

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA

Exercício: 2013

Processo: 71000.051756/2014-79

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201406991

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

Análise Gerencial

Senhora Coordenadora-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201406991, 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 02/05/2014 a 13/06/2014, 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.



2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 30/10/2013, entre SFC/DSEDES - 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 da Conformidade das Peças

Considerando o disposto na Decisão Normativa/TCU nº 132/2013 para a avaliação da conformidade das peças do Processo Anual de Contas da SENARC/MDS, buscou-se verificar: a) se a unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência; e b) se as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 127/2013, da DN TCU nº 132/2013 e da Portaria-TCU nº 175/2013.

A metodologia utilizada pela equipe de auditoria consistiu na análise de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares (Processo nº 71000.051756/2014-79). Do resultado dessa análise, foi verificado que a Unidade elaborou todas as peças exigidas pelas normas do TCU para o exercício de 2013. Entretanto, no que concerne ao Relatório de Gestão, o conteúdo atende parcialmente ao estabelecido pela Portaria TCU nº 175/2013.

Nesse sentido, por meio da Nota de Auditoria nº 201406991/001, foi dado conhecimento à UJ acerca dos itens que necessitavam de complementação de dados, tendo o gestor apresentado as informações solicitadas, as quais foram anexadas ao referido Processo, com exceção da análise crítica da contratação de consultores na modalidade “Produto” (Subitem 27.2 do Anexo Único da Portaria 175/2013).

Quanto ao conteúdo do Rol de Responsáveis, verificou-se a citação da IN 57/2008 como referência, sendo que a norma correta é a IN 63/2010, e a ausência do endereço do correio eletrônico de todos os agentes responsáveis arrolados, conforme estabelecido no inciso VI do art. 11 da IN TCU nº 63/2010. Posteriormente, por meio do Ofício nº 3111/SENARC/MDS, de 2.5.2014, a UJ encaminhou novo documento ajustado que se encontra anexado ao Processo de Contas às fls. 06/07, adequado à legislação vigente.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) 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 é o órgão gestor em nível nacional desse 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.

O Programa Bolsa Família é norteado por três eixos: a) transferência direta de renda, a fim de promover melhorias imediatas nas condições de vida das famílias; b) reforço do acesso das famílias beneficiárias aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social, contribuindo para romper a reprodução do ciclo de pobreza entre as gerações; e c) integração com outras ações e programas de governo e da sociedade civil, viabilizando o desenvolvimento das famílias mais vulneráveis.

As atividades da SENARC estão estruturadas basicamente em três macroprocessos finalísticos: i) monitoramento e qualificação dos dados do Cadastro Único; ii)



pagamento de benefícios às famílias do PBF; e iii) acompanhamento do cumprimento das condicionalidades do PBF.

O valor orçado para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, segundo a Lei Orçamentária nº 12.798, de 4 de abril de 2013, destinado à execução do Programa Bolsa Família, foi de R\$22.076.153.581,00. Posteriormente, foram adicionados créditos suplementares no valor de R\$ 2.497.836.486,00 ao referido Programa, totalizando, dessa forma, R\$24.573.953.581,00.

Quadro 01 - Execução das Ações relativas ao Programa 2019

Ações que Compõe o Programa 2019 - Bolsa Família	Dotação Atualizada	Despesas Liquidadas
20IT- Aperfeiçoamento da Disseminação de Informações do PBF e do Cadastro Único	12.519.250,00	8.251.634,39
6414- Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único	25.002.014,00	8.377.016,09
8442- Transferência de Renda às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza	23.997.460.000,00	23.997.460.000,00
8446 – Serviços de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família	538.972.317,00	437.238.157,95
Total	24.573.953.581,00	24.451.326.808,43

Fonte: LOA 2013 e Siafi Gerencial

Nesse contexto, a fim de opinar sobre os resultados da gestão de 2013 da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, foram selecionados aspectos relacionados às Ações 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”, ambas associadas ao Programa 2019 – Bolsa Família. Tais Ações têm por finalidade “melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e, sobretudo, extremamente pobres, por meio de transferência direta de renda e da articulação com outras políticas promotoras de emancipação”, e fortalecer a “capacidade de gestão descentralizada do programa Bolsa Família”, respectivamente, e foram selecionadas por critérios de materialidade e criticidade.

Também foram considerados os conteúdos pactuados entre CGU e TCU, nos termos dos parágrafos 6º, 7º e 8º do art. 9º da DN TCU nº 132/2013, de acordo com a Ata de Reunião realizada em 30/10/2013, entre SFC/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), a seguir citados:

- Ação 8442 - Avaliação da execução do Programa Bolsa Família, por meio da apresentação de resultados dos trabalhos de Sorteios Públicos e batimentos de dados da Folha de Pagamento do Programa com o Cadastro Único com servidores municipais presentes na RAIS e aposentados e pensionistas do INSS.
- Ação 8446 - Análise da aferição e do cálculo do IGD.

Com relação ao macroprocesso “pagamento de benefícios às famílias do PBF”, verificou-se que, para a Ação 8442, na qual os benefícios financeiros são transferidos diretamente às famílias selecionadas para o Programa, as execuções físico-financeiras atingiram a meta inicialmente prevista para o exercício de 2013, conforme o quadro a seguir:



Quadro 02 - 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	Liquidação	Liquidação/Previsão %
Física (famílias)	13.800.000	14.086.199	102
Financeira (em R\$)	23.997.460.000,00	23.997.460.000,00	100

Fonte: SIAFI Gerencial, SIOF e Relatório de Gestão da Unidade.

De acordo com informação extraída do Relatório de Gestão, a suplementação orçamentária da Ação 8442 viabilizou a ampliação da concessão do Benefício de Superação da Pobreza (BSP) a aproximadamente 1,2 milhão de famílias em situação de extrema pobreza em 2013.

Outra atividade do macroprocesso em questão selecionada para avaliação dos resultados da gestão foi a concessão de novos benefícios do Programa Bolsa Família. Sobre o assunto, verificou-se que a rotina da Unidade para conceder novos benefícios atende aos requisitos das normas estabelecidas. Vale ressaltar, contudo, que apesar de atender 102,53% do público alvo estimado do país, existe variação do percentual de cobertura da população nos municípios, com 9% deles com taxa de cobertura menor que 75% e com 9,5% dos municípios com taxas superiores a 120%. Estes dois grupos devem ser trabalhados pela área responsável pelo Cadastro Único para corrigir suas distorções, tendo em vista a SENARC não limitar novas concessões de benefícios a Municípios com taxas elevadas de cobertura.

Ainda quanto ao pagamento de benefícios às famílias do PBF, verificou-se o processamento e a extração da Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família realizados pelo Sistema de Benefícios ao Cidadão - SIBEC. Em relação a essa etapa, nota-se a ocorrência de inconsistências relevantes, sendo causadas, em sua maioria, por falhas no SIBEC, sistema responsável pela geração da folha. Embora a CAIXA tenha implementado rotinas de auditoria, a ocorrência dessas falhas demonstra fragilidades nos controles instituídos. Por outro lado, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, responsável pelo acompanhamento e fiscalização do PBF, tem encontrado dificuldades em obter, junto à CAIXA, correções tempestivas das inconsistências encontradas no SIBEC. Entretanto, de forma geral, o SIBEC tem alcançado seu propósito.

No que diz respeito ao macroprocesso “monitoramento e qualificação dos dados do Cadastro Único”, cabe destacar as ações de busca ativa e o processo de Averiguação Cadastral Anual, que, diferentemente do processo de Revisão Cadastral, o qual busca atualizar anualmente as informações das famílias que tiverem com seus cadastros sem nenhuma atualização há mais de 2 anos, tem como objetivo verificar a consistência dos dados inseridos e tratar as inconsistências verificadas.



A localização e a caracterização das famílias de baixa renda no Cadastro Único vêm se aprimorando por meio do desenvolvimento de ações de busca ativa, tais como mutirões e oficinas para inclusão e atualização cadastral de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos. Em 2013 (janeiro a dezembro), foram incluídas mais de 1,8 milhão de famílias de baixa renda no Cadastro Único, havendo a concessão de benefícios do Programa Bolsa Família a 241.142 novas famílias em extrema pobreza, fato que contribuiu, decisivamente, para o alcance dos objetivos do Programa.

Por outro lado, paralela à busca ativa, a SENARC realiza ações de qualificação dos dados do Cadastro Único. Nesse contexto, vale ressaltar a publicação da Portaria nº 94, de 04 de setembro de 2013, que disciplina os procedimentos periódicos de Averiguação Cadastral realizados pela SENARC. 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. São consideradas inconsistentes as informações que apresentarem divergência entre o que consta no Cadastro Único e o que está registrado, para a mesma pessoa ou família, em outra fonte. Depois desses cruzamentos, os municípios devem adotar medidas para o tratamento das inconsistências identificadas.

De acordo com o Relatório de Gestão da UJ, em 2013, encerrou-se o procedimento de Averiguação Cadastral 2012, para a qual se realizou o cruzamento do Cadastro Único e da Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família (PBF) com outros registros administrativos do Governo Federal para a definição do público-alvo de cadastros a serem averiguados: Sistema Informatizado de Óbitos (SISOBI), a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2010; e a base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Como resultado, 256.380 famílias tiveram seus benefícios cancelados, sendo 98.970 por desatualização cadastral e 157.410 por renda acima do perfil do Programa Bolsa Família.

Já o processo de Averiguação Cadastral de 2013 ainda estava em curso quando da elaboração deste Relatório de Auditoria, contudo cabe ressaltar que contemplou, dentre outras, as famílias beneficiárias identificadas no cruzamento de dados do Cadastro Único com o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), realizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e as famílias, apontadas pelo preditor de renda desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que reduziram a renda familiar *per capita* e se tornaram elegíveis ao Benefício de Superação da Pobreza Extrema (BSP) ou aptas a receberem mais recurso desse benefício.

Destaca-se também a publicação no Diário Oficial da União, em 24 de dezembro de 2013, do extrato do Contrato entre o MDS e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev, tendo como objeto a prestação de serviços de tecnologia da informação e consultoria técnica de cruzamento de informações das bases de dados do Cadastro Único e o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), visando a melhoria da qualidade de informações cadastrais e possibilitando a verificação frequente e sistemática da fidedignidade das informações de renda e óbitos declaradas ao Cadastro Único.

No que concerne à avaliação do PBF por meio de sorteios públicos, em que puderam ser verificados os três macroprocessos, foram considerados os resultados das fiscalizações realizadas por ocasião do 37º e 38º Sorteios de Municípios. Observou-se que, nos



municípios fiscalizados, 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; incentivar os municípios a oferecerem ações complementares de qualidade ao PBF, de forma a auxiliar as famílias a deixarem a condição de vulnerabilidade; melhorar os processos de cadastramento das famílias, de forma que as informações de quantidade de membros da família e renda sejam mais fidedignas; e aperfeiçoar as rotinas de auditoria para verificação de recebimento indevido de benefícios. Cabe destacar os resultados parciais obtidos a partir da revisão dos dados cadastrais de famílias beneficiárias apontadas com renda *per capita* superior à estabelecida pela legislação do PBF nos municípios sorteados, que, conforme aferição realizada pela CGU em outubro de 2013, foi verificada a exclusão de 5.128 famílias beneficiárias da Folha de Pagamento do PBF.

Já com relação à Ação 8446, as execuções físico-financeiras estiveram próximas das metas previstas, conforme quadro a seguir, ressaltando que os recursos são transferidos aos fundos de assistência social locais:

Quadro 03 - 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	Previsão Atualizada	Liquidação	Liquidação/Previsão %
Física (Municípios)	5.565	5.426	97
Financeira (em R\$)	538.972.317,00	437.238.157,95	81

Fonte: SIAFI Gerencial, SIOP e Relatório de Gestão da Unidade.

Com relação à meta física da Ação 8446, conforme informações extraídas do Relatório de Gestão, 139 municípios não fizeram jus ao repasse de recursos por meio do IGD, sendo que, destes, 12 por não estarem sob a 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 e, os demais municípios, por não obterem os indicadores mínimos exigidos na gestão do PBF e Cadastro Único, conforme art. 3 da Portaria 754/2010. Já para a meta financeira, foram liquidados os valores relativos ao período compreendido entre janeiro e outubro de 2013, tendo a Unidade inscrito em restos a pagar não processados o valor de R\$101.669.035,98.

Ademais, avaliou-se a rotina de cálculo do Índice de Gestão Descentralizada - IGD do Programa Bolsa Família e de apuração do montante de Apoio Financeiro à Gestão Descentralizada a ser repassado mensalmente aos municípios. Constatou-se que os instrumentos de sistema de informação disponíveis para o desenvolvimento do trabalho não são os mais adequados para o tratamento do volume de informações envolvidas, apesar de a rotina de trabalho existente gerar o produto esperado.



2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, por meio da Ata de Reunião realizada em 30/10/2013, entre SFC/DSEDES - 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), esse tema não foi objeto de exame.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A avaliação da suficiência da força de trabalho disponível para o desempenho das atividades da SENARC possui duas vertentes: em três de seus departamentos, Departamento de Benefícios - DEBEN; Departamento do Cadastro Único - DECAU; e Departamento de Condicionalidades - DECON, os processos são, essencialmente, baseados em informações disponibilizadas via sistema pelos municípios. Nesses casos, importa mais a qualificação que a quantidade de pessoal disponível, característica compatível com a composição de mais de 60% do quadro com nível superior.

Já no Departamento de Operação - DEOP, no qual há maior dependência de mão-de-obra, foi detectado um passivo considerável de processos pendentes de tratamento. No entanto, buscando solucionar a questão, o Departamento está se mobilizando no sentido de automatizar as rotinas e propor mecanismos de racionalização dos processos, especialmente do ponto de vista da economicidade. Na situação atual, a força de trabalho mostra-se aquém da necessária para enfrentar a demanda existente, tanto pelo fluxo de entrada de denúncias a serem apuradas, quanto pelo passivo da área. Com a implantação das medidas de automatização e de racionalização da demanda, a insuficiência de mão-de-obra poderá ser minorada.

2.5 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Por meio de levantamento efetuado no sítio do Tribunal de Contas da União, não foram identificados Acórdãos e Decisões proferidas no exercício de 2013 à UJ auditada e com expressa determinação para manifestação desta Controladoria-Geral da União nas contas a serem apresentadas pela SENARC.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Para verificar a existência de uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU, especialmente quanto à instauração de TCE, à apuração de responsabilidade e às causas estruturais das falhas detectadas em ações de controle, foram solicitadas informações à Unidade e realizada uma visita à Coordenação-Geral de Acompanhamento e Fiscalização do Departamento de Operação (CGAF/DEOP), unidade responsável pela abertura e condução do processo administrativo para apuração dos fatos apontados pela CGU que envolvem evidências de recebimentos indevidos de benefícios do PBF.

Por meio do Ofício nº 3225/SENARC/MDS, de 16.5.2014, a SENARC informou que mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações formuladas pela CGU. Assim, o acompanhamento do Plano de Providências Permanente (PPP) da



CGU é coordenado pelo gabinete da SENARC, 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 concerne à implementação das recomendações provenientes de auditorias de avaliação de gestão, de acompanhamento de gestão e notas técnicas, em 2013, verificou-se que, de um total de 37 recomendações acompanhadas no exercício, 24 foram atendidas em 2013, o que corresponde a aproximadamente 65% do total. Conforme análise das atualizações do PPP realizadas no exercício, bem como de informações prestadas pela SENARC, a demora na implementação de algumas recomendações ocorre em decorrência de problemas de infraestrutura na área da Tecnologia da Informação do MDS e intervenções tecnológicas por parte do Agente Operador do Programa.

Nesse contexto, cabe ressaltar a importância do atendimento às recomendações formuladas pela CGU, principalmente no que tange à necessidade de aperfeiçoamento dos aplicativos que automatizam o cálculo do IGD (exercício de 2009) e de implementação de solução definitiva que impeça o pagamento concomitante de Benefício Básico do PBF como Responsável Familiar (RF) e Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) como Dependente em grupos familiares distintos (exercício de 2011), sendo que, neste último caso, verificou-se um prejuízo a ser apurado pela SENARC.

Entretanto, o maior número de recomendações encaminhadas à SENARC para implementação são originárias das fiscalizações realizadas nos municípios por ocasião dos Sorteios Públicos, atualmente em sua 39ª Edição. Além dessas, também existem as recomendações formuladas à SENARC por meio dos Relatórios de Demandas Especiais (RDE), decorrentes de trabalhos originados por demanda interna da CGU ou por solicitação de outros Órgãos. Em 13.6.2014, existiam pendências em 585 municípios fiscalizados somando-se as provenientes dos Sorteios e dos RDE.

Esse passivo criou a necessidade de um trabalho conjunto da equipe de fiscalização da SENARC (CGAF) e da equipe da DSDS/DS/SFC/CGU-PR, coordenado pela Assessoria Especial de Controle Interno do MDS, visando buscar uma solução para o tratamento mais efetivo e célere das pendências dos Sorteios Públicos. Após várias reuniões técnicas, o processo está em fase final de validação dos textos de orientação aos municípios para, em seguida, dar início ao tratamento utilizando a nova metodologia.

Cabe aqui destacar que, em 2013, foram encaminhados ao MDS os Relatórios de Fiscalização resultantes das fiscalizações realizadas nos municípios sorteados por ocasião dos 37º e 38º Sorteios de Municípios. Como resultados parciais desses sorteios, foi constatada, até outubro de 2013, a exclusão de 5.128 famílias beneficiárias da Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família por não atenderem mais aos critérios de elegibilidade do Programa, totalizando R\$ 434.940,00 mensais de benefícios cancelados, o que possibilitou a entrada de novas famílias no Programa. No que tange a apuração de responsabilidade junto às famílias beneficiárias do PBF, ressalta-se que a CGAF, visando garantir uma instrução processual mais segura e uma maior qualidade na obtenção de resposta dos municípios oficiados para a apuração de denúncias, aperfeiçoou o conteúdo de suas diligências, reforçou os procedimentos básicos de fiscalização por meio da expedição dos Informes Bolsa Família nº 337, 345 e 354 e atualizou os conteúdos das apresentações e materiais utilizados em procedimentos de capacitação realizados pela SENARC.



Outro ponto positivo que deve ser destacado com relação aos controles internos foi a contratação de um consultor para o desenvolvimento de dois manuais de fiscalização, um interno e outro de orientação detalhada para atuação do gestor municipal, com previsão de publicação para 2014.

Como fato negativo, deve ser citada a falta de um sistema específico para registro e controle das demandas de fiscalização da CGU que atualmente são registradas manualmente num Banco de Dados do Access, sendo que para consultas e tratamento, é necessária a utilização do processo físico. Nesse sentido, a Unidade informou que está em implementação o SIGAF - Sistema de Gestão do Acompanhamento e Fiscalização do Programa Bolsa Família – PBF, um dos módulos que compõem o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família – SIGPBF, que é um aplicativo em desenvolvimento e que tem por objetivo sistematizar e padronizar a gestão das ações de acompanhamento e fiscalização. Mas, devido às limitações da área da tecnologia da informação, não há previsão para entrar em funcionamento.

Do exposto, avalia-se que a UJ mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU visando o cumprimento dos prazos estabelecidos nas diligências desta CGU, embora necessite reunir esforços no sentido de dar tratamento às recomendações oriundas dos Sorteios e RDE e de elidir as impropriedades identificadas nas demais diversas áreas de gestão, a exemplo das situações ocorridas na operacionalização do PBF pelo Agente Operador (CAIXA) e ao aperfeiçoamento do cálculo do IGD.

2.7 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

No âmbito dos projetos de cooperação técnica com Organismos Internacionais, observou-se que a SENARC possuía no exercício em análise um projeto em andamento junto à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, registrado sob o nº 914BRZ3002, denominado “Apoio ao Programa Bolsa Família e ao Plano para Superação da Extrema Pobreza”, com a ocorrência de contratações de consultores (pessoas físicas) na modalidade “Produto”.

Verificou-se que as informações sobre as contratações de consultores na modalidade “produto” no âmbito do citado Projeto foram incluídas no Relatório de Gestão da SENARC, exercício 2013, no formato definido no subitem 27.1 da Portaria-TCU nº 175, de 9.7.2013. Contudo, a UJ não fez constar em seu Relatório o solicitado no subitem 27.2 da referida Portaria, que trata da análise crítica explicitando o entendimento do gestor quanto à eficácia da adoção deste mecanismo de aquisição de conhecimento especializado no âmbito dos projetos de cooperação técnica com Organismos Internacionais.

Cabe registrar que a contratação de consultores para os projetos de cooperação técnica internacional no âmbito do MDS se dá por intermédio da Diretoria de Projetos Internacionais – Unidade vinculada à Secretaria Executiva do MDS, a quem cabe a coordenação, o planejamento, a supervisão e a execução orçamentária e financeira das atividades relativas aos projetos de cooperação técnica com organismo internacional em conformidade com as diretrizes da Secretaria-Executiva, conforme o art. 13, da Portaria 120, de 12.6.2012, que aprovou o Regimento Interno do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.



2.8 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Com o objetivo de verificar se os controles internos administrativos garantem o atingimento dos objetivos estratégicos da UJ 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 para avaliar 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

As competências de cada área estão definidas na Portaria GM/MDS nº 120, de 12.6.2012, que aprovou o Regimento Interno do MDS. Contudo, verificou-se a ausência de manuais de orientação sobre os procedimentos e tarefas a serem executadas pelas áreas, dificultando a retenção do conhecimento sobre os processos de trabalho. Sobre essa questão, cabe destacar a contratação de consultor para a elaboração de dois manuais, um de procedimentos internos de acompanhamento e fiscalização da CGAF/DEOP e outro de fiscalização para os gestores municipais, com previsão de entrega neste exercício de 2014.

