o número de cadastros validados acumulados no exercício de 2009.

Em 2009, foram convocadas 3,4 milhões de famílias para atualização cadastral e destas, aproximadamente 2,6 milhões de famílias tiveram o cadastro atualizado.

Com relação à meta financeira, conforme registro do SIGplan/MPOG, percebe-se que foram liquidados R\$ 3.921.618,00, o que representa apenas 35,05% da dotação liberada. Em consulta ao Siafi Gerencial, para a Ação 6414, consta como despesas liquidadas pela SENARC, o valor de R\$ 1.473.666,40. A diferença entre o valor anteriormente informado, de R\$ 2.447.951,60, refere-se aos valores descentralizados para a UG 550005-Coordenação Geral de Logística e Administração/MDS, unidade responsável pelas aquisições de bens e serviços no âmbito do MDS.

Cabe destacar que a informação relativa à execução financeira registrada no SIGplan retrata apenas os empenhos liquidados, desconsiderando os restos a pagar não processados no valor de R\$ 3.909.096,62. Dessa forma, considerando os valores empenhados para essa Ação, a execução financeira corresponde a 70%. Como justificativa da baixa execução financeira dessa Ação, a Senarc informou, à equipe de auditoria, de 16.6.2010, que alguns procedimentos de contratação não puderam ser concluídos tempestivamente, a exemplo da aquisição da expansão do "STORAGE e a Licença de DATA STAGE" do MDS com o objetivo de suportar o novo cenário de demandas de infra-estrutura nos adequados níveis de segurança, disponibilidade e confiabilidade dos sistemas geridos pelo MDS, com enfoque para os ferramentais de sustentação do sistema de gestão do PBF. Também informou que essa demanda equivalia a R\$ 2.280.000,00 e foi absolvida pela ação 2272 - do Programa 8034, desonerando desta forma a ação 6414. Como consequência, ao final do exercício de 2009, ficou disponível na Unidade, o saldo de valor de R\$ 3.356.385,77 na Ação 6414.

De acordo com o Relatório de Gestão da Senarc, no exercício de 2009 foram realizadas diversas ações, de onde destacamos:

a) Mobilização dos gestores municipais para atualização dos dados das famílias beneficiárias com cadastros desatualizados há mais de dois anos, resultando na atualização de cadastros de aproximadamente 2,6 milhões de famílias.

b) Realização pela Escola Nacional de Administração Pública-ENAP, de 20 oficinas, visando à formação de agentes multiplicadores para atuarem nas capacitações dos entrevistadores envolvidos no preenchimento do novo formulário do CadÚnico, desenvolvido para a implantação do CadÚnico 7.

c) Elaboração de sete publicações impressas e um vídeo instrucional utilizados para o processo de capacitação dos envolvidos com o preenchimento do novo formulário do CadÚnico.

d) Realização de Oficinas de Trabalho Integradas do Projeto CadÚnico 7 e apresentação de proposta da entrega do sistema em três versões: 7.11, 7.12 e 7.13. A primeira versão contém a funcionalidade de consulta de dados, a versão 7.12 contempla as funcionalidades de

inclusão e manutenção, além da funcionalidade de transferência e troca de Responsável pela Unidade Familiar (RF). As demais funcionalidades (relatórios, etc.) serão implantadas na versão 7.13.

e) Realização de comparações das informações do CadÚnico com as seguintes bases de dados: a Relação Anual de Informações Sociais de 2007, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e com a Relação de Políticos Eleitos e Suplentes no Pleito de 2008, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Dessas comparações, foram identificados 579.686 cadastros com indícios de inconsistências. Como resultado parcial do tratamento realizado nesses cadastros identificados, 296.428 benefícios foram cancelados.

f) Desenvolvimento do Sistema de Isenção de Taxas de Concurso-SISTAC, disponibilizado em dezembro de 2009, visando automatizar o processo de concessão da isenção de taxa de inscrição em concursos públicos federais para candidatos inscritos no CadÚnico.

g) Celebração de convênio com o Município de São Paulo tendo por objeto o apoio financeiro ao município de São Paulo para o cadastramento de aproximadamente 134.000 novas famílias no CadÚnico.

h) Desenvolvimento de ações voltadas para inclusão e o acesso da população mais vulnerável aos programas sociais por meio do CadÚnico. Em dezembro de 2009, haviam 33.169 famílias quilombolas, 77.566 famílias indígenas e 6.224 cidadãos resgatados de situação análoga à escravidão.

i) Aprimoramento do acompanhamento dos indícios apontados pelas auditorias sobre o Programa Bolsa Família com a disponibilização do Sistema de Monitoramento de Auditorias do CadÚnico (Simac).

Dessa forma, embora várias dessas ações se encontrem em fase de implementação, cabe destacar a implantação do Cad 7, verificamos que o gestor está buscando soluções adequadas para corrigir as falhas detectadas nas ações de fiscalizações, e inserir melhorias necessárias, de modo a sanar os problemas de gestão identificados, que dificultaram o alcance dos resultados estabelecidos para essa Ação.