A elaboração desses manuais demonstra a existência de um ambiente voltado à cultura de controle, com a preocupação da documentação acerca da operacionalização dos procedimentos da UJ, o que favorece o conhecimento, esclarece as dúvidas e diminui riscos.

Ademais, com o ingresso de novos servidores na Unidade, houve a realização de capacitação, a fim de melhor prepará-los para a realização de suas atividades.

II - Avaliação de Risco e Atividades de Controle

A SENARC tem demonstrado fragilidades nos controles internos referentes à validação de alguns produtos entregues pela CAIXA, tendo em vista a detecção de inconsistências na Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família-PBF, tais como pagamentos indevidos do Benefício Variável Jovem - BVJ, além de cancelamentos e reversões de benefícios sem o conhecimento da Unidade.

Muito embora exista um contrato de prestação de serviços celebrado entre o MDS e o Agente Operador do Programa - CAIXA com a definição das regras e condições a serem aplicadas, cabe à SENARC acompanhar e fiscalizar a execução deste contrato, necessitando para isso de uma avaliação de risco visando a implementação de controles internos capazes de identificar procedimentos indevidos sobre a Folha de Pagamento do PBF.

Além disso, foram verificadas fragilidades no processo de cálculo do Índice de Gestão Descentralizada – IGD do PBF, uma vez que os instrumentos de sistema de informação disponíveis para o desenvolvimento do trabalho não são os mais adequados para o tratamento do volume de informações envolvidas.

Por fim, observou-se também que a estrutura de controle de casos de recebimento indevido por parte de beneficiários do PBF no âmbito da CGAF/DEOP não comporta o volume de demandas recebidas pela área, conforme comprovado pela quantidade de



recomendações pendentes de implementação originadas das fiscalizações de Sorteios de Municípios realizadas pela CGU.

III - Informação e Comunicação

Por meio das análises realizadas nas áreas de gestão selecionadas para exame, verificou-se que a Unidade dispõe de correio eletrônico institucional, de intranet e de página na internet, em que são divulgados atos normativos, manuais, instruções normativas e operacionais e ainda os informes “Bolsa Família Informa” e “Informe Controle Social” para interagir com os parceiros da execução do Programa Bolsa Família.

IV - Monitoramento

Por meio dos exames realizados, verificou-se dificuldade da Unidade auditada no atendimento a quatro recomendações da CGU relativas à Auditoria de Contas de 2008 e 2010, dificuldade essa, de acordo com a justificativa da Unidade, decorrente da demora na implementação das soluções por atores externos à SENARC.

Cabe ressaltar que, no caso do pagamento indevido de BVJ a beneficiário que compunha outra família como Responsável Familiar, a SENARC tomou conhecimento da falha por meio do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108674, tendo encaminhado Ofício à CAIXA questionando a questão em junho de 2011. A partir deste Relatório, o diagnóstico realizado pela SENARC era o de que a falha estava relacionada à duplicidade cadastral, e as tratativas da SENARC com a CAIXA se deram no sentido de avaliar sua resolução a partir da implantação e expansão da Versão 7 do Cadastro Único e a entrada em operação do novo Cadastro NIS, esse último ainda em desenvolvimento no segundo semestre de 2011. Nesse sentido se deu o posicionamento da Unidade no monitoramento do Plano de Providências Permanente, ainda no segundo semestre de 2011 (conforme Ofício SENARC nº 2.747/2011, de 17.11.2011, enviado à CGU). Todavia, apenas em maio de 2012, a Unidade reiterou o Agente Operador a respeito dessas ocorrências, por meio da abertura da demanda nº 422 no Portal de Demandas, a fim de responder à Nota Técnica nº 803/DSDES/DS/SFC/CGU-PR, de 11.04.2012, que apontou novamente a impropriedade. Tal situação demonstra a necessidade de aperfeiçoamento do monitoramento das falhas detectadas pelos órgãos de controle.

Por outro lado, observou-se um avanço acerca do monitoramento das implementações das recomendações oriundas de Sorteios de Municípios no que diz respeito à distribuição por parte da CGAF/DEOP das tarefas aos demais setores competentes da SENARC, pois anteriormente a referida Coordenação avocava as respostas para todas as pendências relacionadas à fiscalização de municípios, contribuindo para a sobrecarga do setor.

Diante do exposto, foram observadas fragilidades nos elementos **Avaliação de Risco**, **Atividades de Controle** e **Monitoramento**, tendo em vista que falhas constatadas na operacionalização do Programa pela CAIXA poderiam ser mais rapidamente detectadas se houvesse uma melhor avaliação de risco e, conseqüentemente, implementação de controles para mitigá-las/saná-las, uma vez que envolvem atividades de pagamento de benefícios, cerne da execução da Ação 8442.

Entretanto, a partir da análise supracitada, verificou-se também que há a preocupação da Unidade no fortalecimento dos elementos do seu sistema de controle interno, principalmente no que tange ao **Ambiente de Controle**, a exemplo da elaboração de manuais e da implementação de sistema para acompanhamento e fiscalização no âmbito



das atividades da CGAF/DEOP. Além disso, não foram verificadas falhas decorrentes de fragilidades no elemento **Informação e Comunicação**.

Dessa forma, conclui-se que as fragilidades verificadas nos controles internos administrativos não impediram o atingimento dos objetivos estratégicos da UJ auditada, contudo, torna-se necessário o aperfeiçoamento do seu sistema de controle interno com vistas a melhorar a qualidade dos resultados do Programa Bolsa Família.

2.9 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as constatações identificadas pela equipe, aquelas nas quais foi estimada a ocorrência de dano ao erário são as seguintes:

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.

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.

3. Conclusão

Eventuais questões 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/DF, 23 de julho de 2014.



1 Bolsa Família

1.1 Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Ação 8442 - Transferência de Renda às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza.

Fato

Trata-se da Ação 8442-Transferência de Renda às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004), cuja finalidade 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.

A forma de implementação dessa Ação é direta e a gestão é descentralizada. 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 dos benefícios é mensal, diretamente às famílias e o saque ocorre por meio de cartão magnético. O agente operador é a Caixa Econômica Federal, responsável por toda a logística de pagamento, desde a confecção dos cartões, geração da folha de pagamento e a disponibilização dos recursos nas suas agências ou nos correspondentes bancos conveniados. A União transfere o montante dos recursos para a Caixa.

O montante de recursos liquidados nesta Ação, no exercício de 2013, está discriminado no quadro abaixo:

Quadro 04 - Execução das Despesas

Ação Governamental	Despesas Liquidadas R\$	% das Despesas Executadas da Ação 8442 em relação ao total executado no Programa 2019-Bolsa Família
8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004).	R\$ 23.997.460.000,00	97,6%

Fonte: SIAFI Gerencial.



1.1.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Resultados das fiscalizações nos municípios sorteados por ocasião dos 37º e 38º Sorteios.

Fato

Em atendimento ao disposto no art. 74 da Constituição Federal de 1988, a CGU realiza ações de controle com o objetivo de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Nesse sentido, em 2013, a CGU encaminhou à SENARC os relatórios resultantes dos trabalhos das fiscalizações realizadas acerca do Programa Bolsa Família – PBF, principalmente no que tange a Ação 8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza, por ocasião das 37ª e 38ª Etapas do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos de Municípios. A partir da análise desses resultados, foi realizada uma avaliação da execução do PBF. Resumidamente, a metodologia utilizada pela CGU para a realização dessa avaliação passou pelas seguintes fases:

- i) **Priorização da Ação governamental;** estudo acerca das formas de execução da Ação; definição das questões estratégicas para serem respondidas ao longo da avaliação; definição dos procedimentos e questionários a serem aplicados nas verificações in loco;
- ii) **Sorteios de Municípios:** sorteio dos municípios a serem fiscalizados; definição das amostras de famílias e escolas a serem visitadas, cruzamentos de bases de dados para subsidiar as fiscalizações; fiscalizações nos municípios; envio dos relatórios ao Ministério; publicação dos relatórios no site da CGU.
- iii) **Consolidação dos Resultados:** análise dos resultados obtidos a partir dos relatórios encaminhados ao Ministério.

No âmbito do Programa Bolsa Família, foi selecionada a Ação 8442 para a avaliação do Programa, uma vez que engloba aproximadamente 97% dos recursos orçamentários destinados ao PBF (materialidade), tem a sua execução realizada de maneira compartilhada entre os governos federal, estaduais e municipais (criticidade) e tem por objetivo melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e, sobretudo, extremamente pobres, por meio de transferência direta de renda e da articulação com outras políticas promotoras de emancipação (relevância).

Para os exercícios de 2011 a 2013, a execução dos recursos orçamentários da Ação 8442 está a seguir discriminada por Região:

Quadro 05 – Execução Financeira da Ação 8442

Regiões	Valores executados da Ação 8442 (R\$ 1,00)		
	2011	2012	2013
Nordeste	8.638.209.657,00	10.692.137.000	12.477.844.700
Sudeste	3.920.697.733,00	4.799.093.300	5.575.947.700
Norte	1.932.139.914,00	2.413.427.500	3.002.399.500
Sul	1.268.486.712,00	1.540.196.900	1.731.709.600
Centro-Oeste	884.444.316,00	1.085.175.300	1.209.558.500
Brasil (Total)	16.643.978.332,00	20.530.030.000	23.997.460.000

Fonte: SIGPLAN e SIOP



Para o exercício de 2014, conforme a Lei Orçamentária Anual – LOA 2014 – Lei nº 12.952, de 20.1.2014, o valor orçado para a Ação 8442 é de R\$ 24.650.890.000,00, com o objetivo de atender cerca de 14 milhões de famílias beneficiárias.

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 efetivação e o sucesso do Programa. Assim, na execução da referida avaliação, a CGU atuou somente nos municípios, por meio de fiscalizações nas Prefeituras, nas Escolas, nas Famílias e nos Órgãos de Controle Social.

A avaliação do Programa Bolsa Família nos 37º e 38º Sorteios de Municípios teve como objetivo geral responder às seguintes questões estratégicas:

1. O titular está recebendo o benefício?
2. Os beneficiários atendem aos critérios de elegibilidade?
3. Os beneficiários cumprem as condicionalidades do Programa?
4. A gestão municipal disponibiliza serviços e estruturas institucionais para a execução local do Programa Bolsa Família?
5. Os procedimentos de revisão cadastral das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família estão sendo executados adequadamente?
6. A gestão municipal está acompanhando adequadamente as condicionalidades do Programa Bolsa Família?
7. Existe transparência pública dos beneficiários do Programa no município?
8. A prefeitura desenvolve algum programa/ação complementar ao PBF?
9. O órgão de controle social foi constituído e é atuante?

A estratégia de atuação incluiu o sorteio de 119 municípios fiscalizados em decorrência das 37ª e 38ª Etapas do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos realizadas pela CGU.

Para cada município selecionado, foram elaboradas amostras de famílias, escolas e alunos, considerando-se os dados constantes do Cadastro Único, do Projeto Presença e da Folha de Pagamento do PBF. Assim, para os 119 municípios, foram visitadas 3.519 famílias beneficiárias e 555 escolas (para a verificação das informações acerca da condicionalidade da educação de 7.129 alunos beneficiários do Programa Bolsa Família).

As fiscalizações *in loco* ocorreram, para o 37º Sorteio, no período compreendido entre 22 a 26/10/2012 e, para o 38º Sorteio, no período entre 18 a 22/03/2013.

Para identificar possíveis famílias beneficiárias dos municípios fiscalizados recebendo indevidamente os benefícios do PBF, além das visitas às famílias selecionadas na amostra, foi realizado um cruzamento de dados do Cadastro Único, Folha de Pagamento do PBF, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Folha de Pagamento do INSS das famílias beneficiárias do PBF. O resultado desse cruzamento apontou servidores municipais, trabalhadores vinculados à iniciativa privada, aposentados e pensionistas do INSS integrando famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) com indícios de renda *per capita* acima do limite permitido na legislação para a permanência no Programa (*per capita* mensal familiar acima de meio salário mínimo).

Cabe informar, que o volume de recursos transferidos aos municípios contemplados na amostra, relativo ao período de exame que compreendeu janeiro/2011 a julho/2012, para o 37º Sorteio, e janeiro/2011 a outubro/2012, para o 38º Sorteio, foi de R\$ 668.503.145,00.

Para a realização dessa avaliação, as equipes utilizaram procedimentos e técnicas de fiscalização, em especial a indagação escrita e oral, por meio da aplicação de



questionários elaborados pelo Órgão Central da CGU, além da análise documental, com o objetivo de obter evidências suficientes e adequadas para analisar as informações necessárias à formulação e fundamentação de opinião por parte da CGU. Foram entrevistados os principais agentes envolvidos na execução municipal do Programa: gestor municipal, presidente da Instância de Controle Social, famílias beneficiárias e dirigentes de escolas. Complementarmente, registros fotográficos foram utilizados para evidenciar algumas das falhas apontadas.

A partir dos exames realizados, obteve-se um conjunto de constatações que foram encaminhadas ao gestor responsável pela execução da Ação, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC/MDS, com os resultados das fiscalizações referentes aos 37º e 38º Sorteios, por meio do Ofício n.º 10055/DSDES/DS/SFC/CGU-PR, de 2.4.2013, e Ofício n.º 23641 /DSDES/DS/SFC/CGU-PR, de 9.8.2013, respectivamente.

As situações evidenciadas nos trabalhos de campo foram segmentadas de acordo com a competência de monitoramento a ser realizado pela Controladoria-Geral da União e foram registradas nos Relatórios de Fiscalização em 2 capítulos:

O **Capítulo Um**, destinado especialmente ao gestor federal, contém as constatações que necessitam da adoção de medidas preventivas e corretivas na sua esfera de atuação. Para cada constatação, foram formuladas recomendações pontuais visando à melhoria da execução local do Programa, ao ressarcimento de recursos públicos pagos indevidamente às famílias, se for caso, à instauração da competente Tomada de Contas Especial, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

O **Capítulo Dois** dos Relatórios de Fiscalização é composto por situações detectadas durante a execução dos trabalhos de campo, cuja competência primária para adoção de medidas corretivas pertence ao gestor municipal. Dessa forma, compõem o Relatório para conhecimento do Ministério repassador de recursos federais visando à formulação e implementação de medidas estruturantes para a execução da política pública. Portanto, esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas às constatações relatadas nesse capítulo. Ressalta-se, no entanto, que os citados Relatórios foram encaminhados pela CGU aos Órgãos de Defesa do Estado para conhecimento e adoção de providências no âmbito de suas respectivas competências.

A partir dos dados auferidos nas fiscalizações, foi realizada uma análise para cada questão estratégica, cujo resultado está exposto a seguir. Ressalta-se que foram utilizados valores absolutos, constituindo-se em um indicativo dos problemas de maior incidência na execução do PBF que, embora não possam ser inferidos para o universo dos 5.565 municípios brasileiros, podem impactar a finalidade do Programa.

Questão Estratégica 1: O titular está recebendo o benefício do Programa Bolsa Família?

Constatou-se que 2.701 (98,3%) das 2.749 famílias entrevistadas estavam de posse do cartão para o saque dos benefícios ou recebiam por meio de depósito em conta Caixa Fácil, evidenciando, assim, que os benefícios estavam sendo sacados diretamente pelos beneficiários do Programa.

Cabe destacar o fato de cerca de 10% dos beneficiários da amostra utilizar a conta Caixa Fácil que, além de proporcionar mais liberdade nos saques, insere o beneficiário no sistema bancário.



Questão Estratégica 2: Os beneficiários atendem aos critérios de elegibilidade?

De forma geral, o Programa Bolsa Família alcança o público alvo, ou seja, famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. Entretanto, por meio das visitas às 3.519 famílias selecionadas na amostra, constatou-se que 314 (8,9%) destas possuíam evidências/indícios de renda familiar superior à estipulada pela legislação para permanência no Programa. Por meio dos cruzamentos de bases realizados para os sorteios em análise, constatou-se que, das 281.512 famílias com benefícios liberados nos 119 municípios sorteados, 9.883 apresentaram indícios de omissão ou subdeclaração de rendimentos para ingressarem/permanecerem no Programa Bolsa Família.

Muito embora as informações relativas aos rendimentos da família sejam autodeclaratórias, verificou-se a importância do gestor local promover visitas domiciliares às famílias para confirmação das informações fornecidas no cadastramento.

Questão Estratégica 3: Os beneficiários cumprem as condicionalidades do Programa Bolsa Família?

Quanto ao cumprimento das condicionalidades da educação, verificou-se que 6.104 (85,6%) da amostra de 7.129 alunos estavam devidamente matriculados nas escolas informadas no Projeto Presença. Entretanto, 1.001 (14,0%) alunos beneficiários selecionados na amostra não estavam matriculados nas escolas informadas no referido Sistema. Tal fato pode indicar que o aluno frequenta outra escola e a informação não foi atualizada ou pode indicar que a família não matriculou o aluno em nenhuma escola, descumprindo a condicionalidade da educação.

Nesse sentido, é importante reconhecer que o Sistema Presença não capta no tempo exato as mudanças de escolas os estudantes do PBF que acontecem no decorrer do ano. Existe um tempo para a atualização da informação (em geral, por meio do Censo da Educação Básica), que pode demorar alguns meses. De acordo com a SENARC, o MDS e o MEC têm dado tratamento prioritário àqueles que estiveram durante todo o ano anterior com divergências na situação de matrícula na escola. A Unidade informou ainda que, em maio de 2014, foi lançada a Instrução Operacional nº 22 sobre os “não localizados” que estiveram nessa situação em pelo menos todo o ano anterior (2013), representando um total de 60 mil alunos, algo em torno de 0,4% do total de estudantes acompanhados.

Quanto ao cumprimento das condicionalidades da saúde, verificou-se que 1.070 (98,4%) das 1.087 famílias visitadas que possuíam crianças menores de sete anos cumpriam o calendário de vacinação, independentemente se estavam ou não sendo acompanhadas pelo gestor local.

Questão Estratégica 4: A gestão municipal disponibiliza serviços e estruturas institucionais para a execução local do Programa Bolsa Família?

No que concerne ao fornecimento de apoio técnico-institucional para a gestão local do Programa, constatou-se que, dos 119 municípios fiscalizados, apenas 5 (4,2%) não apresentavam infraestrutura adequada para o desenvolvimento das atividades de gestão do PBF e 11 (9,2%) apresentavam parcialmente. Para esses 16 municípios com deficiência de infraestrutura, a gestão do Programa pode estar comprometida, principalmente no que tange às atividades que envolvem o cadastramento das famílias nos municípios e o acompanhamento das condicionalidades do PBF.



Os dados indicam que a maioria dos municípios fiscalizados possui estrutura adequada para a execução do PBF.

Questão Estratégica 5: Os procedimentos de revisão cadastral das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família estão sendo executados adequadamente?

Constatou-se que 57 (47,9%) dos 119 municípios fiscalizados estavam cumprindo devidamente os procedimentos de Revisão Cadastral Anual das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e 36 (30,3%) estavam cumprindo parcialmente. Contudo, essa atribuição não estava sendo cumprida por 25 (21,0%) dos municípios fiscalizados, o que pode estar acarretando pagamentos de benefícios do PBF indevidamente.

Questão Estratégica 6: A gestão municipal está acompanhando adequadamente as condicionalidades do Programa Bolsa Família?

De modo geral, as atribuições do gestor municipal com relação ao acompanhamento das condicionalidades estão sendo cumpridas, uma vez que, em 99 (83,2%) dos 119 municípios fiscalizados, as atribuições de acompanhamento da educação eram exercidas e, em 103 (86,6%) municípios, eram cumpridas as atribuições de acompanhamento da saúde.

Contudo, 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 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.

Questão Estratégica 7: Existe transparência pública dos beneficiários do Programa no município?

De acordo com as fiscalizações realizadas nos municípios sorteados, verificou-se que a disponibilização da relação dos beneficiários do Programa Bolsa Família por meio de listas de beneficiários publicadas/afixadas em locais Públicos e/ou em meio magnético estava sendo realizada em 64 (53,8%) dos 119 municípios fiscalizados. Assim, nos demais 54 (45,4%) municípios, a população pode ter dificuldade de conhecer quem são os seus beneficiários para ajudarem a corrigir possíveis irregularidades.

Questão Estratégica 8: A prefeitura desenvolve algum programa/ação complementar ao PBF?

Foi constatada a oferta de programa/ações complementares às famílias beneficiárias do PBF em 95 (79,8%) dos 119 municípios fiscalizados. Nos 24 (20,2%) restantes, houve quebra de compromisso firmado pelo município, limitando as perspectivas de emancipação sustentada das famílias em situação de vulnerabilidade social daqueles municípios.



Questão Estratégica 9: O órgão de controle social foi constituído e é atuante?

As Instâncias de Controle Social estavam constituídas em 93 (78,2%) municípios dos 119 sorteados na Ação de controle, no entanto, foi constatado que, em mais de 50,0% dos municípios visitados, as atribuições das ICS não estavam sendo cumpridas na sua totalidade. Pode ter contribuído para a ocorrência dessa impropriedade a ausência de disponibilização pelo gestor local de uma estrutura adequada para exercer suas atribuições, constatada em 21 (17,6%) ICS visitadas; bem como a falta de acesso às informações das famílias beneficiárias do PBF pelos membros dos colegiados, constatada em 17 (14,3%) Instâncias fiscalizadas.

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 efetividade das ações desenvolvidas pelos gestores municipais em todo o território brasileiro.

Com relação às providências tomadas para sanar as falhas pontuais verificadas nos municípios por ocasião dos 37º e 38º Sorteios, a SENARC, por meio do Ofício nº 4502 SENARC/MDS, de 15.7.2014, informou que o processo de Averiguação Cadastral 2013 contemplou, entre outros resultantes de procedimentos de auditoria da própria Unidade, os beneficiários do PBF com indícios/evidências de renda incompatível com as regras do Programa detectados por meio dos cruzamentos de dados realizados para a fiscalização dos 60 municípios do 37º Sorteio Público da CGU. Tal processo de averiguação já foi finalizado e teve como resultado o cancelamento de 16.080 benefícios do PBF. Todavia, não foi informado quantos deles são resultantes dos cruzamentos de dados realizados pela CGU para o 37º Sorteio.

Já o processo de Averiguação Cadastral 2014 incluiu, entre outras, as famílias apontadas com indícios/evidências de incompatibilidade de renda identificadas por meio de cruzamentos de dados realizados por ocasião do 38º Sorteio de Municípios, bem como resquícios do 37º Sorteio. A averiguação ainda está em curso e os resultados serão consolidados em agosto/2014.

Além disso, como resultados parciais dos 37º e 38º Sorteios de Municípios, em aferição realizada pela CGU, em dezembro de 2013, foi verificada a exclusão de 5.128 famílias beneficiárias daquelas apontadas nos relatórios de fiscalização da Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família referente a outubro de 2013. Dessa forma, com o cancelamento desses benefícios, no valor total mensal de R\$ 434.940,00, novas famílias tiveram a oportunidade de serem incluídas no Programa.

Cabe destacar também que estão sendo discutidas em conjunto com a SENARC, recomendações de caráter estruturante, com vistas ao aperfeiçoamento da execução do Programa. Após a finalização do trabalho, os dados consolidados serão inseridos no Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAC) e encaminhados ao MDS para a implementação das recomendações acordadas.



1.1.2.2 INFORMAÇÃO

Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com data de atualização cadastral inconsistente.

Fato

O Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído pela Lei nº 10.836 de 09.01.2004. Conforme definido no artigo 12 dessa Lei, foi atribuída à CAIXA a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante um contrato a ser firmado entre esta e o Governo Federal.

Este contrato estabelece que é dever da CAIXA manter os dados consistentes e íntegros. Assim, os dados armazenados nos sistemas Cadastro Único e SIBEC, sistemas implementados e mantidos pela CAIXA, devem manter essas características.

No entanto, a partir de cruzamentos realizados pela Controladoria-Geral da União, foram identificados beneficiários na Folha de Pagamento do PBF, arquivo extraído do SIBEC, cujos cadastros apresentam datas de atualização cadastral inconsistentes, tratando-se de datas ainda a transcorrer, ou seja, períodos subsequentes ao exercício de 2013.

As datas inconsistentes estão presentes na Folha de Pagamento do PBF, sendo que no Cadastro Único a data não apresenta inconsistências. Abaixo, segue uma lista exemplificativa dessas ocorrências:

Quadro 06 – Inconsistências de datas de atualização cadastral.

UF	MUNICIPIO	NISTITULAR	DTNASCTIT	DTULTACAD_FOLHA	DTULT_CADUNICO
MG	BELO HORIZONTE	10430268650	21/08/1951	23/11/2020	28/02/2011
MG	BELO HORIZONTE	12370577888	16/05/1967	04/11/2020	28/02/2011
MG	BELO HORIZONTE	12511858764	03/07/1970	23/11/2020	11/08/2011
MG	BELO HORIZONTE	12894293129	02/01/1955	22/10/2020	24/04/2013
PA	RUROPOLIS	16392107577	28/03/1955	03/09/2072	20/12/2011
PA	RUROPOLIS	16392265954	27/07/1968	03/09/2072	19/02/2013
PB	SOUSA	16422939516	18/10/1964	27/01/2020	03/01/2012
MG	TRES CORACOES	16546917549	15/08/1971	03/09/2041	28/02/2011
MG	SACRAMENTO	20347280026	22/02/1939	16/12/2099	28/02/2011
BA	MUNDO NOVO	20907728086	11/02/1955	03/07/2096	28/02/2011

Fonte: Base de dados do PBF disponibilizada pela Caixa Econômica Federal – CAIXA e pela SENARC/MDS.

Embora tenha ocorrido uma redução nos achados, a situação mostra-se recorrente, tendo em vista que em novembro de 2012, 39 famílias estavam com a data de atualização cadastral inconsistente. Em fevereiro de 2013, 30 famílias ainda estavam nessa situação. Já na Folha de Pagamento de outubro de 2013, foram identificadas 10 famílias com a data de atualização cadastral inconsistente, conforme tabela acima.



Apesar da quantidade de registros com problemas na data da atualização cadastral não ser significativa em relação ao tamanho do cadastro, é importante verificar a origem do problema, de forma a preveni-lo em outros registros. Dessa forma, a CAIXA, Agente Operador do Programa Bolsa Família, foi questionada para esclarecer o que estaria causando a inconsistência e qual seria a solução.

Em sua resposta, a CAIXA informa que identificou a inconsistência nas mesmas famílias encontradas por esta Controladoria-Geral da União, com exceção de uma família identificada a mais, sendo ao todo onze ocorrências no período de setembro a dezembro de 2013.

Em relação à inconsistência, a CAIXA informou que não representa prejuízo à manutenção e cálculo dos benefícios e seu pagamento às famílias. No entanto, a situação identificada representa fragilidades no sistema, além de possivelmente causar dúvidas ao gestor municipal durante a utilização do SIBEC, tendo em vista que no SIBEC a data da última atualização cadastral está inconsistente.

Conforme mencionado em sua resposta, a inconsistência decorre de falhas na interface entre o Cadastro Único (CADUN) e o Sistema de Benefícios (SIBEC). Assim, de modo a resolver definitivamente a situação, a CAIXA informa que a correção está incluída no escopo das Ações Estruturantes, com previsão para o segundo trimestre de 2014.

Entretanto, até que as Ações Estruturantes sejam implementadas, a CAIXA informou que tomará medidas para resolver pontualmente a inconsistência. Tais medidas serão executadas mensalmente por meio de acertos sistêmicos, utilizando um relatório de verificação das divergências. Essas mudanças terão repercussão a partir da Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família de fevereiro de 2014, conforme resposta da CAIXA.

Dessa forma, foram realizados cruzamentos nas Folhas de Pagamento do PBF de fevereiro e abril de 2014, com o objetivo de verificar a ocorrência de datas inconsistentes. Como resultado, não foram identificadas famílias com a data de atualização cadastral inconsistente, ou seja, ainda a transcorrer.

Apesar de esta Controladoria-Geral da União não ter identificado novos casos conforme informado acima, a situação será acompanhada por meio do Plano de Providências Permanente, tendo em vista que a solução em definitivo será implementada por meio das Ações Estruturantes.

1.1.2.3 INFORMAÇÃO

Branqueamento ou alteração de campos no Sistema de Cadastro Único.

Fato

Por meio de reuniões realizadas com a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC/MDS), esta Controladoria-Geral da União foi informada sobre algumas inconsistências no Sistema do Cadastro Único. Dentre essas, constava o branqueamento ou alteração de campos no referido sistema.

A mencionada inconsistência ocorre durante o processo de cadastramento ou atualização cadastral de algumas pessoas, enquanto o operador acessa o Sistema Online do Cadastro Único. Após realizar o preenchimento dos campos solicitados e finalizar a



operação, o operador salva as alterações no sistema. No entanto, embora todos os dados tenham sido inseridos, durante o processamento o cadastro da família se torna inválido. Isso ocorre porque alguns campos são apagados, “branqueados” ou até mesmo alterados pelo próprio sistema.

Por meio do Informe nº 363, de 08.05.2013, a SENARC/MDS alertou as Prefeituras sobre a inconsistência relatada. Nesse Informe, são mencionadas duas ocorrências: branqueamento do campo “Raça/Cor” e/ou dos campos de documento. Assim, embora tenham sido inseridas as informações relativas ao campo “Raça/Cor” e aos campos relacionados a documentos, como por exemplo, Título de Eleitor, CPF, Carteira de Identidade e Carteira de Trabalho, essas não aparecem quando realizada consulta na base do Cadastro Único.

Esses branqueamentos ocorrem, conforme o mencionado Informe, “porque durante o processamento dos cadastros incluídos e atualizados pelos municípios na base do Cadastro Único, nem todos os campos relativos aos dados de documentação, presentes na Versão 7, possuem correspondente no Siiso da CAIXA, utilizado para a geração do NIS. Assim, ao incluir as informações de alguns campos de documentação no Sistema de Cadastramento Único Versão 7, aqueles que não existem na base do Siiso “desaparecem” após seu processamento.”

Com o objetivo de verificar a ocorrência dessa e outras inconsistências, por ocasião de trabalho de levantamento de informações, esta equipe de auditoria realizou visitas aos municípios de Formosa/GO e Unaí/MG, nos dias 02 e 03.05.2013. Por meio de entrevistas e testes locais no Sistema Online do Cadastro Único, foi possível confirmar a ocorrência de branqueamento e até mesmo alteração de campos no mencionado sistema. Durante as visitas, as inconsistências observadas foram nos campos “Raça/Cor” e em alguns campos relativos à documentação, ou seja, Certidão de Nascimento, Certidão de Casamento e Nome do Cartório.

Assim, tendo em vista que a inconsistência envolve os sistemas utilizados pelo Programa Bolsa Família (PBF), a Controladoria-Geral da União, por meio das Solicitações de Auditoria nº 201317635/008 e nº 201317635/010, questionou a CAIXA, Agente Operador do PBF.

Em relação à situação de branqueamento ou alteração de campos na base do Cadastro Único, a CAIXA, por meio dos Ofícios nº 0130/2014/SUFAM, de 16.04.2014, e nº 0165/2014/SUFAM, de 20.05.2014, confirmou que a inconsistência pode ocorrer no campo “Raça/Cor” e nos campos de documentos.

Em relação ao branqueamento do campo “Raça/Cor”, a CAIXA informou que devido à implantação, em março de 2013, da nova Regra de Localização e Unicidade, que visa aprimorar o processo de identificação unívoca do cidadão e da avaliação, algumas falhas ocorreram e os dados relacionados aos campos “Raça/Cor” e relativos a documentos não foram apropriados na inscrição que foi unificada. Assim, desde setembro de 2013, a CAIXA cita que foi identificada a causa da falha sistêmica e implementada a correção da rotina, sendo atualizados quase 60 milhões de registros na base do CadNIS.

Em sua resposta, a CAIXA apresentou quadro com o quantitativo de registros do campo “Raça/Cor” em branco. Nesse quadro, observa-se que, na extração do Cadastro Único de 16/02/2013, existiam 916.426 campos “Raça/Cor” em branco. Em 28.03.2013, logo após a implantação da nova regra de Localização e Unicidade, foram identificados 2.797.091 registros em branco, do mencionado campo, o que confirma uma



inconsistência na execução da rotina. Já em 21.11.2013, após a correção implementada pela CAIXA, este quantitativo reduziu para 1.252.317 registros do campo “Raça/Cor” em branco. Na extração da base do CadÚnico de abril/2014 o quantitativo reduziu para 1.224.281, o que, em princípio, confirma o não surgimento de novos casos.

Já no caso de branqueamento dos campos relacionados a documentos, a CAIXA informou que a causa para ocorrência da falha está associada a duas situações. A primeira está relacionada à interface da Versão 7 do Sistema Cadastro Único com os antigos Sistema PIS (SISPIS) e Sistema de Informações Sociais (SIISO), substituídos pelo CadNIS. Assim, devido a divergências em algumas regras, processos e rotinas, ao tentar cadastrar pessoas que já existiam na base ou na extração dos arquivos Base Municipal Mensal, alguns dados relativos aos campos de documentos eram perdidos.

Conforme informado pela CAIXA, a partir de 13.07.2013, com a implantação da versão V7.14.40 do Sistema Cadastro Único, a situação foi regularizada, pois os dados com origem no CadÚnico passaram a ter prevalência sobre qualquer outra entrada.

No entanto, a CAIXA mencionou que parte dos cadastros nessa situação tiveram os dados de documentos perdidos, tendo em vista a impossibilidade de sua recuperação. Nessa situação, passou a ser necessário que as prefeituras incluíssem novamente esses dados para qualificação dos cadastros, conforme mencionado no Informe nº 363 do MDS.

A segunda causa está associada à implantação do CadNIS, realizada em março de 2013, momento em que foi executado processo de qualificação da base cadastral e, conforme resposta da CAIXA, entre os acertos, realizou a exclusão de documentos em multiplicidade.

Em relação ao quantitativo de registros de documentos em branco, a CAIXA apresentou um quadro por meio do qual é possível observar um aumento no número de registros em branco de alguns documentos na base do Cadastro Único entre o mês de fevereiro e março de 2013. Por exemplo, o campo CPF na extração de fevereiro de 2013 possuía 43.883.651 registros em branco, passando a ter 44.043.181 no mês de março de 2013. Já em abril de 2014 houve uma redução, chegando a 39.004.126, o que, em princípio, confirma o não surgimento de novos casos.

Questionada a respeito da situação por meio da Solicitação de Auditoria nº 201406991/007, a SENARC, por meio Ofício nº 3.522, de 16.06.2014, informou que identificou a inconsistência logo após a entrada em produção do novo Cadastro NIS, no início do mês de março de 2013, sendo que poderia ter como causa tanto problemas no próprio Sistema do Cadastro Único como no resultado da extração da base realizada mensalmente pela CAIXA.

Assim, a SENARC informou à CAIXA sobre a situação, via telefone, no dia 28.03.2013. Após verificar que a situação persistiu, em 13.05.2013, foi encaminhado o Ofício nº 856/SENARC/MDS reportando o assunto. Dessa forma, após análise realizada na base do Cadastro Único de maio de 2013, a SENARC verificou que os documentos que haviam sido branqueados passaram a constar novamente na extração. Assim, o problema de branqueamento, conforme resposta do MDS, foi regularizado.

Já em relação ao branqueamento do campo “Raça/Cor”, a SENARC apurou que não houve problema na extração, mas de perda efetiva da informação. Assim, a solução da perda de dados se dará na medida em que os municípios realizarem a atualização das informações cadastrais das pessoas afetadas.



Embora as correções tenham sido aplicadas, as falhas identificadas causaram perda de dados, não sendo possível recuperar parte deles via sistema. Assim, por meio do mencionado Informe, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome orientou as prefeituras a incluir novamente esses dados. Além disso, para as famílias que possivelmente tiveram seus benefícios cancelados, pois o Responsável Familiar teve seus documentos “branqueados” (CPF ou título de eleitor), o Informe orientou o gestor municipal a preencher novamente os dados e reverter o cancelamento.

Considerando a possibilidade de cancelamento dos benefícios devido ao branqueamento dos campos de documentos (CPF ou Título de Eleitor), a Unidade foi questionada, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201406991/009, sobre a quantidade de famílias afetadas e a atuação sobre a impropriedade.

Por meio do Ofício nº 3.539, de 18.06.2014, a SENARC declarou que a situação não repercutiu no pagamento de benefícios do PBF, tendo em vista que não houve constatação nem reclamação de beneficiários ou gestores acerca dessa ocorrência.

Informou também que realizou monitoramento por meio de cruzamento das famílias que tiveram branqueamento de campo no cadastro com a base de benefícios do Programa Bolsa Família, não tendo sido identificados registros de cancelamentos de benefícios causados por essa falha no Cadastro Único.

A SENARC acrescentou ainda, que o Informe intencionou orientar os gestores quanto aos procedimentos necessários de forma a evitar eventual descontinuidade dos pagamentos às famílias beneficiárias do PBF, se algum caso fosse identificado pelo gestor, em decorrência dos branqueamentos dos campos mencionados.

Diante disso, embora tenha ocorrido uma falha sistêmica que causou a perda de alguns dados, a atuação tempestiva por parte da CAIXA em corrigir a inconsistência e da SENARC em orientar as prefeituras reduziu os potenciais efeitos da inconsistência.

1.1.2.4 CONSTATAÇÃO

Beneficiário do Programa Bolsa Família figurando como Responsável Familiar e dependente em grupos familiares distintos, recebendo indevidamente o Benefício Variável Jovem como dependente.

Fato

Por meio de cruzamentos realizados no ano de 2010, no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU), foram identificados beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) cadastrados em duas famílias. A análise demonstrou que determinado beneficiário Responsável Familiar (RF) de uma família também constava como dependente em outra unidade familiar, sendo que, o beneficiário recebia o Benefício Variável Jovem (BVJ) na família em que era dependente.

Conforme a Lei 10.836/2004, que institui o Programa, em seu artigo 2º, § 1º, I, caracteriza família como: “a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”. Dessa forma, pela definição supracitada não se admite que um indivíduo pertença a mais de uma família para fins de composição familiar e elegibilidade do Programa Bolsa Família.



Assim, em exame procedido na folha de pagamento de beneficiários do PBF de novembro de 2010, constatou-se, a nível nacional, 3.658 casos de famílias com a impropriedade citada. Dessa forma, para cada uma dessas famílias, foi liberado ao beneficiário, à época, o Benefício Básico (R\$ 68,00) na família na qual é Titular, e o Benefício Variável Jovem (R\$ 33,00) na família em que é dependente.

O procedimento executado consistiu no confronto de dados de beneficiários que possuem o NIS do RF igual ao NIS do dependente, em famílias distintas, e que o benefício se encontra liberado, além de o campo que faz referência à situação da família está com status de liberado. Os saques foram confirmados na Folha de Pagos por parte das duas famílias que o beneficiário está cadastrado.

Diante disso, a impropriedade constou do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108674, referente ao exercício de 2010, no item 2.1.2.2 – Constatação (19), tendo como recomendação, na época, a adoção de mecanismos que impedissem que beneficiários figurassem em duas famílias, e recebessem, indevidamente, o Benefício Variável Jovem, além de realizar levantamento dos valores pagos.

Desde então, a situação vem sendo acompanhada e tratada junto à SENARC, gestora do Programa Bolsa Família, no entanto, a citada impropriedade persiste. Recentemente, por meio de cruzamentos realizados com as Folhas de Pagamento (benefícios liberados) e Pagos (benefícios sacados) de outubro de 2013, foram identificadas ao menos 150 famílias na situação descrita.

A seguir é apresentada uma amostra de beneficiários com a ocorrência descrita:

Quadro 07 - Beneficiário recebendo indevidamente o Benefício Variável Jovem (BVJ) como dependente e sendo Responsável Familiar em outra família

COD FAMILIAR	DATA DO PAGAMENTO	MÊS DE REFERÊNCIA	NIS	VALOR SACADO	DTNASC
36891215	30/10/2013	10/2013	***38525***	R\$ 70,00	03/06/1996
52882	31/10/2013	10/2013		R\$ 268,00	
36613688	31/10/2013	10/2013	***45698***	R\$ 212,00	13/08/1996
208720	28/10/2013	10/2013		R\$ 216,00	
33841039	30/10/2013	10/2013	***57965***	R\$ 70,00	21/10/1995
481896	29/10/2013	10/2013		R\$ 204,00	
31927091	22/10/2013	10/2013	***61379***	R\$ 70,00	09/11/1995
584604	28/10/2013	10/2013		R\$ 172,00	
1284698	30/10/2013	10/2013	***84693***	R\$ 142,00	24/03/1996
1284066	24/10/2013	10/2013		R\$ 142,00	
35842529	30/10/2013	10/2013	***96403***	R\$ 134,00	07/10/1995
26599432	30/10/2013	10/2013		R\$ 212,00	
33519008	22/10/2013	10/2013	***06142***	R\$ 266,00	23/12/1995
3954161	31/10/2013	10/2013		R\$ 358,00	

Fonte: Base de dados do PBF disponibilizada pela Caixa Econômica Federal – CAIXA e pela SENARC/MDS.

Assim, a CAIXA, Agente Operador do Programa Bolsa Família, foi questionada em relação à situação descrita, por meio das Solicitações de Auditoria nº 201317635/002 e



201317635/007, para informar as medidas adotadas para sanar a impropriedade e os valores que foram pagos indevidamente.

Em sua resposta o Agente Operador, por meio dos Ofícios nº 0006/2014/SUPSO, de 08.01.2014 e 0076/2014/SUFAM, de 13.03.2014, informou que identificou a inconsistência, e, desde janeiro de 2013, vem executando rotinas a fim de cancelar os benefícios lançados indevidamente. No entanto, com o objetivo de explicar a causa da inconsistência, a CAIXA apresentou vários elementos.

Inicialmente, informou que, para atender à demanda do MDS de implementar o Benefício Variável Jovem (BVJ), foi necessário separar o processo por etapas. Assim, após ter concluído a Etapa 1, a CAIXA encaminhou ao MDS o Ofício nº 0538/2008/SUPSO/GEFAM, de 07.05.2008, solicitando definição das prioridades a serem implementadas na Etapa 2. Dessa forma, em 13.10.2008, a SENARC, por meio do Ofício nº 3.138, definiu as prioridades. Nesse mesmo Ofício, o MDS solicitou o envio das regras de negócio relativas ao processo de reflexo diário para o BVJ, denominada Etapa 3, conforme o item 1.4.1.

Diante das diversas agendas entre o MDS e a CAIXA, de 16 a 17 de outubro de 2008, a CAIXA propôs a realização de uma Oficina de Trabalho, com o objetivo de definir modelo de trabalho no atendimento das demandas e criar o Portal de Gestão de Demandas. A partir dessa iniciativa, 12 Grupos de Trabalho (GT) foram criados. Dentre esses, o GT08 – Benefício Variável Vinculado ao Adolescente recebeu a responsabilidade de indicar ações e planos para implantação das novas rotinas no SIBEC e elaboração do caderno de regras de negócio.