#### **Ação 6524 - Serviços de Concessão, Manutenção, Pagamento e Cessação dos Benefícios de Transferência Direta de Renda.**

A finalidade dessa Ação é assegurar os recursos necessários à gestão de benefícios do Programa Bolsa Família e demais programas de transferência direta de renda a famílias pobres e extremamente pobres, considerando desde o processo de concessão até a cessação dos mesmos.

A forma de implementação dessa Ação é direta e descentralizada, por meio da disponibilização de recursos para operacionalização do Programa Bolsa Família e demais programas de transferência de renda, inclusive aqueles recursos que permitam contratação de agente operador, auditoria e controle sobre a operação do Programa.

550007-Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do MDS					
Programa 1335 - Transferência de Renda com Condicionaisidades - Bolsa Família					
Ação 6524 - Serviços de Concessão, Manutenção, Pagamento e Cessação dos Benefícios de Transferência Direta de Renda					
Meta	Previsão	Execução	Execução / Previsão %	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
Física (Famílias)	12.700.000	10.704.000*	84,28 %	Meta física: prazo de 90 dias para o saque do benefício.	Contabilização do valor no orçamento de 2010 com o
Financeira (R\$)	269.804.165,	218.703.591,	81,06 %	Meta Financeira: bloqueio de parte das dotações para empenho do MDS.	conseqüente reconhecimento de dívida.

Fonte: SIGplan

\* Com base na folha de pagamento de novembro/2009.

Com relação à meta física, a Unidade considerou a execução de 84,28 % razoável, tendo em vista a sazonalidade dos saques, já que os beneficiários possuem até noventa dias de prazo de validade do benefício, em relação ao mês de competência da folha de pagamento para sacar os valores dos benefícios do PBF.

No que concerne à execução financeira, do total autorizado de R\$ 269.804.165,00, foram pagos ao Agente Operador(CAIXA) R\$ 218.703.591,00, referente ao período de janeiro a novembro de 2009, de acordo com as condições pactuadas no contrato firmado entre a União, representada pelo MDS, e a CAIXA. Como justificativa para a execução de apenas 81,06% dos recursos, a Unidade informou no Relatório de Gestão da Senarc, que, em dezembro/2009, devido a problemas de fluxo de caixa do Tesouro Nacional houve bloqueio de parte dos créditos suplementares autorizados para essa Ação e, dessa forma não foi possível a inscrição em restos a pagar não processados do valor relativo ao pagamento da prestação de serviços realizada em dezembro de 2009. Posteriormente, por meio do Ofício nº 1.566, de 7.6.2010, a Senarc informou que, para o pagamento da fatura relativa ao mês de dezembro/2009, contabilizou o correspondente valor no orçamento de 2010 com o conseqüente reconhecimento de dívida.

Considerando que a vigência do contrato de prestação de serviços findava em dezembro/2009, a Senarc informou, por meio do Relatório de Gestão do exercício em análise, que foi assinado o Terceiro Aditivo ao contrato de prestação de serviços entre o MDS e a CAIXA, prorrogando sua vigência para 31.03.2010.

No que se refere à atuação da CGU para esta Ação, verificamos o atendimento das recomendações com relação a prestação de contas dos recursos repassados à Caixa. Dessa forma, podemos concluir que a Unidade vem adotando as providências de sua competência, como o aprimoramento dos controles de acompanhamento e aprovação de prestação de contas dos recursos transferidos para pagamento aos beneficiários do PBF incluindo os recursos relativos à integração do PBF com os Programas Renda Minha e Solidariedade do Governo do Distrito Federal.

**Ação 8442-Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição**

## de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004).

A finalidade dessa Ação é melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e extremamente pobres por meio de transferência direta de renda. A forma de execução dessa Ação se dá por meio da transferência de renda diretamente às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. O benefício é condicionado ao cumprimento de agenda de compromissos nas áreas de saúde e educação, bem como por atividades de desenvolvimento das famílias, inclusive ações sócio-educativas e de acompanhamento familiar nos casos de incidência de trabalho infantil e de não cumprimento de condicionalidades.

### Quadro 04 - Execução da Ação 8442

550007-Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do MDS					
Programa 1335 - Transferência de Renda com Condicionalidades - 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	Execução	Execução / Previsão %	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
Física (famílias)	11.562.794	12.370.915	106,99 %	Não se aplica	Não se aplica.
Financeira (R\$)	11.844.280.000	11.844.280.000	100 %		

Fonte: SIGplan

Observa-se no quadro anterior que o desempenho dos resultados quantitativos e qualitativos da Unidade no exercício, alcançou a meta prevista para essa Ação.

Cabe destacar que a informação correspondente à meta física refere-se ao quantitativo de famílias atendidas pelo Programa PBF, no mês de dezembro de 2009, excetuando os quantitativos de famílias contempladas pelos Programas Remanescentes Cartão Alimentação e Bolsa Escola; enquanto que a meta financeira corresponde ao Bolsa Família, Cartão Alimentação e Bolsa Escola.