Assim, em reunião ocorrida no dia 11 de maio de 2010, o Caderno de Definições – Reflexo da alteração Cadastral no BVJ foi elaborado, fazendo parte da Etapa 3 do projeto.

Em 19 de julho de 2010, a CAIXA encaminhou o Ofício nº 757/SUPSO/GEFAM ao MDS informando as datas previstas de implantação das demandas do GT08, que ocorreriam no segundo semestre de 2010. Entretanto, o GT08 foi descontinuado, deixando de acompanhar as demandas do BVJ. Conforme informado nos itens 1.6 e 1.6.1 do Ofício nº 0076/2014/SUFAM, isso ocorreu porque, em reuniões realizadas em outubro de 2010, a CAIXA foi informada sobre a intenção do MDS de assumir a geração da folha de pagamento do PBF.

Com o objetivo de formalizar a decisão, a CAIXA encaminhou dois Ofícios ao MDS, o primeiro em 08 de outubro de 2010 e o segundo, reiterando, em 10 de novembro de 2010. Conforme informado pela CAIXA, o MDS não respondeu aos Ofícios. Apenas em meados de 2011, em uma reunião, a CAIXA foi informada que o MDS não poderia assumir a geração da folha de pagamento, conforme o item 1.6.2.1 do Ofício nº 0076/2014/SUFAM.

Após alguns questionamentos feitos por esta Controladoria-Geral da União à SENARC, sobre a inconsistência em questão, esta, em maio de 2012, solicitou à CAIXA esclarecimentos, a qual informou que, tendo em vista a não completude da Etapa 3 do projeto BVJ, tais situações poderiam ocorrer.

Assim, a CAIXA informou que apenas em 21 de junho de 2012 foi criada uma demanda oficial no Portal de Demandas, sob número 422, para corrigir essa e outras inconsistências possíveis, conforme os itens 1.8.2.1 e 1.9 do Ofício nº 0076/2014/SUFAM. A CAIXA acrescentou ainda que implementou a solução tão logo



a demanda foi apresentada e priorizada pelo MDS, tendo efeitos a partir de janeiro de 2013.

Além disso, em sua resposta, a CAIXA mencionou que, a partir das demandas que foram apresentadas e priorizadas pelo MDS, promoveu entregas importantes, inclusive, em curto prazo, a própria implantação do BVJ. Ressaltou que sempre alertou sobre a necessidade de definição de procedimentos e de estabelecer a prioridade para a implantação do reflexo de alterações cadastrais sobre a parcela do BVJ.

A CAIXA afirmou que executou as demandas de acordo com as prioridades até então estabelecidas, considerando que a descontinuidade das ações da Etapa 3 do projeto BVJ impactaria no tratamento das ocorrências apontadas, associado ao expressivo esforço dispendido para a inclusão do novo Benefício para Superação da Pobreza (BSP).

A CAIXA declarou também que só há que se questionar os pagamentos indevidos a partir de maio de 2012, momento em que foi implantada rotina especial para cancelamento de benefícios, conforme registrado no Ofício nº 0261/2012/SN Programas Sociais, de 17.05.2012, além de que, apenas em junho de 2012, foi registrada uma demanda específica para tratamento dessas ocorrências relacionadas ao pagamento de BVJ.

A respeito dos pagamentos indevidos, conforme solicitado, a CAIXA fez um levantamento da quantidade de ocorrências encontradas e de saques efetuados, para o período de março de 2008 a dezembro de 2013, apresentando os quantitativos por meio dos Ofícios nº 0076/2014/SUFAM, de 13.03.2014, e 0129/2014/SUFAM, de 16.04.2014. Assim, somando todo o período de março/2008 a dezembro/2013, a CAIXA calculou o montante de R\$ 4.785.828,00 pago indevidamente.

Tendo em vista que a SENARC é a Gestora Federal do Programa Bolsa Família, esta foi questionada, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201406991/001, acerca da inconsistência em tela. Por meio do Ofício nº 3.158 SENARC/MDS, de 07.05.2014, informou que, assim que tomou conhecimento da irregularidade no pagamento de BVJ, atuou junto à CAIXA no sentido de corrigir a impropriedade, sendo o Ofício nº 1.121 SENARC/MDS, de 22.06.2011, o primeiro registro a tratar a mencionada impropriedade.

No entanto, a SENARC informou que já em novembro de 2008, o Caderno de Definições – Reflexo das Alterações Cadastrais no Benefício aponta, no item 8.1 – Regras de Negócio da Avaliação Única, os seguintes motivos de não conformidade:

1. 99 – Objetiva impedir que um dependente seja RL (Representante Legal que posteriormente passou a ser denominado de Responsável Familiar) em outro benefício;
2. 319 – Objetiva impedir que um jovem seja RL em outro benefício.

Além disso, em sua resposta, a SENARC acrescentou que a CAIXA editou, em novembro de 2009, um documento de Regras de Negócio (RN) do SIBEC, no qual consta a RN 206 – Reavaliação Única – Regras Ordinárias e Especiais. Essa regra tinha como objetivo identificar e impedir que um Responsável Familiar figurasse como beneficiário jovem em outra família.

A SENARC tomou ciência da ocorrência da referida falha por meio do Relatório de Auditoria Anual das Contas de 2010. Nesse primeiro momento, entretanto, a SENARC informou que não havia ainda clareza do diagnóstico. Embora houvesse a percepção de que o desbalanceamento entre bases do Cadastro Único e do SIBEC pudesse estar



ocorrendo, a hipótese considerada foi a de duplicidade cadastral (conforme Ofício nº 1.121 SENARC/MDS, de 22.06.2011, encaminhado à CAIXA, e Ofícios números 1.561 SENARC/MDS, de 29.10.2011, e 2.747 SENARC/MDS, de 17.11.2011, encaminhados à CGU).

Em maio de 2012, a SENARC reiterou à CAIXA a respeito dessas ocorrências e abriu a demanda nº 422, já tratando a questão como problema de falta de reflexo de alteração cadastral no BVJ, registrada no Portal de Demandas. Até o dia 07 de maio de 2014, data do Ofício nº 3.158 SENARC/MDS, a mencionada demanda encontrava-se “em execução”, ou seja, ainda não havia sido plenamente implementada. Assim, os acertos no pagamento de BVJ passaram a ser realizados pela CAIXA mensalmente por meio de auditorias na folha de pagamento do PBF, até a implantação das Ações Estruturantes do SIBEC, de modo a impedir que ocorresse a liberação do pagamento indevidamente, ou seja, tendo o mesmo jovem como gerador de benefício em duas famílias distintas.

Entretanto, apurações posteriores realizadas pelo MDS constataram a permanência, embora em quantidade reduzida, da ocorrência de pagamento de BVJ a responsáveis familiares em outra família, o que foi confirmado pelos cruzamentos realizados pela Controladoria-Geral da União, em maio, junho e outubro de 2013, o que comprovou a eficácia apenas parcial do processo adotado pela CAIXA, conforme resposta do MDS.

Com isso, o MDS afirmou que o pagamento indevido de BVJ fere as regras do PBF definidas no Caderno de Regras de Negócio do SIBEC aprovado pela CAIXA, conforme consta no Ofício nº 0012/2012/ SN Programas Sociais, de 23.02.2012, e que esta última é a responsável contratual pela geração da folha de pagamento e efetivação dos pagamentos dos benefícios do Programa.

Diante dos fatos narrados, antes de adentrar na análise, cabe um levantamento do histórico da situação apontada por esta Controladoria-Geral da União:

- **Setembro de 2009:** foi identificada a ocorrência de algumas famílias em duplicidade cadastral nos municípios de Encruzilhada-BA e Ibicaraí-BA. Esta situação não guarda relação direta com a presente constatação, mas, a partir desse fato, foi realizado cruzamento a nível nacional, em 2010, que identificou a ocorrência de 215.839 NIS que se repetem em mais de uma família, conforme a Nota Técnica nº 1.347 /DSDES/DS/SFC/CGU-PR, de 22.06.2010.
- **Segundo Semestre de 2010:** diante da situação apontada, ou seja, cadastros em multiplicidade, foram realizados cruzamentos de dados a fim de testar algumas regras básicas aplicáveis ao Programa Bolsa Família. Para tal, usou-se o Cadastro Único e a Folha de Pagamento e Pagos do PBF. Após a realização desse cruzamento, algumas situações críticas foram identificadas. Dentre elas, beneficiário sendo Responsável Familiar (RF) e recebendo Benefício Variável (BV) como dependente no mesmo grupo familiar, e beneficiário sendo RF e recebendo Benefício Variável Jovem (BVJ) como dependente em outra família.
- **Junho de 2011:** Essas situações foram apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108674. No mencionado relatório, o item 2.1.2.2 – Constatação (19), relativo à ocorrência de beneficiário do PBF recebendo BVJ indevidamente, explicita a situação. No primeiro parágrafo da constatação, explica que “A análise demonstrou que determinado Titular de uma família também consta como Dependente em outra unidade familiar. Foi liberado ao



beneficiário, à época, o Benefício Básico (R\$ 68,00) na família onde é Titular, e o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (R\$ 33,00) na família onde é Dependente. Constatou-se, a nível nacional, 3.658 casos de famílias com a impropriedade citada.” Ademais, lista alguns beneficiários na situação identificada, cabendo apenas utilizar o NIS e o Código Familiar para se confirmar o apontado.

- **Abril de 2012:** diante da permanência da impropriedade e da falta de uma solução em definitivo, por meio da Nota Técnica nº 803, de 11.04.2012, esta Controladoria-Geral da União apontou novamente a situação, solicitando à SENARC o tratamento da impropriedade e o levantamento dos valores pagos indevidamente.

Assim, por meio do Ofício nº 878/SENARC/MDS, de 16.05.2013 e da Nota Técnica nº 123/SENARC/MDS, de 15.05.2013 a SENARC informou que, por meio do Ofício nº 851/SENARC/MDS, de 13.05.2013, encaminhado ao Superintendente Nacional de Programas Sociais da CAIXA, solicitou a restituição de R\$ 6.287.439,00 referentes ao levantamento de pagamentos indevidos de BVJ no período de março de 2008 a dezembro de 2012. O envio desse Ofício deu início, no âmbito administrativo, ao processo de cobrança dos valores pagos indevidamente, processo esse que está sujeito aos ritos administrativos e, eventualmente, pode migrar para a esfera judicial. O MDS acrescentou que a CAIXA apresentou valor diferente, sendo que a divergência estava sendo tratada.

- **Primeiro Trimestre de 2014:** Diante dessa situação, esta Controladoria solicitou à CAIXA levantamento dos valores de BVJ pagos indevidamente. Assim, de modo a se calcular os valores pagos indevidamente, a CAIXA utilizou para fins de cálculo apenas os valores efetivamente pagos, somando todo o período de março de 2008 a dezembro de 2013, chegando ao montante de R\$ 4.785.828,00, pago indevidamente.

No entanto, conforme descrito anteriormente, a CAIXA entende que só há que se questionar os pagamentos indevidos a partir de maio de 2012, momento em que foi implantada rotina especial para cancelamento de benefícios. Além disso, a CAIXA alegou que, apenas em junho de 2012, foi registrada uma demanda específica para tratamento dessas ocorrências relacionadas ao pagamento de BVJ.

Embora o entendimento da CAIXA seja esse, com base nos dados apresentados, alguns fatos precisam ser analisados:

Inicialmente, a CAIXA informou que a implantação do benefício foi realizada em curto prazo, ou seja, de dezembro de 2007, momento em que foi criado o benefício, a março de 2008, início do pagamento. Alegou também que, devido à complexidade, foi necessário dividir em fases essa implantação, não constando da Fase 1 do processo a previsão de um beneficiário ser RF em uma família e receber BVJ em outra. Tal situação seria tratada apenas na Fase 3.

Embora essa divisão por fases tenha sido aplicada, os dispositivos legais devem ser seguidos. Assim, a Lei 10.836/2004, que institui o Programa, em seu artigo 2º, § 1º, I, considera família como sendo unidade nuclear, ou seja, todos os indivíduos que residem sob o mesmo teto. Ademais, cada indivíduo deve compor apenas um núcleo familiar.



Diante disso, cabe a análise do Contrato celebrado entre a União e a CAIXA, como contratada para prestação de serviços no âmbito do Cadastro Único das Ações de Transferência Direta de Renda do Governo Federal, referente ao Processo nº 71.000.015327/2005-47. No Segundo Termo Aditivo, que prorrogou a vigência do mencionado Contrato para o período de 1º de janeiro de 2008 a 31 de dezembro de 2009, o Anexo II – Acordo de Nível de Serviço traz como primeiro indicador o Índice de duplicidades na base do CADUN, explicando nas observações que “uma mesma pessoa (NIS) não poderá figurar em mais de uma família (domicílio)”.

Posto isso, o documento Caderno de Definições – Reflexo das Alterações Cadastrais nos Benefícios de novembro de 2008, produzido pela CAIXA, traz no item 1, Introdução, seu objetivo, conforme transcrito: “Este documento visa a apresentar as melhorias no processo do reflexo de Alteração Cadastral para o Programa Bolsa Família, com a criação de uma rotina única de reavaliação de benefício, que se encarregará das críticas relacionadas às regras de negócio dos programas e irá definir, de acordo com essas regras, se a família está apta ou não a ter direito ao benefício e qual ação deverá ser executada sobre ele.”

Assim, dentre as diversas regras de negócio da reavaliação única apresentadas no item 8.1 do mencionado documento, duas são de suma importância para a situação em análise. Em relação ao BVJ, primeiramente o motivo de não conformidade 99 é descrito como: objetiva impedir que um dependente seja RL (Representante Legal, atual Responsável Familiar) em outro benefício. Em seguida, o motivo de não conformidade 319 objetiva impedir que um jovem seja RL em outro benefício.

Além disso, a CAIXA emitiu em 01.12.2009 um documento referente às Regras de Negócio (RN) do SIBEC, em que a RN003 - Programa Bolsa Família Benefício Variável Jovem (BVJ) explica que “O Jovem deverá fazer parte de apenas uma família em estágios 1 ou 2 para apenas um tipo de benefício.”

Complementar a isso, a RN206, Reavaliação Única - Regras Ordinárias e Especiais, expressa o motivo de não conformidade nº 319, que tem como descrição “Impedir que um jovem seja RF em outro benefício”. Tal regra já estava prevista no Caderno de Definições – Reflexo das Alterações Cadastrais nos Benefícios de novembro de 2008.

Adicionalmente, em maio de 2010, o Grupo de Trabalho 08 (GT08), responsável por indicar ações e planos para implantação das novas rotinas do SIBEC e realização do caderno de regras de negócio, referente ao Benefício Variável Jovem (BVJ), elaborou o Caderno de Definições, tendo seus requisitos validados em outubro de 2010. Assim, por meio do Ofício nº 757/SUPSO/GEFAM, de 19 de julho de 2010, a CAIXA informou que a data prevista para implantação das demandas do GT08 passou a ser o segundo semestre de 2010.

No entanto, a CAIXA alegou que em reuniões realizadas em outubro de 2010 foi informada sobre a intenção do MDS de assumir a geração da folha de pagamento do PBF. A partir disso, a CAIXA descontinuou o GT08, não implementando as demandas relacionadas ao BVJ. Embora a CAIXA tenha tomado essa decisão, não há documento formal que ateste a intenção do MDS em assumir a geração da folha, não justificando, assim, a descontinuação das demandas do GT08 por parte da CAIXA.

Assim, não há que se questionar a responsabilidade contratual da CAIXA em garantir a implementação das demandas solicitadas e acordadas junto ao MDS. Além disso, não cabe a alegação da CAIXA de que, apenas a partir de maio de 2012, a situação pode ser



considerada questionável, pois, conforme exposto, a situação era de conhecimento da CAIXA.

Além disso, a alegação de que a implantação do BVJ ocorreu em curto prazo não justifica a geração de inconsistências e sua permanência por período tão extenso. Conforme a Cláusula Décima, Subcláusula Segunda do Contrato vigente no ano 2008, a CAIXA deverá dispor de infraestrutura de comunicação e processamento de dados que seja compatível com as demandas e as necessidades das ações de transferência direta de renda e do Cadastro Único em termos, inclusive, de integridade dos dados.

Adicionalmente, a Cláusula Décima, Subcláusula Terceira, do mencionado Contrato, obriga a CAIXA a realizar manutenção da sua infraestrutura de comunicação e processamento de dados sempre que necessário de forma a garantir o bom funcionamento das ações de transferência direta de renda, sob pena de responsabilidade pelos prejuízos efetivamente comprovados, desde que tenham ocorrido exclusivamente por sua ação ou omissão.

No entanto, ao permitir que um beneficiário figurasse como Responsável Familiar e recebesse o Benefício Variável Jovem em grupos familiares distintos, mesmo que no Cadastro Único a situação não seja de duplicidade cadastral, existiu quebra das regras definidas para o Programa, além de não ter sido garantida a integridade dos dados entre o SIBEC e o Cadastro.

Assim, tendo em vista que a unicidade cadastral, ou seja, cada pessoa ser identificada unicamente e ter seu cadastro ativo em apenas uma família, é premissa básica do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, e que, em novembro de 2008, constava no Caderno de Definições e nas Regras de Negócio do SIBEC, de dezembro de 2009, regras que, caso tivessem sido implementadas, ter-se-ia impedido a concretização da situação, verifica-se a necessidade de restituição à União das parcelas de BVJ pagas indevidamente.

Ademais, da mesma forma como a CAIXA apresentou o montante pago indevidamente no período de março de 2008 a dezembro de 2013, cabe a esta também realizar levantamento dos valores pagos indevidamente de janeiro de 2014 até a solução em definitivo da inconsistência por meio das Ações Estruturantes.

Adicionalmente, levando-se em consideração que a SENARC é a Gestora Federal do PBF, cabe a este validar os valores apresentados pela CAIXA e solicitar o ressarcimento ao erário.

Por fim, com relação às ações que estão sendo tomadas para conter a situação, a CAIXA informou que desde janeiro de 2013 vem realizando rotinas que são efetuadas com a finalidade de cancelar os benefícios lançados indevidamente. Tais rotinas são executadas em momento posterior à geração da Folha de Pagamento. Essa metodologia se mostra não efetiva, pois não impede, a tempo, os saques indevidos, tendo em vista que, caso já tenha iniciado o período de pagamento, a família já poderá ter sacado a parcela. Fato é que, no ano de 2013, 2.249 parcelas de BVJ foram pagas indevidamente.

Ademais, a CAIXA mencionou que está realizando melhorias no SIBEC de forma a mitigar a situação, impedindo que ocorra lançamento indevido de BVJ na Folha de Pagamento do PBF. A previsão é para concluir no primeiro semestre de 2014. Assim, será necessário acompanhar a realização dessas melhorias e sua efetividade.



Causa

Fragilidade nas ações de controle instituídas no processo de cadastramento e pagamento, possibilitando a entrada, permanência e pagamento de Benefícios Variáveis Jovens a beneficiários que são Responsáveis Familiares em outro grupo familiar.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 4502/ SENARC/MDS, de 15.7.2014, e da Comunicação Interna nº 1856/DEBEN/SENARC/MDS, de 15.7.2014, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“1. Com os meus cumprimentos, seguem respostas aos itens da Solicitação de Auditoria nº 201406991/14 da Controladoria-Geral da União (CGU):

2. Em 2010, levantamentos realizados pela Controladoria-Geral da União – CGU apontaram situação denominada, à época, e assim tratada em um período subsequente, de beneficiários do Programa Bolsa Família em duplicidade cadastral, recebendo benefício básico como responsável familiar e variável vinculado ao adolescente como dependente em grupos familiares distintos. Tal impropriedade integrou as manifestações constantes do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108674 e, desde então, vem sendo acompanhada pelo MDS, inicialmente com a expedição do Ofício nº 1.121 SENARC/MDS, de 22 de junho de 2011.

3. Na verdade, as averiguações posteriores demonstraram que não se tratava de duplicidade cadastral, mas sim de recebimento indevido de benefícios variáveis vinculados a adolescentes - BVJ, por ausência de reflexo de repercussão da atualização cadastral no Sistema de Benefícios ao Cidadão - SIBEC. Uma vez compartilhados os esclarecimentos acerca da inconsistência identificada pela CGU, o que ocorreu em 2012, durante as reuniões ocorridas com os auditores e nas manifestações constantes do acompanhamento do Plano de Previdência Permanente - PPP iniciou-se período em que o Agente Operador adotou procedimentos, as quais visavam cessar com os pagamentos indevidos do BVJ, que embora tenham resultado em diminuição das ocorrências relatadas, não sanou a falha operacional integralmente.

4. As solicitações expedidas pela SENARC ao Agente Operador, por intermédio de Ofícios, ou registradas no Portal de Demandas da CAIXA - SIRCA, ao longo de 2012 e 2013, foram respondidas, primeiramente, no Ofício nº 338/2013/SUPSO, de 11 de novembro de 2013, no qual a CAIXA identificou 160.317 registros de pagamento indevido de BVJs (e não os 173.996 constatados por esta Secretaria), apontando assim para um montante de R\$ 4.849.441,00 referentes às parcelas indevidas de BVJ no período de março de 2008 a dezembro de 2012.

5. Na mais recente manifestação encaminhada pelo Agente Operador ao MDS por meio do Ofício nº 0173/2014/SUFAM, de 29 de maio de 2014 fomos informados acerca de novo batimento realizado, apurados desta feita, 130.373 benefícios efetivamente pagos, com um total de R\$ 4.700.366,00.

6. Evidenciada a responsabilidade contratual da CAIXA em garantir a implementação das demandas do órgão gestor do Programa Bolsa Família e em face da quebra de regras definidas para o Programa, conforme se verifica quando do exame dos conteúdos dos documentos referentes às Regras de Negócio (RN) do Sistema de



Benefícios ao Cidadão- SIBEC, das quais destacamos a RN 03 - Programa Bolsa Família Benefício Variável Jovem - BVJ e a RN 206 - Reavaliação Única - Regras Ordinárias e Especiais, entende-se, s.m.j, que cabe a esta Secretaria:

7. Realizar o levantamento dos pagamentos relativos às parcelas de BVJ pagas indevidamente no período compreendido entre março de 2008 e dezembro de 2012, vis-a-vis vigência dos contratos firmados com a CAIXA, com previsão de finalização para agosto de 2014, prazo sujeito a reavaliação, conforme recursos de tecnologia de informação colocados à disposição desta Secretaria.

8. Destacar das ações previstas no ateste da folha de pagamento, implementado em junho de 2014, a apuração das parcelas de BVJ pagas de forma indevida para o período de janeiro de 2013 até folha de pagamento mais recente, com previsão de conclusão da apuração do acumulado para o primeiro trimestre de 2015, prazo sujeito a reavaliação, conforme recursos de tecnologia de informação colocados à disposição desta Secretaria.

9. Solicitar, mediante expediente a ser enviado à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato Caixa - CFACC, a restituição dos valores referentes às parcelas de BVJ pagos indevidamente no período de março de 2008 a dezembro de 2012, considerando as especificidades de cada um dos contratos vigentes no período, com previsão de conclusão até agosto de 2014, prazo sujeito a reavaliação, conforme recursos de tecnologia de informação colocados à disposição desta Secretaria.

10. No que se refere aos valores das parcelas de BVJ pagos de forma indevida em 2013 e 2014, vale mencionar que serão identificados a partir de sistemática do ateste da folha de pagamento, com apurações e respectivas solicitações de restituições retroativas a janeiro de 2013, até constituir-se em rotina mensal de regularização dos pagamentos de BVJ.”.

Análise do Controle Interno

Em sua resposta, a SENARC informou que os levantamentos realizados pela Controladoria-Geral da União em 2010 apontaram a situação como sendo beneficiários do Programa Bolsa Família em duplicidade cadastral, recebendo benefício básico como responsável familiar e variável vinculado ao adolescente como dependente em grupos familiares distintos, quando, na verdade, as averiguações posteriores demonstraram que não se tratava de duplicidade cadastral, mas sim de recebimento indevido de benefícios variáveis vinculados a adolescentes - BVJ, por ausência de reflexo de repercussão da atualização cadastral no Sistema de Benefícios ao Cidadão - SIBEC.

Embora, no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108674 da CGU, a situação tenha sido tratada como duplicidade cadastral, em nenhum momento foi afirmado que a causa da impropriedade era esta. O fato é que a recomendação para saneamento da falha foi a de adoção de mecanismo prévio de controle na geração da folha de pagamento do PBF, ou seja, independente da causa, que fossem aplicados controles que impedissem o pagamento de benefícios a beneficiários em duas famílias.

Diante da impropriedade, a Unidade vem atuando juntamente ao Agente Operador, por intermédio de Ofícios ou de demandas registradas no Portal de Demandas da CAIXA – SIRCA, de forma a identificar os valores pagos indevidamente. A SENARC acrescentou que na mais recente manifestação encaminhada pela CAIXA ao MDS, por meio do Ofício nº 0173/2014/SUFAM, de 29 de maio de 2014, foi informada acerca de



novo batimento realizado, constando 130.373 benefícios efetivamente pagos, resultando em um total de R\$ 4.700.366,00.

Assim, tendo em vista a responsabilidade contratual da CAIXA em garantir a implementação das demandas do órgão gestor do Programa Bolsa Família e em face da quebra de regras definidas para o Programa, a SENARC informou que realizará levantamento das parcelas de BVJ pagas indevidamente no período compreendido entre março de 2008 e dezembro de 2012.

Após isso, por meio de expediente a ser enviado à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato Caixa - CFACC, a SENARC solicitará a restituição dos valores referentes às parcelas de BVJ pagas indevidamente no período de março de 2008 a dezembro de 2012, considerando as especificidades de cada um dos contratos vigentes no período.

Com relação ao período de janeiro de 2013 até o ano de 2014, a Unidade informou que serão utilizadas as ações previstas no ateste da folha de pagamento, implementado em junho de 2014, para a apuração das parcelas de BVJ pagas de forma indevida no período e respectivas solicitações de restituições retroativas a janeiro de 2013, até constituir-se em rotina mensal de regularização dos pagamentos de BVJ.

Muito embora a SENARC tenha declarado que realizará os levantamentos necessários, bem como solicitará o ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente, esta constatação fica mantida até a implementação plena das recomendações propostas.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar levantamento com a finalidade de validar o montante de R\$ 4.785.828,00 apresentado pela CAIXA relativo às parcelas de BVJ pagas indevidamente no período de março de 2008 a dezembro de 2013.

Recomendação 2: Realizar levantamento, juntamente com a CAIXA, das parcelas de BVJ pagas indevidamente no ano de 2014.

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.

Recomendação 4: Avaliar a possibilidade de eventual aplicação de sanções, se previstas nos contratos firmados com a Caixa para o caso em questão, durante o período em que ocorreram as inconsistências.

1.1.2.5 CONSTATAÇÃO

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.

Fato

Em relação ao pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família (PBF), a Lei nº 10.836, de 09.01.2004, no art. 2º, § 12, traz a possibilidade de pagamento dos benefícios



por meio de conta, nas modalidades apresentadas nos incisos de I a IV. Ainda em relação ao artigo 2º da mencionada Lei, o § 13 estabelece que, caso os créditos de benefícios sejam disponibilizados indevidamente ou prescreva o prazo de movimento definido em regulamento, os créditos serão revertidos ao Programa Bolsa Família, conforme transcrito:

“§ 12. Os benefícios poderão ser pagos por meio das seguintes modalidades de contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil: (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

I – contas-correntes de depósito à vista; (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

II - contas especiais de depósito à vista; (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

III - contas contábeis; e (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

IV - outras espécies de contas que venham a ser criadas. (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 13. No caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Programa Bolsa Família”.

Assim, por meio do Decreto nº 5.209, de 17.09.2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, o artigo 24 traz que os “benefícios financeiros mantidos à disposição do titular na conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004 e que não forem sacados no prazo de três meses, serão restituídos ao Programa Bolsa Família de acordo com o procedimento estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome”.

O § 2º do artigo 24 do mencionado Decreto esclarece que a restituição por falta de saque no prazo de três meses “não se aplica aos benefícios financeiros disponibilizados nas contas bancárias de que tratam os incisos I e II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004”, ou seja, contas-correntes de depósito à vista e contas especiais de depósito à vista. Assim, em relação ao pagamento, as parcelas depositadas nessas modalidades de contas serão marcadas como liquidadas, tendo em vista que a legislação atual não possibilita a retirada da parcela depositada nessas modalidades de conta.

No entanto, embora as parcelas depositadas em contas-correntes de depósito à vista ou contas especiais de depósito à vista não possam ser restituídas, no que couber, são aplicadas as outras regras relativas a pagamento. Assim, o artigo 8º da Portaria nº 555, de 11.11.2005, traz situações previstas para cancelamento de benefícios, dentre elas, o inciso XII do mencionado artigo dispõe que, caso ocorra reiterada ausência de saque de benefícios, em 6 (seis) parcelas consecutivas, caberá o cancelamento dos benefícios.

Dessa forma, tendo em vista a situação apresentada, a CAIXA, Agente Operador do Programa Bolsa Família, foi questionada, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201317635/004, para esclarecer qual metodologia de controle de saque é aplicada nas contas-correntes de depósito à vista e contas especiais de depósito à vista.

Em sua resposta, a CAIXA, por meio do Ofício nº 0392/SUPSO, de 19.12.2013, informou que, em 1º de novembro de 2011, foi registrada demanda do Ministério do Desenvolvimento Social, para que fosse realizado mapeamento do histórico de não movimentação da conta bancária de beneficiários do PBF. Esse levantamento subsidiaria o Ministério na decisão sobre os prazos para monitoramento da movimentação da conta bancária dos beneficiários.



Após finalizar os estudos sobre a situação em análise, o MDS solicitou à CAIXA, em 1º de agosto de 2012, a implantação de alguns itens relacionados ao controle e tratamento dos benefícios depositados em conta corrente, sendo criadas, assim, algumas regras que tratariam a ausência de movimentação nessa modalidade de pagamento.

Como resultado, conforme informações da CAIXA, todas as contas-correntes são monitoradas e, havendo ausência de movimentação espontânea durante 90 dias, o pagamento do benefício passa a ser realizado na plataforma social. Somente a partir daí, o benefício passaria a se submeter ao art. 24 do Decreto nº 5.209, de 17.9.2004, ou seja, caso a parcela não fosse sacada no prazo de três meses, seria restituída ao programa.

Cabe ressaltar que, em relação aos beneficiários do Programa Bolsa Família que recebem pela modalidade de pagamento em conta corrente, o atual monitoramento considera como liquidação da parcela do benefício qualquer ação feita pelo próprio titular, tais como saque, compra a débito, depósito, consulta a saldo e consulta a extrato. Ou seja, ao se atingir 90 (noventa) dias sem movimentação na conta corrente, pode-se afirmar que as parcelas liberadas durante esse período não foram sacadas.

Destaca-se que, por meio do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108674, no item 2.1.2.4 – Constatação, a CGU questionou, na época, o prazo para monitoramento da conta corrente com ausência de movimentação, tendo em vista que a definição de prazos diferenciados para monitorar os benefícios reiteradamente não sacados pelos beneficiários do PBF, quando creditados na Conta CAIXA Fácil ou disponibilizados na plataforma social, estaria impactando na aplicação das regras de retorno ao Tesouro de recursos não sacados e de cancelamento de benefícios.

Assim, o mencionado Relatório recomendou a realização de estudo, no sentido de verificar a viabilidade técnica e operacional de se reduzir o prazo de 180 dias de monitoramento da ausência de movimentação da conta corrente dos beneficiários do PBF que recebem por meio dessa modalidade. Com base na resposta da CAIXA, observa-se que esse estudo foi realizado e o prazo de monitoramento reduzido para 90 dias.

Todavia, embora o mencionado prazo tenha sido reduzido, a situação ainda merece destaque, pois, atualmente, passados os 90 (noventa) dias sem movimentação da conta corrente, o beneficiário passa a receber o benefício pela plataforma social, e, caso a ausência de saque persista por mais 180 (cento e oitenta) dias, a CAIXA realiza o seu cancelamento. Com isso, tendo em vista os 90 (noventa) dias sem movimentação da conta corrente, acrescidos dos 180 (cento e oitenta) dias com reiterada ausência de saque na plataforma social, o beneficiário pode ficar 270 (duzentos e setenta) dias sem efetivamente realizar qualquer saque, para só então ter seu benefício cancelado.

No entanto, conforme descrito, no inciso XII do art. 8º da Portaria nº 555, de 11.11.2005, caso ocorra reiterada ausência de saque de benefícios, em 6 (seis) parcelas consecutivas, caberá o cancelamento dos benefícios. Porém, de acordo com as definições atuais, o beneficiário que recebe em conta corrente somente terá seu benefício cancelado caso ocorra falta de saque em 9 (nove) parcelas consecutivas, configurando uma discrepância entre o normativo e a atual regra definida no sistema.

Assim, embora a Lei possibilite o pagamento das parcelas de benefícios do PBF por meio da modalidade conta corrente, essa possibilidade não pode quebrar a isonomia intrínseca ao Programa Bolsa Família, cabendo, assim, uma melhor adequação entre as regras de sistema e a legislação.



Dessa forma, a redução no prazo de 180 (cento e oitenta) dias para 90 (noventa), relativo ao monitoramento da ausência de saque na plataforma social, para os beneficiários que ficaram 90 (noventa) dias sem movimentar a conta corrente, alcançaria os termos da legislação, cabendo, no entanto, um estudo da viabilidade dessa modificação.

Causa

Definição de regra de sistema não isonômica para cancelamento de benefício por reiterada ausência de saque para beneficiários que recebem pela modalidade conta corrente em relação aos beneficiários que recebem na Plataforma Social.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 4502/ SENARC/MDS, de 15.7.2014, e da Comunicação Interna nº 1853/DEBEN/SENARC/MDS, de 15.7.2014, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“1. Com os meus cumprimentos, segue resposta à Solicitação de Auditoria nº 201406991/10 da Controladoria-Geral da União (CGU):

2. A adequação dos prazos de monitoramento da reiterada ausência de saque por parte dos beneficiários do Programa Bolsa Família que optaram pelo depósito dos benefícios em modalidade de contas-correntes de depósito à vista, prevista na Lei nº 10.836, de 2004, com redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008 e regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 2004 e, pela Portaria nº 555, de 2005, será objeto de estudo proposto por essa Controladoria, em conjunto com o Agente Operador do Programa, considerando-se as especificidades da legislação bancária que rege a referida modalidade de conta.”

Análise do Controle Interno

Conforme recomendação desta CGU, a Unidade realizará estudo relativo à adequação dos prazos de monitoramento da reiterada ausência de saque por parte dos beneficiários do PBF que optaram pelo depósito dos benefícios em modalidade de contas-correntes de depósito à vista. Dessa forma, as providências a serem tomadas serão acompanhadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar estudo analisando a situação apontada, de modo a implementar solução que vise corrigir a discrepância 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.



1.1.2.6 CONSTATAÇÃO

Cancelamentos indevidos de benefícios do Programa Bolsa Família efetuados pela CAIXA por meio da rotina ALTCAD9.

Fato

Em auditoria realizada por esta Controladoria-Geral da União no município de Atalaia/AL no exercício de 2013 para apurar denúncias de irregularidades no Programa Bolsa Família, verificou-se que houve frequentes cancelamentos de benefícios sem a iniciativa do gestor municipal ou do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mas provocados automaticamente por uma rotina de sistema chamada ALTCAD9. Assim, com o objetivo de verificar o motivo do cancelamento informado no SIBEC (Renda *per capita* familiar superior à estabelecida para o programa), a equipe de auditoria analisou a situação de algumas famílias e constatou que não houve nenhuma alteração na renda *per capita* que justificasse o cancelamento.

A tabela abaixo relaciona alguns beneficiários que tiveram os benefícios do tipo Básico cancelados pela rotina ALTCAD9:

Quadro 08 – Famílias com benefícios cancelados.

NIS	SITUAÇÃO	DATA DA SITUAÇÃO	MOTIVO DA SITUAÇÃO	USUÁRIO
80558	CANCELADO	04/01/2013	RENDA PER CAPITA FAM SUP ESTABELECIDADA P/ PROGRAMA	ALTCAD9
	CONCEDIDO	28/01/2013		***13498***
	CANCELADO	17/06/2013	RENDA PER CAPITA FAM SUP ESTABELECIDADA P/ PROGRAMA	ALTCAD9
	CONCEDIDO	23/07/2013		***13498***
	CANCELADO	02/08/2013	RENDA PER CAPITA FAM SUP ESTABELECIDADA P/ PROGRAMA	ALTCAD9
	CONCEDIDO	23/08/2013		***13498***
95615	CANCELADO	22/03/2013	RENDA PER CAPITA FAM SUP ESTABELECIDADA P/ PROGRAMA	ALTCAD9
	CONCEDIDO	23/04/2013		***13498***
	CANCELADO	16/05/2013	RENDA PER CAPITA FAM SUP ESTABELECIDADA P/ PROGRAMA	ALTCAD9
	CONCEDIDO	11/07/2013		***13498***
	CANCELADO	17/07/2013	RENDA PER CAPITA FAM SUP ESTABELECIDADA P/ PROGRAMA	ALTCAD9
	CONCEDIDO	24/07/2013		***13498***
17764	CANCELADO	14/03/2012	RENDA PER CAPITA FAM SUP ESTABELECIDADA P/ PROGRAMA	ALTCAD9
	CONCEDIDO	08/05/2012		***25563***
	CANCELADO	02/06/2012	RENDA PER CAPITA FAM SUP ESTABELECIDADA P/ PROGRAMA	ALTCAD9
	CONCEDIDO	03/07/2012		***25563***
	CANCELADO	07/07/2012	RENDA PER CAPITA FAM SUP ESTABELECIDADA P/ PROGRAMA	ALTCAD9
	CONCEDIDO	30/07/2012		***25563***
	CANCELADO	30/07/2012	RENDA PER CAPITA FAM SUP ESTABELECIDADA P/ PROGRAMA	ALTCAD9
	CONCEDIDO	27/08/2012		***25563***
CANCELADO	12/09/2012	RENDA PER CAPITA FAM SUP ESTABELECIDADA P/ PROGRAMA	ALTCAD9	



	CONCEDIDO	20/09/2012		***25563***
98082	CANCELADO	21/02/2012	RENDA PER CAPITA FAM SUP ESTABELECIDADA P/ PROGRAMA	ALTCAD9
	CONCEDIDO	03/04/2012		***25563***
	CANCELADO	16/04/2012	RENDA PER CAPITA FAM SUP ESTABELECIDADA P/ PROGRAMA	ALTCAD9
	CONCEDIDO	05/06/2012		***25563***
	CANCELADO	07/06/2012	RENDA PER CAPITA FAM SUP ESTABELECIDADA P/ PROGRAMA	ALTCAD9
	CONCEDIDO	03/07/2012		***25563***
	CANCELADO	07/07/2012	RENDA PER CAPITA FAM SUP ESTABELECIDADA P/ PROGRAMA	ALTCAD9
	CONCEDIDO	26/07/2012		***25563***
	CANCELADO	30/07/2012	RENDA PER CAPITA FAM SUP ESTABELECIDADA P/ PROGRAMA	ALTCAD9
	CONCEDIDO	18/12/2012		***25563***

Fonte: SIBEC.

Assim, tendo em vista a inconsistência identificada no município de Atalaia/AL, a CAIXA, Agente Operador do Programa Bolsa Família (PBF), foi questionada, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201317635/005, sobre a causa da inconsistência, sua extensão, ou seja, quais famílias do PBF tiveram seus benefícios cancelados pela rotina, o montante total não liberado às famílias e as providências tomadas.

Dessa forma, por meio do Ofício nº 0077/2014/SUFAM, de 13.03.2014, a CAIXA apresentou sua resposta, contextualizando a situação. Inicialmente, informou que, em 26 de fevereiro de 2010, pelo Ofício nº 463 a SENAR comunicou à CAIXA que seriam selecionadas naquele ano 500 mil novas famílias para fazer frente ao projeto de expansão do PBF.

Com isso, o MDS solicitou a implementação de algumas modificações no SIBEC, dentre elas, a rotina denominada “Habilitação de Benefício Cancelado por mais de 60 dias”, que foi implantada em junho/2010 e consistia em reincluir no Programa as famílias cujos benefícios tivessem sido cancelados por motivos diversos.

Conforme informações da CAIXA, para implantar a nova rotina foi necessário realizar ajustes no SIBEC e no processo de reavaliação da família, definido como Reavaliação Única, que passou a ser executado a cada alteração no Cadastro Único e a tratar os benefícios da família de maneira conjunta e não mais cada benefício em separado.

Assim, as famílias que tiveram seus benefícios cancelados por comando de qualquer um dos gestores previstos, Prefeitura, MDS ou CAIXA, têm a situação dos benefícios e o motivo do cancelamento gravado na rotina ALTCAD9. Com isso, no momento da reavaliação de todos os benefícios de uma família a rotina considera a hierarquia de motivos.

Diante disso, conforme informações da CAIXA, caso o benefício anterior da família tenha sido cancelado sistemicamente pelo motivo “Renda per capita familiar superior à estabelecida para o Programa”, o novo benefício a ser concedido a essa família não será automaticamente cancelado pela rotina ALTCAD9.

No entanto, caso o cancelamento tenha sido feito pelo mesmo motivo, mas por ação da Prefeitura (Online) ou a partir do processamento de arquivo enviado pelo MDS (manutenção batch), o Sistema considera a ação de cancelamento executada pelo MDS



ou Prefeitura preponderante e, a partir daí, executa a Reavaliação Única sobre os novos benefícios, procedendo ao cancelamento pela rotina ALTCAD9.

A rotina ALTCAD9 foi desenvolvida para alertar o gestor que aquela família apresentou anteriormente alguma situação que motivou o cancelamento do benefício e, devido a isso, o gestor deverá confirmar a nova concessão por meio da ação de reversão do novo benefício. No entanto, uma vez efetivada a reversão a partir de comando do gestor, a CAIXA informou que o Sistema deve deixar de considerar o cancelamento informado anteriormente até que um novo comando de cancelamento, pelo gestor, seja realizado.

Entretanto, após a implantação da versão 7 do Cadastro Único, a partir de outubro de 2010, quando foi realizada a migração maciça dos municípios, a CAIXA informou que a rotina ALTCAD9 passou a agir reiteradamente sobre novos benefícios das famílias anteriormente cancelados por ações do gestor, desconsiderando a reversão comandada pelo gestor, o que provocou cancelamentos indevidos.

A inconsistência surgiu, conforme resposta da CAIXA, a partir de mudanças implementadas no Sistema do Cadastro Único no tocante à identificação das famílias sem que o SIBEC estivesse preparado.

Adicionalmente, a CAIXA informou que, embora a rotina ALTCAD9 tenha provocado cancelamentos indevidos, essa rotina realiza acertos necessários à manutenção dos benefícios.

Em relação à extensão, conforme relatório fornecido pela CAIXA, 124.507 famílias tiveram seus benefícios cancelados indevidamente pela rotina ALTCAD9, sendo que as parcelas referentes a esses benefícios não foram pagas até a folha de fevereiro de 2014.