Devido ao reajuste de aproximadamente 10% dos valores dos benefícios, essa Ação 8442 foi suplementada, por meio da Lei nº 12.175, de 29 de dezembro/2009, em mais R\$ 410.000.000,00. Dessa forma, conforme Decreto 6.917, de 30.7.2009, o benefício básico, voltado às famílias em situação de extrema pobreza, passou de R\$ 62,00 para R\$ 68,00; o benefício variável, voltado às famílias em situação de pobreza que têm crianças e adolescentes de até 15 anos, limitado a três benefícios, passou de R\$ 20,00 para R\$ 22,00, e o Benefício Variável vinculado ao Adolescente (BVJ), voltado a famílias em situação de pobreza que têm adolescentes de 16 e 17 anos de idade, limitado a dois benefícios, passou de R\$ 30,00 para R\$ 33,00.

Visando aperfeiçoar a metodologia de focalização do Programa Bolsa Família, em 2009, foram alterados os critérios de elegibilidade do PBF. De acordo com o Decreto 6.917, de 30.7.2009, a linha de extrema pobreza passou a corresponder a uma renda familiar per capita de até R\$ 70,00 e a linha de pobreza a uma renda familiar per capita de até

R\$ 140,00. Também foram atualizadas as estimativas de pobreza utilizadas pelo Programa, por meio da incorporação de um coeficiente de vulnerabilidade de renda que considera a instabilidade dos ganhos das famílias mais pobres. Por fim, as estimativas da população-alvo do Programa nos municípios foram redefinidas com base na metodologia dos Mapas de Pobreza. Com isto, o público potencialmente beneficiário do Bolsa Família passou de 11,1 milhões para 12,9 milhões de famílias.

Essa expansão da cobertura do Programa Bolsa Família ocorreu no exercício de 2009, em três etapas. A primeira foi concluída em maio/2009, quando ocorreu a inclusão de 300 mil novas famílias; a segunda, em agosto/2009, com a inclusão de mais 500 mil famílias; e a terceira e última, na folha de pagamentos de outubro/2009, com a inclusão de outras 500 mil famílias, totalizando 1,3 milhão de famílias incluídas no Bolsa Família em 2009, justificando assim a execução financeira acima do previsto. Em 2010, está prevista a incorporação de mais 600 mil novas famílias ao Programa.

De acordo com o Relatório de Gestão da Unidade, no exercício de 2009, foram realizadas diversas atividades, dentre as quais destacamos:

a) Publicação da Portaria GM/MDS nº 344, de 21.10.2009, que alterou o texto da Portaria MG/MFD nº 555, de 11.11.2005, que alterou a Portaria nº 555, de 11 de novembro de 2005, estabelecendo diretrizes e critérios para a gestão de benefícios financeiros do Programa Bolsa Família e fixou normas e procedimentos para a administração desses benefícios.

b) O projeto de inclusão bancária dos beneficiários do Programa Bolsa Família apresentou evolução significativa ao longo de 2009, alcançando em novembro cerca de 2 milhões de famílias beneficiárias com depósito do benefício Bolsa Família em conta-corrente, o equivalente a R\$ 168.698.384,00. Para 2010, a meta é alcançar 4 milhões de famílias.

c) Realização de ações de educação financeira para as famílias inscritas no CadÚnico quais sejam: reuniões com os órgãos constituintes do Comitê de Regulação dos Mercados Financeiros, de Capitais, Seguros, Previdência e Capitalização - COREMEC, dentre outras; elaboração de uma cartilha preliminar; formulação de um edital para contratação de instituição que realizará pesquisa de diagnóstico dos conhecimentos, atitudes e práticas da população do CadÚnico acerca de serviços e produtos financeiros; e a definição de diretrizes para realização de projeto piloto de promoção da educação financeira para famílias de baixa renda, gerido pela Senarc.

d) A efetividade de pagamento dos benefícios, considerando o mês de setembro de 2009, foi de 95,32 %. Tal mês foi utilizado como base devido as parcelas de benefícios terem validade de 90 dias, ou seja, os benefícios da folha de pagamento do mês de setembro/2009 não sacados até dezembro/2009 serão devolvidos ao MDS.

e) Foi antecipado o calendário de pagamento dos benefícios a 235 municípios, entre maio e julho/2009, devido a decretação de situação de emergência nos municípios em decorrência de transtornos causados

por fenômenos da natureza.

f) Implementação do módulo Acompanhamento Familiar no Sistema de Gestão de Condicionalidades do PBF-Sicon/PBF, que possibilita que o município registre o diagnóstico da situação das famílias.

g) Foram notificadas em 2009, 1.552.394 famílias por descumprimento de condicionalidades.