Já com relação aos valores não liberados às famílias que tiveram seus benefícios cancelados pela rotina, a CAIXA informou ser inviável realizar tal levantamento, uma vez que seria necessário verificar a situação e a composição de cada família para cada uma das ocorrências identificadas.

De forma a resolver a inconsistência em curto prazo, considerando que pode haver prejuízo ao beneficiário caso o gestor municipal não reverta o cancelamento tempestivamente, a CAIXA informou que vem executando mensalmente a reversão do cancelamento das famílias identificadas com ação indevida da rotina ALTCAD9. Essa ação de reversão ocorre no dia imediatamente anterior à geração da folha mensal do Programa Bolsa Família, a fim de garantir que a parcela devida à família seja gerada e disponibilizada durante o Calendário de Pagamentos.

Para resolver a inconsistência em definitivo, a CAIXA mencionou que está realizando Ações Estruturantes, que conterão um conjunto de ações e melhorias no SIBEC, com previsão de implantação no segundo trimestre de 2014.

Questionada a respeito da mencionada inconsistência por meio da Solicitação de Auditoria nº 201406991/006, a SENARC, por meio do Ofício nº 3.371, de 03.06.2014, informou que tomou conhecimento da impropriedade por meio de reclamações de gestores municipais em 2012. Esses relataram estar ocorrendo cancelamentos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) sem motivo aparente. Ao analisar, os casos apontavam para a rotina ALTCAD9, momento em que o MDS encaminhou os casos apresentados para a CAIXA.



Tendo em vista os casos apresentados pelos gestores municipais e coordenadores estaduais do PBF, de modo a não prejudicar as famílias que tiveram seus benefícios cancelados indevidamente, o MDS informou que ajustes pontuais eram realizados e os casos eram encaminhados à CAIXA para identificação da causa da impropriedade.

O MDS mencionou também que, para resolver as inconsistências envolvendo as rotinas ALTCAD, iniciou-se em março de 2013 um projeto denominado Ações Estruturantes, conforme resposta da CAIXA. O objetivo é corrigir as falhas oriundas do processo de equalização das informações entre o Cadastro Único e SIBEC, descontinuando as rotinas ALTCAD.

Assim, em maio de 2014, a CAIXA colocou em produção no SIBEC as alterações oriundas das Ações Estruturantes, sendo que, no dia 17 de maio, uma nova versão do SIBEC entrou em funcionamento com as alterações propostas. Dessa forma, a folha de pagamento do PBF de junho de 2014 foi gerada sem as rotinas ALTCAD, conforme informado pelo MDS.

Embora as medidas implementadas na nova versão do SIBEC já estejam em funcionamento, conforme o MDS, a avaliação só será concluída após a geração da folha de pagamento de julho de 2014, momento em que será avaliado o ciclo completo entre a geração de duas folhas.

Dessa forma, após essa avaliação, o MDS realizará levantamento das famílias que tiveram seus benefícios cancelados indevidamente pela rotina ALTCAD9, procedendo à reversão dos benefícios nos termos da legislação em vigor.

Diante dos fatos abordados, observa-se que a rotina ALTCAD9, embora tenha sido implementada para realizar acertos necessários à manutenção dos benefícios, passou a agir indevidamente, cancelando os benefícios de alguns beneficiários do Programa Bolsa Família.

Assim, desde que foi identificada a falha, a CAIXA vem realizando acertos na Folha de Pagamento do PBF, revertendo esses cancelamentos indevidos causados pela rotina ALTCAD9. Entretanto, das famílias que foram afetadas pela mencionada rotina, 124.507 não tiveram seus benefícios revertidos até a folha de fevereiro de 2014, de acordo com o relatório da CAIXA, já cabendo uma análise dessas famílias de forma a reverter os cancelamentos realizados indevidamente e, nos casos em que couber, realizar o pagamento retroativo, limitando-se a 12 parcelas, conforme definido no art. 11º, § 3º, inciso I, da Portaria nº 555, de 11.11.2005.

Adicionalmente, tendo em vista que a SENARC é responsável por acompanhar e fiscalizar a execução do PBF, caberá a esta realizar levantamento das famílias que foram canceladas pela rotina ALTCAD9, inclusive aquelas que porventura não tenha constado do relatório da CAIXA, aplicando os procedimentos informados anteriormente, conforme mencionado em sua resposta.

Em relação às rotinas denominadas ALTCAD que foram desativadas com as alterações realizadas por meio das Ações Estruturantes, caberá à SENARC acompanhar os efeitos dessas alterações e os potenciais riscos envolvidos, após o encerramento do ciclo em julho de 2014, conforme informado em sua resposta.



Causa

Falhas na rotina ALTCAD9 implementada pela CAIXA para atuar entre o Sistema Cadastro Único e o SIBEC causando cancelamentos indevidos de benefícios não comandados pelo Gestor Federal ou Municipal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 4502/ SENARC/MDS, de 15.7.2014, e da Comunicação Interna nº 1854/DEBEN/SENARC/MDS, de 15.7.2014, apresentou a seguinte manifestação:

“1. Com os meus cumprimentos, segue resposta à Solicitação de Auditoria nº 201406991/11 da Controladoria-Geral da União (CGU), transcrita, a seguir.

2. A SENARC confirma, conforme manifestações anteriores, que a rotina ALTCAD9, desenvolvida pelo Agente Operador para registrar as situações que motivaram cancelamentos anteriores de benefícios, passou, a partir da implantação da versão 7 do Cadastro Único e da migração das bases dos municípios, a desconsiderar, de forma reiterada, as reversões comandadas pelos gestores municipais, o que engendrou cancelamentos indevidos de benefícios.

3. A solução definitiva para a inconsistência apontada foi desenvolvida a partir das alterações advindas das Ações Estruturantes, iniciadas em 2013 e implantadas recentemente, na folha de junho de 2014, cuja avaliação está em andamento, com previsão de apresentação de resultados após o término do ciclo de geração de duas folhas de pagamento e período necessário para a análise das informações coletadas.

4. O levantamento e a análise das famílias que tiveram seus benefícios indevidamente cancelados pela rotina ALTCAD 9 está em curso e tão logo concluídos serão encaminhados ao Agente Operador para adoção das medidas necessárias.

5. Em tempo, cumpre ressaltar que esta Secretaria abordará os possíveis efeitos gerados pela desativação das rotinas ALTCAD 9 e pelas alterações das Ações Estruturantes, de forma a apontar os resultados dos ajustes implementados.”

Adicionalmente, a SENARC ressaltou que, além do tratamento da questão da rotina de sistema ALTCAD 9, por meio da CGAF/DEOP, abriu o procedimento 71000.096937/2013-43, para acompanhamento e apuração de eventuais falhas na gestão local do município de Atalaia-PB.

Análise do Controle Interno

Conforme já informado anteriormente, a Unidade, em sua resposta, confirmou a impropriedade, mencionando que esta passou a ocorrer a partir da implantação da versão 7 do Cadastro Único e da migração das bases dos municípios, momento em que a rotina ALTCAD9 passou a desconsiderar, de forma reiterada, as reversões comandadas pelos gestores municipais, o que ocasionou cancelamentos indevidos de benefícios.

Em relação ao levantamento e à análise das famílias que tiveram seus benefícios indevidamente cancelados pela rotina ALTCAD9, a SENARC informou que está em



curso e que, assim que forem concluídos, serão encaminhados ao Agente Operador para adoção das medidas necessárias.

Desse modo, embora a Unidade esteja adotando as recomendações desta CGU, a constatação será mantida para o monitoramento das providências que estão sendo implementadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar levantamento das famílias que tiveram seus benefícios cancelados indevidamente pela rotina ALTCAD9, incluindo aquelas que não constaram do relatório da CAIXA.

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.

Recomendação 3: Avaliar a possibilidade de eventual aplicação de sanções, se previstas nos contratos firmados com a Caixa para o caso em questão, durante o período em que ocorreram as inconsistências.

1.1.2.7 CONSTATAÇÃO

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.

Fato

Durante trabalho de fiscalização nos municípios, a equipe de auditoria da CGU tomou conhecimento de que, a partir de setembro de 2012, a CAIXA, Agente Operador do Programa Bolsa Família (PBF), realizou diversas reversões de cancelamento de benefícios do Programa por meio da rotina ALTCAD, ou seja, concedeu o benefício novamente a algumas famílias sem a solicitação ou autorização do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A Controladoria-Geral da União, por meio de algumas análises realizadas no SIBEC, observou também que a CAIXA executou algumas rotinas (MANBTR6315, MANBTR6389) após a reversão, sob o motivo “AVERIGUAÇÃO/AUDITORIA”, bloqueando e cancelando os benefícios que haviam sido concedidos.

Dessa forma, a CAIXA, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201317635/006, foi questionada com relação à razão das reversões pela rotina ALTCAD, à quantidade de famílias que tiveram seus benefícios revertidos e aos valores pagos a essas famílias.

Em relação à questão em análise, ou seja, a aplicação da rotina ALTCAD, por meio do Ofício nº 0078/2014/SUFAM, de 13.03.2014, a CAIXA informou que existe um fluxo de informações entre o Sistema de Cadastro Único (CadÚnico) e o Sistema de Benefícios (SIBEC). Assim, comandos de alteração, transferência ou exclusão de dados



de pessoas ou famílias efetuados na base do Cadastro Único pelas prefeituras ou decorrentes de rotinas sistêmicas têm reflexo nas variáveis gravadas no SIBEC, por meio da rotina denominada Repercussão das Alterações Cadastrais.

Nesse contexto, os principais comandos realizados na base do Cadastro Único e que geram reflexos sobre os benefícios são troca de Responsável Familiar e conversão de NIS do Responsável Familiar. As demais variáveis que geram reflexos sobre os benefícios são: renda per capita, data de nascimento, quantidade de pessoas da família, situação do domicílio e situação da pessoa. Dessa forma, quando esses comandos são realizados no CadÚnico, implicando necessidade de revisão dos benefícios concedidos, a rotina ALTCAD promove os acertos necessários no SIBEC para que a base de benefícios esteja coerente com a situação e os dados do cadastro da família.

A rotina ALTCAD tem como função criar benefícios inexistentes na base do SIBEC, caso a família já seja beneficiária; cancelar benefícios existentes, quando há desenquadramento da família; ou atualizar as variáveis para que os benefícios possam sofrer manutenção pelo gestor, sendo por comandos *on-line* ou rotinas *batch*. Assim, a CAIXA citou que a reversão de benefícios pela rotina ALTCAD não seria uma operação prevista nas suas regras de negócio.

No entanto, em setembro de 2012, foi realizada manutenção da rotina, tendo impacto sobre os movimentos gerados pelo Cadastro Único a partir de 13 de setembro de 2012, o que gerou reversões indevidas de benefícios. A CAIXA informou, ainda, que houve uma concentração de ocorrências nos meses de setembro, outubro e novembro de 2012.

A partir da constatação da inconsistência na rotina ALTCAD, em dezembro de 2012, a CAIXA informou que adotou providências para retornar a versão anterior da rotina, ocasionando a redução das ocorrências. Como medida complementar, a CAIXA executou rotinas de manutenção *batch* para monitorar e tratar as ocorrências que ainda pudessem surgir. Como exemplo, a rotina MANBTR6389, realizada em 15 de janeiro de 2013.

De forma a resolver a situação em definitivo, de acordo com a CAIXA, está em desenvolvimento um conjunto de ações e melhorias no SIBEC, denominado Ações Estruturantes, tendo como previsão de implantação o segundo trimestre de 2014. Assim, será implantada uma nova rotina de qualificação que substituirá a rotina vigente.

Em relação ao levantamento da quantidade de famílias que tiveram seus benefícios revertidos e dos valores pagos a essas famílias, a CAIXA, em sua resposta, informou que, para realizar o levantamento utilizou as folhas de pagamento de setembro, outubro e novembro de 2012, relacionando as famílias que tiveram seus benefícios revertidos pela rotina ALTCAD. Após isso, foi verificado se a reversão efetuada, nas situações não previstas, mantinha coerência com as regras definidas para concessão ou manutenção de benefícios.

Diante disso, para cada família identificada e relacionada conforme mencionado anteriormente, a CAIXA buscou nas bases do Cadastro Único de agosto, setembro e outubro de 2012, utilizadas na geração das folhas de pagamento de setembro, outubro e novembro de 2012, a informação da renda *per capita* da família, dado essencial para verificar se o processo de reversão está dentro dos limites de renda definidos para o Programa.



Assim, a CAIXA afirmou que, embora as reversões tenham sido efetuadas de forma indevida pela rotina ALTCAD, o resultado das apurações indica que as concessões obedeceram às regras vigentes, uma vez que as famílias, conforme entendimento da CAIXA, enquadram-se nos critérios para manutenção no Programa.

Dessa forma, o entendimento da CAIXA foi de que as reversões que podem ser consideradas como indevidas por ações da rotina ALTCAD são aquelas em que as famílias não atendem aos requisitos de renda ou que, por ter ocorrido alteração nas famílias, como exclusão ou troca do Responsável Familiar, não foram localizadas na base do Cadastro Único.

Embora seja esse o entendimento da CAIXA, os incisos do artigo 8º da Portaria nº 555, de 11.11.2005, que mencionam as situações para cancelamento de benefícios, devem ser levados em consideração. Assim, além de renda *per capita* superior ao limite de meio salário mínimo e cadastro excluído da base do Cadastro Único, são situações para cancelamento, dentre outras, encerramento do período de validade do benefício, não adequação às regras de definição de cadastro válido, não realização da revisão cadastral e omissão de informação ou prestação de informações falsas. Ou seja, para se reverter um cancelamento, faz-se necessário analisar todos os motivos de cancelamento e se esse motivo ainda persiste, não sendo apenas aqueles considerados pela CAIXA.

Além disso, cabe destacar que o artigo 1º-C, incisos I e II, da Portaria nº 555, de 11.11.2005, dispõe que a gestão de benefícios caberá, de forma comum, à SENARC e ao município, não podendo a CAIXA realizá-la por sua iniciativa.

Assim, o artigo 11, da mencionada Portaria, trata que a reversão de cancelamento de benefícios é a atividade de administração de benefícios destinada a desfazer o cancelamento de benefícios, frisando que será “realizada pela SENARC ou pelos municípios em razão de fato superveniente à ação de cancelamento que implique a necessidade de retificação do cancelamento ocorrido anteriormente.”

Diante disso, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201317635/011, foi solicitado à CAIXA levantamento de todas as famílias que tiveram seus benefícios revertidos pela rotina ALTCAD e os valores pagos.

Em resposta, por meio do Ofício nº 0201/2014/SUFAM, de 23.06.2014, a CAIXA apresentou que 36.166 famílias foram revertidas pela rotina, sendo liberadas 59.393 parcelas a essas famílias e pago o montante de R\$ 7.213.128,00.

Caberá, assim, à SENARC analisar individualmente as 36.166 famílias que tiveram seus benefícios revertidos pela rotina ALTCAD, verificando o motivo do cancelamento, à época, e se a situação que motivou o cancelamento persistiu ou não. Confirmando que a reversão foi indevida, a SENARC deverá proceder ao cancelamento da família e solicitar o ressarcimento ao erário do valor pago indevidamente à família. Diante disso, a situação será acompanhada pela Controladoria.

Causa

Falhas na rotina ALTCAD implementada pela CAIXA para atuar entre o Sistema Cadastro Único e o SIBEC causando reversões de benefícios não comandadas pelo Gestor Federal ou Municipal.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 4502/SENARC/MDS, de 15.7.2014, e da Comunicação Interna nº 1855/DEBEN/SENARC/MDS, de 15.7.2014, a SENARC apresentou a seguinte manifestação:

“1. Com os meus cumprimentos, segue resposta à Solicitação de Auditoria nº 201406991/15 da Controladoria-Geral da União (CGU):

2. Em dezembro de 2012, foi constatado que manutenções na rotina denominada ALTCAD realizadas pelo Agente Operador do PBF, desde setembro de 2012, estavam gerando reversões indevidas de cancelamentos de benefícios.

3. Na oportunidade o Agente Operador adotou providências visando retomar a versão anterior da rotina, o que interrompeu o processo de reversão indevida de cancelamentos e, de forma complementar, executou rotinas de manutenção “batch” para monitorar e dispensar o tratamento adequado para as situações decorrentes das inconsistências observadas.

4. A solução definitiva para a correção, contudo, foi implantada recentemente, em maio de 2014, com as ações e melhorias no Sistema de Benefícios ao Cidadão - SIBEC, cuja avaliação ocorrerá a partir do fechamento do ciclo de geração das folhas de junho e julho de 2014 e da análise das informações obtidas.

5. No que se refere ao levantamento do quantitativo de famílias que tiveram seus benefícios revertidos e dos respectivos valores, esta Secretaria avaliará as informações encaminhadas pelo Agente Operador à CGU por meio do Ofício nº 201/2014/SUFAM e repassadas a esta Secretaria mediante Ofício nº 214/2014/SUFAM, de 09 de julho de 2014, considerando-se todos os motivos de cancelamento previstos no art. 8º da Portaria nº 555, de 2005, de modo a qualificar os pagamentos efetuados a 36.166 famílias citadas e o valor total de parcelas transferidas de R\$ 7.213.128,00, referentes ao período de setembro a novembro de 2012, identificando aqueles efetivamente indevidos.

6. Uma vez concluída a análise, esta Secretaria encaminhará à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato CAIXA - CFACC, respeitadas as cláusulas contratuais firmadas com o Agente Operador, os eventuais valores a serem restituídos ao erário, na forma da lei que rege a matéria.”

Análise do Controle Interno

A Unidade em sua resposta informou que devido a manutenções realizadas pela CAIXA na rotina ALTCAD, reversões indevidas estavam acontecendo. No entanto, na época, o Agente Operador retomou a versão anterior da rotina, de forma a interromper o processo de reversão indevida de cancelamentos, além de ter implementado rotinas de manutenção “batch” para monitorar e aplicar o tratamento adequado às situações decorrentes das inconsistências observadas.

Adicionalmente, a SENARC declarou que a solução definitiva foi implantada em maio de 2014 pelo Agente Operador, com as ações e melhorias no Sistema de Benefícios ao Cidadão – SIBEC. A avaliação dessa solução ocorrerá após o fechamento do ciclo de geração das folhas de junho e julho de 2014 e da análise das informações obtidas.



Assim, a Unidade realizará uma avaliação das famílias que tiveram seus benefícios revertidos e dos valores pagos, conforme as informações encaminhadas pelo Agente Operador à CGU por meio do Ofício nº 201/2014/SUFAM, de 23.06.2014, e repassadas à SENARC mediante Ofício nº 214/2014/SUFAM, de 09 de julho de 2014. Conforme sua resposta, serão considerados todos os motivos de cancelamento previstos no art. 8º da Portaria nº 555, de 2005, de modo a analisar os pagamentos efetuados às 36.166 famílias citadas e o valor total de parcelas transferidas de R\$ 7.213.128,00.

Após concluir a análise, a Secretaria informou que encaminhará à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato CAIXA – CFACC os eventuais valores a serem restituídos ao erário, na forma da lei que rege a matéria, respeitadas as cláusulas contratuais firmadas com o Agente Operador.

Dessa forma, tendo em vista que a SENARC realizará as verificações necessárias, bem como solicitará o ressarcimento ao erário, dos valores pagos indevidamente, esta CGU manterá a constatação para monitoramento da implementação plena das recomendações.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar levantamento das famílias que tiveram seus benefícios revertidos pela rotina ALTCAD, incluindo aquelas que não constaram do relatório da CAIXA.

Recomendação 2: Analisar a situação, à época da reversão, das famílias apontadas no relatório da CAIXA e dos novos casos que porventura sejam identificados, verificando a legitimidade da reversão.

Recomendação 3: Solicitar à CAIXA o ressarcimento ao erário dos valores pagos às famílias que tiveram seus benefícios revertidos indevidamente.

Recomendação 4: Avaliar a possibilidade de eventual aplicação de sanções, se previstas nos contratos firmados com a Caixa para o caso em questão, durante o período em que ocorreram as inconsistências.

1.1.2.8 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos controles instituídos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome na Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família.

Fato

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado pela Lei nº 10.836, de 09.01.2004, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidade. Assim, o objetivo do Programa é transferir renda diretamente aos beneficiários que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Para gerir o Programa, de forma que ocorra a mencionada transferência de renda, diversos sistemas são utilizados. Dentre eles destacam-se o Sistema de Cadastramento Único (CADUN), o Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), o Sistema de Pagamentos Sociais (SIPAS) e o Sistema de Cartão do Cidadão (SICID). Todos esses sistemas são gerenciados pela CAIXA, Agente Operador do Programa Bolsa Família, conforme definido no artigo 12 da Lei nº 10.836.



Em relação ao SIBEC, cabem algumas importantes ponderações. Este Sistema é o principal instrumento de gestão do Programa Bolsa Família. Por meio de algumas rotinas, os dados das famílias beneficiárias do PBF são extraídos mensalmente do CADUN, sistema responsável pela guarda desses dados, e carregados no SIBEC. A partir disso, a situação dos benefícios das famílias é verificada a cada mês, ou seja, caso tenham ocorrido mudanças na situação cadastral da família que envolvam os critérios de elegibilidade, essas repercutirão nos benefícios da família.

Dessa forma, todo mês podem ocorrer mudanças na situação dos beneficiários do PBF, ou seja, benefícios são concedidos, bloqueados ou cancelados, além de que novas famílias são inseridas no Programa. Assim sendo, o SIBEC processa mensalmente um importante arquivo denominado Folha de Pagamento do PBF. Esse arquivo contém diversas informações, incluindo todas as famílias beneficiárias do Programa que têm seus benefícios liberados para saque, o que o torna essencial na gestão do PBF.

Conforme informado anteriormente, foi atribuída à CAIXA a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, sendo celebrado contrato entre esta e a União, mediante remuneração e condições. Dessa forma, definidas as regras e condições a serem aplicadas, caberá à CAIXA implementá-las e garantir sua plena execução.

No entanto, o artigo 2º do Decreto nº 5.209, de 17.09.2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, dispõe que:

Art. 2º Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome coordenar, gerir e operacionalizar o Programa Bolsa Família e, em especial, executar as seguintes atividades: (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - realizar a gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - supervisionar o cumprimento das condicionalidades e promover a oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

III - acompanhar e fiscalizar a execução do Programa Bolsa Família, podendo utilizar-se, para tanto, de mecanismos intersetoriais; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

IV - disciplinar, coordenar e implementar as ações de apoio financeiro à qualidade da gestão e da execução descentralizada do Programa Bolsa Família; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

V - coordenar, gerir e operacionalizar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)(Grifo nosso)

Desse modo, observa-se a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) de tanto acompanhar como fiscalizar a execução do PBF, fato este previsto no Contrato MDS CAIXA – Ações de Transferência de Renda e Cadastro Único para 2013-2015, cláusula décima primeira, que atribui à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC/MDS) essa responsabilidade em relação à execução dos serviços previstos no Contrato. Essa fiscalização envolve diversas áreas e atividades, tendo em vista a complexidade que permeia o Programa Bolsa Família.

Conforme relatado anteriormente, a Folha de Pagamento do PBF é elemento essencial no processo de gestão do Programa, sendo uma das etapas mais críticas nesse processo. Isso se deve ao fato de seu processamento e extração envolverem sistemas distintos e



uma constante manipulação de dados. Assim, embora a CAIXA, como Agente Operador, implemente rotinas de verificação da folha, cabe à SENARC/MDS realizar seu monitoramento a partir da avaliação de riscos.

Todavia, por meio desta auditoria, foram constatadas impropriedades na Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família, a exemplo dos pagamentos indevidos de Benefícios Variáveis Jovens, que já haviam sido detectados em 2011; além da ocorrência de cancelamentos e reversões indevidas de benefícios do Programa.

Tais situações demonstram fragilidades nos controles existentes, sendo necessário o seu fortalecimento. Desse modo, cabe à SENARC efetivar o controle relativo ao Programa Bolsa Família, em especial da Folha de Pagamento, otimizando ou mesmo implementando rotinas de teste que alertem sobre possíveis falhas em seu processamento ou extração. Esses testes precisam ser realizados tempestivamente, ou seja, a priori, para reduzir ou mesmo mitigar as inconsistências na Folha de Pagamento definitiva.

Observa-se que, contratualmente, a CAIXA tem a responsabilidade de encaminhar a prévia da Folha de Pagamento do PBF até o dia 11 de cada mês, conforme o Apêndice III – Instrumentos de Gestão do Contrato firmado pelo Ministério. Levando-se em consideração que o pagamento dos benefícios é realizado em média no dia 15 de cada mês, a SENARC tem apenas 4 dias, incluindo-se o primeiro e excluindo-se o último, para realizar qualquer teste na folha. Assim, a SENARC deverá avaliar a necessidade de alterar esse prazo contratual, de forma a receber a prévia da folha em momento anterior, possibilitando a realização de um controle mais tempestivo e efetivo.

Causa

Fragilidade nas ações de controle, instituídas pelo MDS, aplicadas à Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família, possibilitando a permanência de inconsistências oriundas do processamento e/ou extração realizados pela CAIXA.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 4502/SENARC/MDS, de 15.7.2014, e da Comunicação Interna nº 1857/DEBEN/SENARC/MDS, de 15.7.2014, a SENARC apresentou a seguinte manifestação:

“1. Com os meus cumprimentos, segue resposta à Solicitação de Auditoria nº 201406991/16 da Controladoria-Geral da União (CGU):

2. Desde a edição dos atos normativos que aprimoraram a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família - PBF e do novo Contrato com o Agente Operador, firmado em dezembro de 2012, esta Secretaria intensificou as prioridades no tocante ao acompanhamento e fiscalização da execução do Programa Bolsa Família.

3. Neste contexto, é importante considerar inicialmente que a demanda pela realização do ateste da Folha de Pagamento foi reforçada com implantação do Contrato MDS Caixa – Ações de Transferência de Renda e Cadastro Único para 2013-2015.

4. A seguir apresenta-se o detalhamento do ateste referente ao mês de janeiro de 2013, realizada a partir da base de dados da Folha de Pagamento (janeiro/2013), do



Cadastro Único (dezembro/2012), e das Operações de Pagamento (de janeiro a abril/2013), enviadas pela Caixa.

5. Os motivos abaixo ensejam glosa no valor da fatura por benefício pago:
- a) da Folha com renda per capita familiar superior a meio salário mínimo no Cadastro;
 - b) com multiplicidade de Responsável pela Unidade Familiar (RF);
 - c) com membros em multiplicidade no Cadastro (NIS atual x NIS atual; NIS original x NIS original);
 - d) com membros em multiplicidade no Cadastro (NIS atual x NIS original);
 - e) com membros em multiplicidade no Cadastro (CPF, nome e título de eleitor);
 - f) com membros duplicados na mesma família;
 - g) com RF na Folha com menos de 16 anos no Cadastro;
 - h) sem membros com idade igual ou superior a 16 anos no Cadastro;
 - i) sem RF no Cadastro;
 - j) com RF em múltiplos IBGE na Folha;
 - k) com Titular da Folha excluído no Cadastro;
 - l) sem benefícios;
 - m) com renda menor ou igual a R\$ 70,00 no Cadastro e sem benefício Básico;
 - n) com valor do BSP menor do que o valor encontrado no Ateste;
 - o) com valor do BSP maior do que o valor encontrado no Ateste;
 - p) com IBGE da Folha divergente do Cadastro;
 - q) com valor da Operação de Pagamento maior do que o valor do Ateste;
 - r) que o RF sacou com o NIS Atual e com o NIS Original;
 - s) que dois titulares da Folha são oriundas da mesma família no Cadastro;
 - t) que recebem somente o BVJ devido a duplicação de benefícios;
 - u) da Folha com estado cadastral excluído no Cadastro;
 - v) com dependente da Folha excluído no Cadastro;
 - w) com dependente da Folha em outra família no Cadastro;
 - x) com pagamento de mais de seis parcelas para BVN;
 - y) com pagamento de mais de nove parcelas para BVG;
 - z) com valor da Folha menor do que o valor do Ateste;
 - aa) RF da Folha é diferente do RF do Cadastro;
 - bb) com renda menor ou igual a R\$ 140,00 no Cadastro e sem BVJ;
 - cc) com renda menor ou igual a R\$ 140,00 no Cadastro e sem benefício Variável;
 - dd) com quantidade de pessoas divergentes na Folha e no Cadastro;
 - ee) com renda divergente na Folha e no Cadastro;
 - ff) com quantidade de benefícios Variáveis na Folha superior a do Ateste, e
 - gg) com quantidade de BVJ na Folha superior a do Ateste.
6. Os motivos abaixo ensejam restituição de valores pagos indevidamente:
- a) da Folha com estado cadastral excluído no Cadastro;
 - b) da Folha com renda per capita familiar superior a meio salário mínimo no Cadastro;
 - c) com Titular da folha excluído no Cadastro;
 - d) com multiplicidade de Responsável pela Unidade Familiar (RF);
 - e) com membros em multiplicidade no Cadastro (NIS atual x NIS atual; NIS original x NIS original);
 - f) com membros em multiplicidade no Cadastro (NIS atual x NIS original);
 - g) com membros em multiplicidade no Cadastro (CPF, nome e título de eleitor);
 - h) com membros duplicados na mesma família;
 - i) sem membros com idade igual ou superior a 16 anos no Cadastro;



- j) com valor da Operação de Pagamento maior do que o valor do Ateste (restituição da diferença entre Operação de Pagamento e Ateste);
- k) sem benefícios;
- l) que o RF sacou com o NIS Atual e com o NIS Original;
- m) que dois titulares da Folha são oriundas da mesma família no Cadastro;
- n) com pagamento de mais de seis parcelas para BVN, e
- o) com pagamento de mais de nove parcelas para BVG.

Observação 1: Para averiguar o pagamento superior a seis parcelas do BVN (item “n”) e superior a nove parcelas do BVG (item “o”), verificou-se os membros com marcação de BVN e BVG nas Folhas de Pagamentos anteriores a Folha que está sendo atestada (seis referências para os casos de BVN, e nove referências para os casos de BVG).

Observação 2: Para verificar o valor a ser restituído em cada um dos motivos de restituição, consideram-se os valores de benefícios efetivamente sacados de acordo com as informações das Operações de Pagamento (do mês de referência da Folha atestada) e das Operações de Pagamento de três meses subsequentes (devido ao prazo de três meses que a família possui para sacar o benefício, de acordo com o art. 24, caput, do Decreto nº 5.209, de 2004).

7. Para realizar o ateste dos itens acima foram percorridas as seguintes etapas:
- a) Criação de tabela com as ocorrências de duplicidade na Folha de titular aparecendo com o NIS atual e o NIS original;
 - b) Geração de tabela com os dados da Folha que são necessários para a geração do Ateste:
 - i. NIS titular;
 - ii. Valor concedido para a família na competência e valor total do benefício gerado para a referência;
 - iii. Marcações de Básico, Benefício Extraordinário, BVG e BVN e,
 - iv. Quantidade de parcelas geradas para a referência (no caso de família que teve a concessão de parcelas retroativas).
 - c) Criação de tabela com os erros que serão marcados no Ateste;
 - d) Batimento das famílias da Folha com o Cadastro para a formação das famílias do Ateste, através dos seguintes passos:
 - i. Seleção de famílias quando o Titular da Folha é encontrado no Cadastro nas situações 3 (Cadastrado) ou 6 (Validando NIS), independentemente do Titular ser o RF no Cadastro e,
 - ii. Seleção, quando a família possuir estado cadastral 3 (Cadastrada), dos dados do Cadastro necessários para a construção do Ateste (Código Familiar, Renda per capita familiar, quantidade de pessoas, IBGE, e estado cadastral).
 - e) Montagem da estrutura de membros da família, selecionando os membros do Cadastro que estão nas situações 3 (Cadastrado) ou 6 (Validando NIS);
 - f) Com a estrutura das famílias do Ateste formada, calcula-se os valores dos benefícios que a família tem direito:
 - i. Benefício Básico para famílias: a) com renda per capita familiar menor ou igual a R\$ 70,00; ou b) com marcação de Básico na Folha (devido a Regra de Permanência);



- ii. Benefício Variável para famílias: a) com membros com idade inferior a 16 anos e com renda per capita familiar menor ou igual a R\$ 140,00; ou b) com marcação de Variável na Folha (devido a Regra de Permanência);
- iii. BVG para as famílias com marcação de BVG na Folha;
- iv. BVN para as famílias: a) com membros com idade inferior a 7 meses e com renda per capita familiar menor ou igual a R\$ 140,00; ou b) com marcação de BVN na Folha para crianças entre 7 e 12 meses (devido a Regra de Permanência);
- v. BVJ para as famílias: a) com membros com 16 ou 17 anos e com renda per capita familiar menor ou igual a R\$ 140,00; ou b) com marcação de BVJ na Folha (devido a Regra de Permanência);
- vi. Benefício Extraordinário para as famílias com marcação de Benefício Extraordinário na Folha;
- vii. BSP para as famílias que depois de somados a renda per capita familiar e o valor per capita do valor total do benefício PBF (conforme as regras explicitadas nos itens acima), este valor não ultrapassa R\$ 70,00 per capita. Para essas famílias é dado um complemento para a família possa ultrapassar esse valor.

g) Com a nova Folha gerada a partir do Ateste, é realizado um batimento entre a Folha de Pagamento e a Folha Ateste para quantificar as irregularidades que a Folha de Pagamento possui.

8. Ressaltamos que esta Secretaria somente pôde realizar o ateste da Folha de Pagamento a partir da comparação das informações da Folha com outras bases de dados (Cadastro Único e Operações de Pagamento) fornecidas pela Caixa. De fato, a única informação disponível para efetuar o ateste da Folha provém exatamente dessas bases fornecidas pelo próprio fornecedor do serviço, o que, embora absolutamente plausível segundo as condições pactuadas em contrato, torna a decisão de ateste dos serviços prestados uma declaração de conformidade entre aquilo que foi regulado pelo Contrato de Prestação de Serviços e o que de fato foi declarado pelo fornecedor. Desta forma, para atestar a Folha de Pagamento tomou-se como princípio que os dados do Cadastro Único e das Operações de Pagamento estão corretos.

9. Os primeiros resultados foram consolidados e encaminhados à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato CAIXA - CFACC, para a adoção das medidas previstas em Contrato no que tange às glosas e restituições devidas ao erário.

10. Com essa dinâmica estima-se que esta Secretaria concluirá a análise das folhas referentes ao ano de 2013, até outubro de 2014, com a apresentação dos resultados consolidados e encaminhados à CFACC, até dezembro de 2014.

11. Como resultado das melhorias do SIBEC implementadas pelo processo de correção denominado “Estruturante” pela CAIXA, a prévia da folha de pagamento estará disponível entre os primeiros dias úteis de cada mês, o que proporcionará ao Agente Operador averiguar as inconsistências da Folha de Pagamento antes da geração da mesma que ocorre no primeiro final de semana de cada mês. Além dessa etapa, ainda será realizado um último procedimento de auditoria pelo Agente Operador após a geração da folha definitiva e antes do início do calendário de pagamento do PBF. Desse modo, o Agente Operador possui os instrumentos necessários para corrigir as inconsistências identificadas na geração da folha e inibir possíveis erros no processo de pagamento.



12. Concomitantemente ao processo de averiguação do Agente Operador o MDS, após o recebimento do arquivo de folha de pagamento, enviado até o dia 11 de cada mês, fará ele próprio o ateste da Folha do PBF. Esse resultado será prontamente enviado à CAIXA que poderá comparar com os resultados obtidos por meio dos seus procedimentos internos antes do início do calendário de pagamento do PBF.

13. Com esse novo procedimento, o ateste do MDS, a partir de junho de 2014, verifica cada folha de pagamento do PBF em dois procedimentos. Um primeiro procedimento antes do calendário de pagamento com o intuito de alertar o Agente Operador de inconsistências na folha PBF. E um segundo procedimento, com o objetivo de atender o disposto no Contrato com o Agente Operador, de identificação de inconsistências na folha para glosa de tarifas e de pagamentos indevidos para solicitação de restituição dos valores ao erário.

14. Dessa forma, entendemos que o novo fluxo do ateste, em implementação, atende à recomendação dessa Controladoria e viabiliza as ações desta Secretaria voltadas para a redução das inconsistências na Folha de Pagamento do Programa.”

Análise do Controle Interno

A Unidade informou que, a partir da edição dos atos normativos que aprimoraram a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família e do novo Contrato com o Agente Operador, firmado em dezembro de 2012, melhorias importantes relativas ao acompanhamento e fiscalização da execução do PBF foram realizadas. Diante disso, o procedimento de ateste da Folha de Pagamento do PBF passou a vigorar, sendo que essa demanda havia sido reforçada com a implantação do Contrato MDS Caixa – Ações de Transferência de Renda e Cadastro Único para 2013-2015.

Em relação à metodologia de ateste utilizada no mês de janeiro de 2013, a SENARC detalhou os motivos que ensejam glosa no valor da fatura por benefício pago e os que ensejam restituição de valores pagos indevidamente. Foram apresentadas também as etapas para realização do ateste, sendo que, ao final, uma nova Folha é gerada, e, após isso, realiza-se um batimento entre a Folha de Pagamento (processada pela CAIXA) e a Folha Ateste (processada pelo MDS) para quantificar as irregularidades que a Folha de Pagamento possui.

A Unidade informou também que os primeiros resultados já foram consolidados e encaminhados à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato CAIXA - CFACC, para a adoção das medidas previstas em Contrato no que tange às glosas e restituições devidas ao erário. Já com relação ao restante das folhas do ano de 2013, a SENARC estima que concluirá a análise até outubro de 2014, com a apresentação dos resultados consolidados e encaminhados à CFACC até dezembro de 2014.

Além disso, com as melhorias realizadas pela CAIXA no SIBEC por meio do processo denominado Ações Estruturantes, a prévia da Folha de Pagamento estará disponível entre os primeiros dias úteis de cada mês, o que possibilitará ao Agente Operador averiguar as inconsistências da folha antes de sua geração, que ocorre no primeiro final de semana de cada mês. Adicionalmente, a Unidade informou que será realizado um último procedimento de auditoria pelo Agente Operador após a geração de cada folha definitiva e antes do início do calendário de pagamento do PBF. Com isso, a SENARC afirma que o Agente Operador possui os instrumentos necessários para corrigir as



inconsistências identificadas na geração da folha e inibir possíveis erros no processo de pagamento.

De forma concomitante ao processo de averiguação da CAIXA, a SENARC realizará o ateste da folha, após o recebimento do arquivo da Folha de Pagamento que ocorre até o dia 11 de cada mês. O resultado deste ateste será encaminhado à CAIXA para que esta promova a comparação, por meio dos seus procedimentos internos, antes do início do calendário de pagamento do PBF.

Assim, com essa nova metodologia de controle aplicada pelo MDS a partir de junho de 2014, cada Folha de Pagamento do PBF será verificada em dois procedimentos. Um primeiro ocorrendo antes do calendário de pagamento, ou seja, antes que os pagamentos sejam efetivamente realizados, com o objetivo de alertar o Agente Operador de inconsistências na folha. E um segundo procedimento, em atendimento ao disposto no Contrato com o Agente Operador, com o intuito de identificar inconsistências na Folha Pagamento para glosa de tarifas e de pagamentos indevidos, de forma que ocorra a restituição desses valores ao erário. Destaca-se que essa metodologia de controle também será aplicada retroativamente às Folhas de Pagamento do PBF a partir de janeiro de 2013.

A implementação dos procedimentos de controle, por parte da Unidade, aplicados à Folha de Pagamento do PBF, conforme demonstrado em sua resposta, evidencia seu esforço em atuar mais efetivamente no acompanhamento e fiscalização dessa importante etapa. Embora esses procedimentos sejam recentes, uma análise inicial já demonstra sua ampla abrangência. No entanto, devido à complexidade envolvida e ausência de resultados consolidados, essa nova abordagem carece de estudos que evidenciem sua efetividade em reduzir ou mesmo sanar as inconsistências. Diante disso, e considerando que foram observadas falhas resultantes das fragilidades de controle até então existentes na metodologia de acompanhamento e validação da Folha de Pagamento do PBF, a CGU manterá a constatação até que a Unidade verifique a eficácia dos novos controles.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar os novos controles internos implementados pela metodologia de ateste da Folha de Pagamento do PBF a fim de verificar sua efetividade na redução das inconsistências da referida Folha, apresentando os resultados a esta Controladoria.

1.1.2.9 INFORMAÇÃO

Cobertura do Programa Bolsa Família.

Fato

Conforme informação constante do Relatório de Gestão da SENARC 2013, a taxa nacional de cobertura do Programa Bolsa Família atingiu 102,53% ao final do exercício analisado. A partir da análise dessa cobertura por município a partir de dados analíticos fornecidos pela Unidade, verificou-se que 9% deles possuem taxa de cobertura menor que 75% e 9,5% apresentam taxa maior que 120%. Os quadros a seguir comparam as taxas dos municípios nos meses de janeiro e dezembro de 2013, evidenciando (Quadro 11) que existe uma tendência de redução dos números superiores a 120% de cobertura e inferiores a 100%, concentrando os municípios nas faixas entre 100% e 120%. Por outro lado, a quantidade de municípios (505) com taxas de cobertura inferiores a 75%



permaneceu praticamente inalterada, sugerindo a necessidade de atuação junto a essas localidades.

Quadro 09: Cobertura PBF por região em Janeiro de 2013.

Qtd. de Municípios com Taxas de cobertura:	Centro -Oeste	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Total
Menores que 50%	2	2	1	63	22	90
De 50% a 75%	32	26	4	172	177	411
De 75% a 90%	58	84	55	185	243	625
De 90% a 100%	49	70	149	135	213	616
De 100% a 110%	101	131	455	205	346	1238
De 110% a 120%	70	86	634	158	277	1225
De 120% a 150%	136	50	485	198	335	1204
Maiores que 150%	18	0	11	72	55	156
	466	449	1794	1188	1668	5565

*JAN/2013

Quadro 10: Cobertura PBF por região em Dezembro de 2013.

Qtd. de Municípios com Taxas de cobertura:	Centro -Oeste	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Total
Menores que 50%	4	1	1	70	21	97
De 50% a 75%	27	15	4	181	181	408
De 75% a 90%	45	50	33	165	226	519
De 90% a 100%	38	52	83	141	193	507
De 100% a 110%	122	130	362	258	392	1264
De 110% a 120%	159	183	1143	245	515	2245
De 120% a 150%	59	17	158	100	115	449
Maiores que 150%	13	2	10	30	25	80
	467	450	1794	1190	1668	5569

*DEZ/2013

Quadro 11: Variações ocorridas no período (Janeiro – Dezembro).