h) No que tange à atuação frente ao controle social, no ano de 2009 cabe destacar a publicação da Lei nº 12.058, que definiu que caberá às Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família, em seus respectivos municípios, a aprovação da prestação de contas dos recursos repassados como apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa. O decreto que regulamentará esta questão está previsto para ser publicado em 2010.

i) Com relação aos programas/ações complementares ao Programa Bolsa Família, em 2009 foram oferecidas 170 mil vagas para qualificação dos beneficiários, divididas em os setores da construção civil (145 mil vagas) e turismo (25 mil vagas). Como a maior parte dos cursos irá ocorrer em 2010, os resultados deverão ser analisados pela CGU nos próximos trabalhos de auditoria.

j) Quanto ao acompanhamento do cumprimento das condicionalidades, cabe destacar que a Senarc implementou o Módulo de Acompanhamento Familiar no Sistema de Gestão de Condicionalidades do PBF-SICON/PBF.

Assim, pelo exposto, embora a Unidade tenha alcançado os patamares estabelecidos, tanto quanto ao aspecto físico como financeiro, algumas das Ações inerentes à execução da Ação 8442-Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza, que integra o Programa Bolsa Família, estão em fase de implementação e que a ocorrência de falhas poderá comprometer os objetivos do Programa, principalmente com relação à atuação da Instância de Controle Social e ao acompanhamento das condicionalidades.

#### **Ação 8446-Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família.**

A finalidade dessa Ação é transferir recursos financeiros aos estados e municípios com propósito de assegurar os recursos para a melhoria do desempenho da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família. A implementação dessa Ação é descentralizada, por meio da transferência de recursos via fundo a fundo para os Estados e Municípios 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.

No que concerne aos repasses aos estados, conforme artigo 1º da Portaria GM/MDS nº 76, de 6 de março de 2008, o repasse do IGD-E à gestão estadual do PBF e do CadÚnico se restringiu ao ano de 2008. Desse modo, as transferências efetuadas a esses entes, a título de IGD-E, referem-se a saldos remanescentes do exercício de 2008.

### Quadro 05-Execução da Ação 8446

550007-Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do MDS					
Programa 1335 - Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família					
Ação 8446-Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família					
Meta	Previsão Corrigida	Execução	Execução/Previsão %	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
Física (Municípios)	5.564	5.423	97,47	Bloqueio de parte das dotações para empenho do MDS.	Contabilização do valor no orçamento de 2010 com o consequente reconhecimento de dívida.
Financeira (R\$)	261.670.001	231.920.484	88,63		

Fonte: Sigplan

A ação 8446 tem como principal instrumento de mensuração da avaliação da gestão local, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), criado pela Portaria GM/MDS n.º 148, de 27.4.2006. A publicação da Lei n.º 12.058, de 13 de outubro de 2009, alterou a esfera de legalidade do IGD, elevando o nível do normativo legal de Portaria do MDS para Lei Federal, tornando o repasse de recursos obrigatório desde que os municípios cumpram os requisitos definidos nas normas. Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do inciso I do § 2º da referida Lei, serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos. Além disso, no se § 6º os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão submeter suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social, previstas no art. 9º, e, em caso de não aprovação, os recursos financeiros transferidos na forma do § 3º deverão ser restituídos pelo ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal. No entanto, a referida Lei, continua pendente de regulamentação, pelo Poder Executivo Federal.

Esse indicador varia de 0 a 1 e evidencia a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família no âmbito municipal, refletindo os compromissos assumidos pelos municípios quando da assinatura do Termo de Adesão ao Bolsa Família.

Para receber os recursos do IGD, o município deve cumprir os seguintes requisitos: ter aderido ao Programa Bolsa Família; ser habilitado em qualquer nível de gestão da Assistência Social; atingir, simultaneamente, o valor mínimo de 0,55 no cálculo do IGD e o valor mínimo de 0,2 em cada um dos quatro indicadores que compõem o IGD.

Os recursos do IGD são descentralizados para o Fundo Nacional de Assistência Social e este repassa mensalmente ao Fundo Municipal de Assistência Social, na modalidade "fundo a fundo", e depositados em conta (aberta especialmente para fins de execução das atividades vinculadas à gestão do PBF).

Com relação à meta física, os resultados obtidos ficaram próximos à previsão ajustada. Do total de 5.565 municípios brasileiros, em novembro/2009, 5.423 municípios recebiam o IGD. Dos 142 municípios que não recebiam o repasse do IGD, conforme consta do Relatório de Gestão,

60 municípios não estavam sob gestão municipal da Assistência Social, na forma da Norma Operacional Básica aprovada pela Resolução nº 130, de 15.7.2005, do Conselho Nacional de Assistência Social. Quanto aos outros 82 municípios o não repasse do IGD foi devido ao não atingimento dos indicadores mínimos exigidos pela legislação vigente.

Já com relação à meta financeira, conforme Relatório de Gestão, em 2009, os valores transferidos aos municípios totalizaram R\$ 231.788.901,32 e R\$ 131.583,08 foram transferidos aos estados a título de IGD-E. O percentual de execução ficou em 88,63% devido ao bloqueio de parte da dotação dessa Ação por problemas de fluxo financeiro no caixa do Tesouro Nacional, conforme Portaria Interministerial nº 18/MP/MF, de 11.1.2010, impossibilitando dessa forma, o empenho dos recursos das despesas com IGD relativas a dezembro/2009.

Quanto à atuação da CGU para essa Ação, a Senarc apresentou alguns avanços que merecem destaque:

a) Em 2009, a Senarc demandou à Coordenação-Geral de Informática CGI/MDS) a implementação de aprimoramentos no processo de cálculo do IGD, de modo a garantir o menor nível de intervenção possível e auditoria dos resultados por equipe distinta. A implementação desta atividade iniciou-se no segundo semestre de 2009, estando ainda em fase de construção.

b) Convalidação das transferências de recursos efetivadas aos Municípios, Estados e Distrito Federal, com base nos resultados apresentados na gestão descentralizada do Programa Bolsa Família, a título de apoio financeiro à gestão do Programa entre dia 1º de abril de 2006 e 14 de maio de 2009, inclusive, de acordo com o art. 39 da Lei 12.058, de 13.10.2009.

Após os trabalhos, consideramos que as providências adotadas pela Unidade para sanar os problemas de gestão identificados nas ações de controle realizadas pela CGU, em 2009, para a execução da Ação 8446 - Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, que integra o Programa Bolsa Família, foram satisfatórias, muito embora algumas das providências estão em fase de implementação ou ainda pendentes de implementação, com destaque para a regulamentação da Lei nº 12.058, de 13.10.2009.

#### **4.2 ITEM 02 - AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO**

No que concerne aos indicadores de desempenho, foram analisados os 20 vinte) indicadores vigentes utilizados na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), conforme quadro abaixo. Os indicadores foram obtidos por meio do Relatório de Gestão e suas características questionadas pela SA nº 243945/003.

Destaca-se, em relação ao exercício anterior, que houve detalhamento de indicadores nas visões municipais e um indicador específico de custo administrativo direto por transferência municipal.

#### **Quadro 06 - Indicadores Avaliados**

Nome	Resultado da análise da equipe de auditoria	Fórmula de Cálculo	É útil ao gestor?	É mensurável?
------	---	--------------------	-------------------	---------------

<b>Taxa de Atendimento de Famílias Pobres</b>	Indicador de monitoramento de cobertura do Programa que permite visualização de evolução da abrangência do programa. Atende aos requisitos de qualidade e confiabilidade. Carece de atualização da referência Estimativa de famílias pobres que está fixada com base na Pnad de 2004.	número de famílias atendidas pelo Programa / o número total de famílias pobres estimadas, baseado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).	Sim	Sim
<b>Taxa de Acompanhamento das Condicionalidades de Educação dos Alunos de 6 a 15 anos</b>	O indicador de monitoramento da condicionalidade de Educação, que permite avaliar a efetividade do programa mediante acompanhamento da evolução do percentual de beneficiários (6 a 15) que a possuem frequência escolar dentro dos parâmetros do programa	(Nº de crianças e adolescentes de famílias beneficiárias do PBF e do Bolsa Escola com informações de frequência escolar) / (Nº total de crianças e adolescentes de famílias beneficiárias do PBF e Bolsa Escola)	Sim	Sim
<b>Taxa de Acompanhamento das Condicionalidades de Educação dos Alunos de 16 e 17 anos - BVJ</b>	O indicador de monitoramento da condicionalidade de Educação, que permite avaliar a efetividade do programa mediante acompanhamento da evolução do percentual de beneficiários BVJ que a possuem frequência escolar dentro dos parâmetros do programa	Nº de jovens de famílias beneficiárias do PBF e do Bolsa Escola com informações de frequência escolar) / (Nº total de jovens de famílias beneficiárias do PBF e Bolsa Escola)	Sim	Sim
<b>Taxa de Acompanhamento das Condicionalidades de Saúde</b>	O indicador de monitoramento da condicionalidade de Saúde, que permite avaliar a efetividade do programa mediante acompanhamento da evolução do percentual de beneficiários que possuem acompanhamento de Saúde dentro dos parâmetros do programa.	(Nº de famílias com perfil saúde que apresentam informações das condicionalidades de saúde) / (Nº total de famílias do PBF com perfil saúde)	Sim	Sim
<b>Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros</b>	Indicador de monitoramento da qualidade das informações do CadÚnico encaminhadas pelos municípios que permite verificar a eficácia de cadastramento de público alvo em relação à Estimativa de famílias pobres.	(Nº de cadastro válidos no perfil do CadÚnico) / (Nº de famílias estimadas como público-alvo do CadÚnico)	Sim	Sim
<b>Taxa de Atualização de Cadastros</b>	Indicador de monitoramento da atualidade das informações do CadÚnico que permite verificar se	(Nº de cadastros domiciliares válidos no perfil do CadÚnico atualizados nos últimos dois anos)	Sim	Sim

	o público alvo tem mantido seus dados atualizados no CadÚnico.	$\frac{\text{(N}^\circ \text{ de cadastros válidos no perfil do CadÚnico)}}{\text{N}^\circ \text{ de cadastros válidos no perfil do CadÚnico}}$		
<b>Taxa de Famílias Cadastradas Pertencentes ao Público-Alvo</b>	Indicador de monitoramento da focalização no público alvo do programa.	$\frac{\text{(N}^\circ \text{ de cadastros domiciliares válidos no município com renda per capita inferior ou igual a meio salário mínimo)}}{\text{(N}^\circ \text{ de total de cadastros válidos no município)}}$	Sim	Sim
<b>Taxa de NIS em multiplicidade</b>	Indicador de purificação de falhas de duplicidade do CadÚnico.	$\frac{\text{(N}^\circ \text{ de NIS multiplicados na base nacional)}}{\text{(N}^\circ \text{ de total de NIS cadastrados e não excluídos na base nacional)}}$	Sim	Sim
<b>Relação entre quantidade de famílias e postos de atendimento da CAIXA</b>	Indicador de monitoramento capacidade de atendimento bancário ofertada pela CAIXA aos beneficiários do programa que visa medir a eficiência de atendimento ao público do programa.	$\frac{\text{número de famílias beneficiárias no município}}{\text{número de postos de atendimento da CAIXA no município}}$	Sim	Sim
<b>Taxa de recursos não sacados por programa</b>	Indicador de monitoramento recursos que não foram sacados pelos beneficiários, que permite a verificação da efetividade da etapa de pagamento do programa.	$\frac{\text{(valor dos recursos não sacados no município)}}{\text{valor total dos recursos disponibilizados para o município}} * 100, \text{ por programa}$	Sim	Sim
<b>Taxa de atingimento da meta municipal de cadastramento</b>	Indicador que estabelece a relação entre o total de famílias cadastradas e o conjunto de famílias que constituem o público-alvo do CadÚnico em cada município, para que se possa verificar o grau de focalização do cadastramento.	$\frac{\text{(número de famílias com renda per capita } < 1/2 \text{ SM cadastradas no município)}}{\text{estimativa municipal de famílias com renda } < 1/2 \text{ SM}} * 100$	Sim	Sim
<b>Taxa de custo/transferência anual</b>	Indicador de verificação o custo direto de se administrar o Programa de Transferência de Renda. Permite avaliar a evolução dos custos diretos sobre o programa entre exercícios.	$\frac{\text{Relação custo administrativo direto}}{\text{valor total dos benefícios transferidos, por ano}}$	Sim	Sim
<b>Percentual mensal de famílias recebendo transferência financeira, por município</b>	Indicador que identifica o percentual de benefícios disponibilizados sobre o público alvo, medindo a cobertura do programa em seus exercícios.	$\frac{\text{(n.º de famílias recebendo transferência financeira/n.º estimado de famílias pobres)}}{\text{município}} * 100, \text{ por município}$	Sim	Sim
<b>Percentual mensal de crianças com</b>	Indicador de monitoramento do	$\frac{\text{(N}^\circ \text{ de crianças e adolescentes de 6 a}}{\text{município}}$	Sim	Sim

<b>freqüência escolar acima do mínimo, por município</b>	cumprimento da condicionalidade de educação para crianças, viabilizando ações específicas em municípios que não estejam monitorando a contento.	15 anos de famílias beneficiárias do PBF com freqüência escolar registrada acima do mínimo)/ (N° total de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de famílias beneficiárias do PBF com freqüência escolar acompanhada)*100		
<b>Percentual mensal de jovens com freqüência escolar acima do mínimo, por município</b>	Indicador de monitoramento do cumprimento da condicionalidade de educação para jovens, viabilizando ações específicas em municípios que não estejam agindo para garantir o cumprimento.	(N° de jovens de 16 e 17 anos de famílias beneficiárias do PBF com freqüência escolar registrada acima do mínimo) (N° total de jovens de 16 e 17 anos de famílias beneficiárias do PBF com freqüência escolar acompanhada)	Sim	Sim
<b>Percentual mensal de famílias cumprindo a agenda de saúde e nutrição, por município</b>	Indicador de monitoramento do cumprimento da condicionalidade de saúde pela família, viabilizando ações específicas em municípios que não estejam agindo para garantir o cumprimento.	(N° de famílias beneficiárias do PBF com cumprimento integral da agenda de saúde e nutrição registrado/ N° total de famílias beneficiárias do PBF com agenda de saúde e nutrição acompanhada)*100	Sim	Sim
<b>Percentual semestral de municípios que realizam monitoramento das condicionalidades de educação</b>	Indicador de monitoramento do acompanhamento da condicionalidade de educação pelos municípios, que permite verificar quais municípios precisam ser trabalhados para executar adequadamente esse monitoramento.	(N° de municípios que registraram o acompanhamento da condicionalidade de educação/ N° total de municípios que aderiram ao PBF)*100	Sim	Sim
<b>Percentual semestral de municípios que realizam monitoramento das condicionalidades de saúde</b>	Indicador de monitoramento do acompanhamento da condicionalidade de saúde pelos municípios, que permite verificar quais municípios precisam ser trabalhados para executar adequadamente esse monitoramento.	(N° de municípios que registraram o acompanhamento da condicionalidade de saúde/N° total de municípios que aderiram ao PBF)*100	Sim	Sim
<b>Percentual mensal de benefícios não sacados por município</b>	Taxa mensal de benefícios não sacados por município, que visa identificar situações atípicas de ausência de saques e as medidas corretivas necessárias.	(n.º de benefícios não sacados / n.º total dos benefícios disponibilizados)*100 , por município	Sim	Sim
<b>Percentual anual</b>	Indicador que identifica	n.º de famílias cuja	Sim	Sim

de famílias atendidas que ultrapassaram a linha de pobreza, por município	a porcentagem de famílias atendidas pelo PBF que ultrapassam a linha de extrema pobreza, o saque se traduz em imediato efeito da transferência de renda em público de maior necessidade.	renda familiar per capita após o recebimento do benefício ultrapassa a linha de pobreza/n.º de famílias atendidas)*100		
---	--	--	--	--

Fonte: Relatório de Gestão Senarc/2009 e ofício nº 1508/SENARC/MDS, de 1.6.2010, em resposta à Solicitação de Auditoria 243945/003, de 13.4.2009.

Constatamos que, em termos gerais, todos os indicadores do universo analisado atendem aos critérios de utilidade e mensurabilidade. Em que pese o Gestor considerar que alguns indicadores determinados pelo TCU não tem aplicabilidade direta em suas decisões atuais, consideramos que mesmo estes somam na percepção do andamento do programa pelos órgãos de controle.

Destacamos como evolução dos valores a nova parametrização de referência da nova estimativa de famílias com renda per capita até meio salário mínimo (SM), cujo valor foi atualizado de R\$175,00 para R\$232,00, valor do SM vigente em 2009, o que alinha os valores apurados à realidade do público alvo do programa.

Concluimos pela adequação dos indicadores existentes à tomada de decisões gerenciais, sem prejuízo da constituição de novos indicadores que avanços do programa demandem no futuro (ex.: CadÚnico 7.0 online, a inclusão bancária, etc.).

#### **4.3 ITEM 06 - AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS**

Cumpramos ressaltar que as atividades de gestão de recursos humanos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome são centralizadas na Secretaria Executiva, operacionalizada pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos (CGRH/SPOA/MDS).

A Senarc informou no Relatório de Gestão - 2009 que o quantitativo de pessoal na referida unidade é insuficiente para atender às demandas que envolvem atividades relativas à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Deste modo, a demanda prioritária dessa UJ é um quadro de pessoal próprio, de técnicos qualificados de nível superior. Corroboramos com essa realidade, ou seja, da precariedade de pessoal, o fato de que grande parte do quadro de dirigentes da Senarc (Diretores e Coordenadores-Gerais) não é constituído de servidores efetivos do MDS. Assim, a continuidade dos programas e das ações é muitas vezes interrompida nas mudanças de governo, com o retorno desse pessoal ao seu órgão de origem. Com o objetivo de minimizar o problema, a Senarc encaminhou à Secretaria Executiva (SE) solicitação de organização e realização de concurso público para o provimento de 88 vagas de Analista de Políticas Sociais, com formação em nível superior. Além disso, foi pleiteada a requisição para exercício descentralizado de 8 gestores, que fazem parte do quadro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Portanto, a lotação ideal dessa Secretaria envolve, principalmente, a

realização de concursos públicos em nível superior (Analista de Políticas Sociais e PGPE - Plano Geral de Cargos do Poder Executivo).

Segundo o mesmo Relatório de Gestão, esse acréscimo trará significativa melhora no quadro próprio de pessoal dessa Secretaria e, conseqüentemente, do MDS.

As dificuldades com a gestão de pessoal, apresentadas por esta Secretaria, são coerentes com as da Coordenação de Recursos Humanos da Secretaria Executiva, que consolida as informações sobre recursos humanos do MDS, confirmando, desta forma, a necessidade de aumento do quadro de pessoal próprio para atender as demandas da Senarc. Entretanto, embora as Secretarias integrantes do MDS tenham informado em seus Relatórios de Gestão a carência de pessoal, conforme informações extraídas do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva, exercício 2009, não existem trabalhos conclusivos com um diagnóstico da real necessidade quanto a composição de recursos humanos das unidades organizacionais do MDS que permitam a mensurar o quantitativo ideal de sua força de trabalho.

#### **4.4 ITEM 07 - AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU E DO CONTROLE INTERNO**

Com relação às recomendações e determinações do Tribunal de Contas da União (TCU), relacionadas ao PBF, verificou-se a edição de 14 (quatorze) Acórdãos, publicados em 2009. Destes, a Corte de Contas solicitou à CGU providências de acompanhamento de 4 (quatro), sendo que todos foram considerados atendidos. Quanto aos 10 (dez) restantes apenas 2 (dois) não foram atendidos.

No que diz respeito ao Acórdão n.º 2.015/2006 - Plenário, item 9.1.2, que determinou a realização de crítica periódica entre os dados do Cadúnico e do SISOBI, não obstante a Senarc não ter realizado cruzamentos de dados no exercício de 2008, o TCU, como resultado do Acórdão n. 906/2009, realizou batimento entre o Cadastro Único e o SISOBI, tendo como referência o ano de 2008, cujo resultado foi encaminhado para averiguação municipal - processo este concluído em junho de 2010, cujos resultados ainda não foram analisados pela CGU. Quanto ao exercício de 2009, a Senarc indicou que, de posse do batimento entre SISOBI e Cadastro Único realizado pela CGU, encaminhará esses resultados para a averiguação dos municípios no segundo semestre de 2010.

No que se refere à atuação da Controladoria Geral da União (CGU), verificou-se que o gestor providenciou boa parte das recomendações apontadas por esta Controladoria. Foram avaliadas 32 (trinta e duas) recomendações oriundas dos Relatórios de Auditoria nos 222973/2008, 189967/2006 e 208491/2007; das Notas Técnicas nos 1767/DSDDES/DS/SFC/CGU-PR/2009, 1766/DSDDES/DS/SFC/CGU-PR/2009, 1867/DSDDES/DS/SFC/CGU-PR/2007 e 1440/DSDDES/DS/SFC/CGU/2007.

Dessas recomendações, 19 (dezenove) foram consideradas plenamente atendidas ou perderam sua relevância e as demais 13 (treze) estão em

atendimento dentro dos prazos ou são de cunho estruturante e seus resultados já apontam para o devido controle desejado.

Destacamos como providências de significativo impacto na gestão: o início da implementação do CadÚnico 7 e os ajustes normativos, em curso, para a gestão da prestação de contas do IGD.

#### **4.5 ITEM 08 - AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS E PROJETOS FINANCIADOS COM RECURSO EXTERNOS**

A SENARC não executa diretamente projetos financiados com recursos externos ou organismos internacionais. Os resultados das auditorias procedidas nos contratos de recursos externos e acordos de cooperação técnica internacional estão incluídos no relatório de auditoria da Secretaria Executiva do MDS, não obstante, a realização técnica ser competência da Senarc.

#### **4.6 ITEM 09 - AVALIAÇÃO DA GESTÃO PASSIVOS**

Os registros contábeis da Senarc no SIAFI não apresentaram movimentação na conta 2.1.2.1.1.11.00 (Fornecedores por insuficiência de créditos/recursos), nem dotação ou apropriação de despesas em elemento de despesa de exercícios anteriores (rubrica 92).

#### **4.7 ITEM 10 - AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS INSCRIÇÕES EM RESTOS A PAGAR**

No exercício de 2009 a Senarc inscreveu em Restos a Pagar (RAP) o montante de R\$ 112.956.470,61. Do montante inscrito R\$ 110.000.000,00 trata-se de RAP processados, relativos à ação 8442, e o restante de R\$ 2.956.470,61, em RAP não-processados distribuídos do seguinte modo: R\$ 250.673,99 para a ação 6524 e R\$ 2.705.896,62 na ação 6414. O valor de RAP processado destinou-se a pagamentos dos beneficiários do PBF, competência do mês de dezembro/2009. Quanto aos RAP não-processados o valor relativo a ação 6624 destinou-se a cobertura de despesas do contrato com a CAIXA e o restante, inscrito na ação 6414, destinou-se R\$ 2.670.000,00 à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento da Prefeitura Municipal de São Paulo e o saldo de R\$ 35.896,62 inscritos em favor da Fundação Escola de Administração Pública (ENAP). Foram analisados a totalidade dos valores inscritos.

#### **4.8 ITEM 16 - AVALIAÇÃO DA REGULARIDADE DO EXPURGO CONTRATUAL DA CPMF**

Da análise da existência de contratos celebrados pela SENARC anteriores à extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF, a partir de janeiro de 2008, foi constatado a ocorrência do Contrato de Prestação de Serviços firmado entre o MDS e a CAIXA em 1.1.2006, prorrogado em dezembro de 2007, por mais 24 meses, conforme segundo Termo Aditivo, no entanto a referida Contribuição não estava incluída na composição dos custos dos itens tarifários.

5. Entre as constatações identificadas pela equipe, não foi possível efetuar estimativa de ocorrência de dano ao erário.

### **III - CONCLUSÃO**

Eventuais questões pontuais ou formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno.

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, 9 de julho de 2010.