Qtd. de Municípios com Taxas de cobertura:	Centro -Oeste	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Total
Menores que 50%	2	-1	0	7	-1	7
De 50% a 75%	-5	-11	0	9	4	-3
De 75% a 90%	-13	-34	-22	-20	-17	-106
De 90% a 100%	-11	-18	-66	6	-20	-109
De 100% a 110%	21	-1	-93	53	46	26
De 110% a 120%	89	97	509	87	238	1020
De 120% a 150%	-77	-33	-327	-98	-220	-755
Maiores que 150%	-5	2	-1	-42	-30	-76

Quanto às subcoberturas e sobrecoberturas acentuadas, análise similar foi registrada na Nota Técnica nº 152 SENARC/MDS, de 23/05/2012, a qual tratou da “atualização das estimativas municipais de atendimento do Programa Bolsa Família, a partir dos dados da amostra do Censo 2010.” A alteração metodológica no cálculo das estimativas ocorreu, principalmente, em razão de avanços na discussão sobre a volatilidade de renda da população atendida pelo Programa, tendo sido estabelecido um acréscimo de 45,5% à estimativa do IBGE, a fim de que também esteja previsto o atendimento de famílias que passem a se adequar ao perfil do Programa em data posterior à da pesquisa, considerando ciclos de 2 anos. Essa atualização de estimativas em 2012 foi responsável por alterações das taxas de cobertura dos Municípios, deixando alguns deles em situação de subcobertura ou de sobrecobertura. Por essa razão, a referida Nota pondera como centrais à gestão do PBF “1) a Busca Ativa para cadastramento e atualização cadastral; 2) a qualificação dos processos dessas atividades; e 3) a fiscalização e o controle social em relação ao Programa” e conclui com a sugestão de atuação pela



SENARC junto aos municípios envolvidos “com o objetivo de providenciar diagnósticos e correções mais céleres para tais situações.”

Em manifestação, a SENARC informou ter priorizado as regiões metropolitanas para o desenvolvimento de atividades de estímulo e aperfeiçoamento do Cadastro Único e apresentou lista com 396 municípios críticos, selecionados por terem quantidade proporcionalmente elevada de cadastros desatualizados. Tal ação não atinge diretamente a sugestão de atuação da Nota Técnica SENARC/MDS 152/2012, que aborda o cadastro pelas taxas de cobertura, mas existem intersecções, tendo em vista que estão relacionados como críticos pelo DECAU 106 dos 505 municípios com taxa de cobertura menor que 75%.

Por outro lado, a SENARC também manifestou que municípios com sobrecobertura e subcobertura expressivos tendem a ter estimativas municipais (o denominador da taxa de cobertura) relativamente pequenas. Como essas estimativas são elaboradas a partir de dados amostrais, estimativas pequenas estão sujeitas a erros-padrão maiores. Portanto, não se pode descartar a possibilidade de que as próprias estimativas estejam relacionadas à existência dessas altas sobre e subcoberturas. Assim, a SENARC sugere que a interpretação de dados de cobertura deve ser feita com cuidado.

A rotina estabelecida para novas concessões elenca os municípios da menor à maior taxa de cobertura, concedendo benefícios aos cadastros habilitados ao PBF, na sequência, até o limite do orçamento disponível. A depender do limite, pode acontecer de serem concedidos benefícios em municípios com taxas elevadas de cobertura.

Em defesa da atual rotina, a SENARC argumenta que, em princípio, não existem diferenças entre as famílias habilitadas de municípios sobrecobertos e as habilitadas dos demais municípios, embora possivelmente haja, no primeiro grupo, a necessidade de se trabalhar melhor os dados do cadastro.

1.2 Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família

1.2.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

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

Fato

Trata-se da Ação 8446 – Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, cuja finalidade é transferir 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.

A implementação desta 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 pela Portaria MDS/GM nº 754, de 20.10.2010.

Os recursos transferidos destinam-se ao apoio da gestão local do Programa Bolsa Família. Dentre as atividades apoiadas, destacam-se: gestão de condicionalidades; gestão de benefícios; acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF, em especial



daquelas em situação de maior vulnerabilidade social; cadastramento de novas famílias e atualização dos dados do Cadastro Único; implementação de programas complementares para famílias beneficiárias do PBF, nas áreas de: alfabetização e educação de jovens e adultos, capacitação profissional, desenvolvimento territorial, entre outras; fiscalização do PBF e do Cadastro Único; controle social do PBF no município.

O montante de recursos liquidados nesta Ação, no exercício de 2013, está discriminado no quadro a seguir:

Quadro 12 - Execução das Despesas

Ação Governamental	Despesas Liquidadas	% das Despesas Executadas da Ação 8446 em relação ao total executado no Programa 2019-Bolsa Família
Ação 8446 – Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família	R\$ 437.238.157,95	2 %

Fonte: SIAFI Gerencial .

1.2.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.2.1 INFORMAÇÃO

Operacionalização da Ação 8446 - Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família.

Fato

A Lei nº 10.836/2004, ao instituir o Índice de Gestão Descentralizada - IGD, criou a obrigação da União em transferir, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família, recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD.

Os recursos calculados com base no IGD são executados por meio da Ação 8446 - Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - que é uma das Ações Orçamentárias do Programa 2019 - Bolsa Família (PBF), tendo por finalidade transferir recursos aos estados (IGD-E) e municípios (IGD-M).

Os recursos dessa Ação, consignados no orçamento do MDS, são transferidos ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) que, utilizando-se de sua estrutura, os repassa aos entes federados, com base no cálculo do IGD alcançado individualmente pelo estado e pelo município.

De acordo com o art. 11-A do Decreto 5.209/2004, que regulamenta a Lei 10.836/2004, o valor do índice obtido pelo ente federado, na periodicidade e sistemática fixadas pelo MDS indicará os resultados alcançados na gestão do Programa Bolsa Família em sua esfera e determinará o montante de recursos a ser regularmente transferido pelo Governo Federal ao ente federado que tenha aderido ao Programa Bolsa Família, para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada, atendidas as referências mínimas fixadas pelo MDS.

A Portaria MDS/GM nº 754, de 20.10.2010, alterada pela Portaria MDS/GM nº 103, de 30.09.2013, estabeleceu ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e execução descentralizadas do Programa Bolsa Família, no âmbito dos municípios.

A execução da Ação 8446 – Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família obedece algumas etapas definidas:



1. Investimentos do município na gestão do Programa Bolsa Família;
2. Aferição do IGD-M / cálculo do montante de recursos a ser repassado por município a título de apoio à gestão descentralizada e de incentivos à gestão;
3. Apreciação da aplicação dos recursos do IGD-M.

1 - Investimentos do município na gestão do Programa Bolsa Família

O art. 2º da Portaria MDS/GM nº 754/2010 relaciona as atividades de apoio para as quais os recursos do IGD-M podem se direcionados, alternativa ou cumulativamente, a saber:

I - de gestão de condicionalidades de saúde e de educação;

II - de gestão de benefícios;

III - de acompanhamento das famílias inscritas no Cadastro Único , em especial as beneficiárias do PBF;

IV - de gestão dos processos de cadastramento, contemplando atividades de identificação do público a ser cadastrado, entrevista e coleta de dados, inclusão de dados no sistema de cadastramento, manutenção das informações cadastradas, capacitação de entrevistadores e operadores do Sistema de Cadastro Único, bem como outras atividades que visem qualificar a base de dados do Cadastro Único;

V - de articulação intersetorial para o planejamento, implementação e avaliação de ações voltadas à ampliação do acesso das famílias beneficiárias do PBF aos serviços públicos, em especial os de saúde, educação e acompanhamento familiar realizado pela assistência social;

VI - relacionadas ao acompanhamento e à fiscalização do PBF, inclusive aquelas requisitadas pelo MDS;

VII - de gestão articulada e integrada com os benefícios e serviços socioassistenciais previstos na Lei nº 8.742, de 7.12.1993;

VIII- de apoio técnico e operacional às instâncias de controle social dos entes federados, conforme § 6º do art, 11-A do Decreto nº 5.209, de 2004;

IX - de formulação e complementação de estratégias para a localização de famílias pobres e extremamente pobres visando sua inclusão no Cadastro Único , em especial daquelas pertencentes aos grupos populacionais tradicionais e específicos;

X - de revisão dos dados de famílias beneficiárias do PBF;

XI - de gestão da área responsável pelas ações de gestão e execução do PBF e do Cadastro Único no município, assim como de estruturação da unidade;

XII - de articulação intersetorial para o planejamento, implementação e avaliação de ações voltadas à ampliação do acesso das famílias incluídas no Cadastro Único aos programas sociais que o utilizam como instrumento de seleção de seus beneficiários, bem como aos demais serviços voltados à população de baixa renda; e

XIII - outras atividades de gestão e execução local do PBF e do Cadastro Único.

Dessa forma, a aplicação dos recursos está vinculada a atividades relacionadas à melhoria do desempenho da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família no município, conforme sugestões contidas no art. 2º da Portaria MDS/GM nº 754/2010, anteriormente descritas. Nos casos de verificação, pelos Conselhos de Assistência Social locais, de aplicação dos recursos em despesas não elegíveis, ou seja, quando há



desvio de finalidade, os recursos devem ser restituídos aos respectivos fundos de assistência social.

2 - Aferição do IGD-M / cálculo do montante de recursos a ser repassado por município a título de apoio à gestão descentralizada e de incentivos à gestão

O Índice de Gestão Descentralizada Municipal - IGD-M é calculado mensalmente e composto de uma cesta de outros índices que variam de 0 (zero) a 1 (um). Funciona como instrumento de aferição da qualidade da gestão municipal das atividades descentralizadas do PBF e do Cadastro Único.

O resultado obtido do IGD-M alcançado pelo município é multiplicado pelo valor de referência de R\$ 3,25 (três reais e vinte e cinco centavos) por cadastro válido de família inscrita na Base Nacional do Cadastro Único, no mês anterior ao do mês de referência do cálculo, com renda familiar mensal per capita de até 1/2 salário mínimo no município, atualizados nos últimos dois anos, até o limite da estimativa do número de famílias identificadas como público-alvo do Cadastro Único no município. O montante repassado aos municípios é a soma do resultado desse cálculo, acrescido dos seguintes incentivos vinculados à:

- Acompanhamento das Condicionais (3%);
- Atendimento de prazos referentes à apuração de irregularidades (3%);
- Atualização dos dados da gestão municipal (2%); e
- Efetividade na entrega de cartões do Programa (2%).

Esses percentuais são calculados com base no valor apurado na fase anterior. Cabe ressaltar que, de acordo com a SENARC, apenas os incentivos relativos ao acompanhamento das condicionalidades e o de atualização dos dados das gestões municipais vêm sendo pagos, já que são os dois que contam com apuração sistematizada. A metodologia para mensuração dos incentivos referentes à apuração de irregularidades e entrega de cartões ainda não foi completamente desenvolvida, impossibilitando o seu levantamento e o seu pagamento.

3 - Apreciação da aplicação dos recursos do IGD-M

O § 2º do Decreto 5.209/2004 estabelece que os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do inciso I do § 2º do art. 8º da Lei no 10.836, de 2004, serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos.

Ainda de acordo com o Art. 11 do referido Decreto, a comprovação de gastos relativa à aplicação dos recursos recebidos a título de IGD deverá acompanhar a prestação de contas anual dos respectivos fundos municipais, estaduais e distrital de assistência social.

De acordo com a Portaria GM/MDS nº 625/2010, o instrumento de prestação de contas, denominado Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico Financeira, está contido no sistema informatizado SUAS Web, cujos dados deverão ser lançados pelos gestores municipais, estaduais e do Distrito Federal e submetidos à manifestação do Conselho de Assistência Social competente, quanto ao cumprimento das finalidades dos repasses.

Dessa forma, caberá ao Conselho Municipal, Distrital ou Estadual de Assistência Social, conforme o caso, apreciar e deliberar sobre as prestações de contas da aplicação dos recursos recebidos a título IGD-M ou IGD-E, enviadas pelos respectivos Fundos de Assistência Social.



Caso o Conselho não aprove a referida prestação de contas, o ente federado deve devolver o recurso aplicado indevidamente ao respectivo Fundo de Assistência Social local, bem como terá os repasses suspensos por parte do MDS.

A avaliação de questões relativas à aplicação dos recursos da Ação 8446 por parte dos entes federados encontra-se sobrestada, a fim de que seja estabelecido um consenso acerca da interpretação normativa no âmbito dos poderes executivo e legislativo.

1.2.2.2 CONSTATAÇÃO

Risco de falhas no cálculo do IGD e, conseqüentemente, no valor do montante transferido aos entes federados.

Fato

A fim de verificar a execução dos cálculos do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família- IGD e, conseqüentemente, do montante de recursos transferido a título de apoio financeiro à gestão descentralizada proveniente da Ação 8446, a SENARC foi instada a apresentar memórias de cálculo e rotinas de trabalho associadas ao assunto.

Dessa forma, após a análise do material apresentado e da realização de entrevista com servidores envolvidos no processo, foi observado que, tendo em vista envolver assuntos dos quatro Departamentos da Secretaria, todos os meses, a Coordenação-Geral de Apoio Financeiro à Gestão Descentralizada-CGAGD/DEOP solicita as informações necessárias às demais áreas e gera um arquivo do programa Excel no qual são consolidados e calculados os dados das 7 planilhas disponibilizadas, com informações referentes aos parâmetros utilizados para o cálculo do IGD relativas a todos os municípios do país.

Sobre a consolidação desses dados, a equipe de auditoria observou que todo o processo acontece na estação de trabalho de um servidor da Unidade, o qual precisa, para cada mês do ano, criar vários arquivos usando planilhas do Excel. Para consolidar os dados, são usadas fórmulas do mencionado programa, sendo que, para se obter o retorno esperado, os dados precisam estar tratados, pois o programa não possui módulos capazes de alertar sobre inconsistências.

Adicionalmente a essa fragilidade, foi observado que o processamento e a guarda dos dados são realizados apenas pelos servidores da Unidade, uma vez que somente esses possuem a expertise para executar o processo. Apesar de existir documentação para demonstrar o processamento dos dados, de acordo com as Regras da Portaria nº 754, de 2010, não há documentação para a disseminação dessa expertise. Além disso, a guarda histórica dos arquivos se dá localmente.

Embora a rotina de trabalho esteja bem definida e adequadamente formalizada, inclusive com previsão de revisão dos resultados, considera-se que a Unidade está exposta a risco de gerar valores equivocados, tendo em vista a necessidade excessiva de intervenções manuais no processamento e a 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. Esse tema já havia sido objeto de recomendação do Relatório de Auditoria nº 224485, referente à Gestão 2008, no sentido de automatizar os cálculos, porém ainda não foi atendida pela Unidade.



Causa

Ausência de automatização dos cálculos do IGD.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201406991/13, de 20.6.2014, a Unidade tomou conhecimento do fato apontado, tendo se manifestado nos termos a seguir por meio do Ofício nº 4502/SENARC/MDS/2014, de 15 de julho de 2014:

A SENARC realizou procedimentos para o desenvolvimento do aplicativo de cálculo do IGD-M, estando o mesmo homologado. Entretanto, a plena utilização do aplicativo depende da disponibilização de recursos de TI. A SENARC tem enfrentado demora na implementação das soluções, que são de responsabilidade de atores externos, sobre as quais a Unidade não tem governabilidade, especialmente a disponibilização de ambiente que permita a adequada carga das bases a serem utilizadas pelo aplicativo para realização dos cálculos automatizados no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF).

Quanto às situações apontadas pela equipe da CGU relativas ao fato do processamento do cálculo ocorrer na estação de trabalho de um servidor da Unidade e ao fato de haver risco de perda de informação em razão dos arquivos serem armazenados localmente, a Unidade informou que em 2012 e 2013 houve perda de arquivos no servidor do Ministério, o que demonstra que a utilização de computadores locais para realização dos cálculos e guarda de arquivos e documento não é mera opção da Unidade, mas uma imposição diante das dificuldades enfrentadas para se obter recursos de TI adequados à garantia de segurança para essas atividades fora dos equipamentos locais. Entretanto, a Unidade informa que realiza backup dos arquivos, tanto em mídia externa (DVD) como em outro equipamento local, como medida de segurança para prevenir a perda do histórico de dados e documentos relativos ao cálculo do IGD.

Outra medida apontada pela Unidade para minimizar o “risco de gerar valores equivocados, tendo em vista a necessidade excessiva de intervenções manuais no processamento” e enfrentar “a inadequação da ferramenta disponível frente ao volume de dados tratado e armazenado” é a dupla conferência do cálculo. Após o cálculo pelo técnico responsável, seu superior hierárquico realiza a sua conferência, o que também é feito pela Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira.

Quanto à formalização do rito para cálculo dos valores a serem repassados aos municípios, a unidade disponibilizou dois documentos que apresentam o procedimento realizado: “Descrição de Processos e Atividades para o Cálculo do Índice de Gestão Descentralizada - IGD” e “Fluxo do Cálculo do Índice de Gestão Descentralizada - IGD” (anexos ao Ofício nº 4502/SENARC/MDS, de 15 de julho 2014). A Unidade também informou que, utilizando este material, irá produzir um manual para registrar de forma ainda mais detalhada todas as atividades realizadas para o cálculo do IGD, garantindo sua padronização e transparência.

Análise do Controle Interno

A Unidade apresentou as providências que estão sendo adotadas para a automatização do cálculo do IGD e do valor do montante a ser transferido aos entes federados a título



da Ação 8446, as quais serão monitoradas até a completa implementação da recomendação.

Recomendações:

Recomendação 1: Automatizar a rotina de cálculo do IGD e do Apoio Financeiro à Gestão Descentralizada do PBF.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Complementação das informações apresentadas no Relatório de Gestão.

Fato

No processo de contas do exercício de 2013, 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 Nota de Auditoria nº 201406991-01, as quais foram anexadas ao Processo de Contas nº 71000.051756/2014-79, às fls. 05/13:

Quadro 13 – Informações Complementadas

INFORMAÇÃO COMPLEMENTADA	PEÇA	ITEM/NORMATIVO
Por meio do Ofício nº 3111/SENARC/MDS, de 2.5.2014, a SENARC encaminhou o Rol de Responsáveis ajustado, o qual se encontra anexado ao Processo de Contas às fls. 06/07.	Rol de Responsáveis	Capítulo III do título II da IN TCU nº 63/2010 e reforçado no art. 2º da DN TCU nº 132/2013
Por meio do Ofício nº 3224/SENARC/MDS, de 15.5.2014, a SENARC informou que não foi incluído no Relatório de Gestão de 2013 o Subitem 9.5 (Demonstração de adoção de medidas administrativas para apurar responsabilidade por ocorrência de dano ao Erário) por entender que a informação referia-se apenas aos casos em que o processo administrativo foi encerrado e não houve a elisão do dado, sem ocorrências na SENARC, conforme documento anexo ao Processo de Contas às fls.10.	Relatório de Gestão	Subitem 9.5 da parte A do Anexo II da DN TCU nº 127/2013.
Por meio do Ofício nº 3111/SENARC/MDS, de 2.5.2014, a SENARC informou que deixou de inserir no Relatório de Gestão o Quadro A.9.4.1 (Demonstrativo do cumprimento, por autoridades e servidores da UJ, da obrigação de entregar a DBR) por entender que deveria constar no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do MDS, devido ao fato de as	Relatório de Gestão	Subitem 9.4 da parte A do Anexo II da DN TCU nº 127/2013.



informações serem coletadas, armazenadas e tratadas pela área de Recursos Humanos do Ministério. Contudo, o quadro apresentado no Relatório de Gestão daquela Unidade (SE) não confirmou tal entendimento, pois apresentou o demonstrativo apenas dos servidores daquela UJ. Dessa forma, a SENARC encaminhou cópia dos Memorandos n.ºs. 445/SENARC/MDS e 197/2014/COGEP/CGRH/SAA/SE/MDS, contendo informações complementares relativas ao item, anexados ao Processo de Constas às fls 11/13.		
Por meio do Ofício n.º 3111/SENARC/MDS, de 2.5.2014, a SENARC apresentou nova Declaração de Inserção e Atualização de Dados no SIASG e SICONV, conforme modelo solicitado no subitem 9.6, anexada ao Processo de contas às fls. 08.	Relatório de Gestão	Subitem 9.6 da parte A do Anexo II da DN TCU n.º 127/2013.
Por meio do Ofício n.º 3111/SENARC/MDS, de 2.5.2014, a SENARC apresentou nova Declaração de que as demonstrações contábeis refletem a adequada situação orçamentária, financeira e patrimonial da UJ, conforme modelo solicitado no subitem 11.2, anexada ao Processo de Contas às fls. 09.	Relatório de Gestão	Item 11- Informações Contábeis, subitem 11.2 da parte A do Anexo II da DN TCU n.º 127/2013.

Fonte: Relatório de Gestão e Ofícios 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 n.º 132/2013, da Portaria-TCU n.º 175/2013 e da DN TCU n.º 127/2013.

Entretanto, a SENARC deixou de apresentar a informação abaixo relacionada, mesmo tendo sido instada a fazê-lo por meio da Nota de Auditoria n.º 201406991/01.

Quadro 14 – Informação Não Apresentada pela UJ

INFORMAÇÃO NÃO APRESENTADA	PEÇA	ITEM/NORMATIVO
Análise crítica da contratação de consultores na modalidade “Produto”	Relatório de Gestão	Subitem 27.2 do Anexo Único da Portaria 175/2013 prevista na parte B, do item do Anexo II da DN TCU N.º 127/2013.

Fonte: Relatório de Gestão

Cabe ressaltar que, em resposta a Nota de Auditoria anteriormente citada, a SENARC informou que todas as consultorias foram realizadas no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica “Apoio ao Programa Bolsa Família e ao Plano para Superação da Extrema Pobreza” (Projeto 914BRZ3002) e encaminhou *cd rom* contendo o arquivo do Relatório de Progresso, informando que o item 4 – Avaliação do Desempenho do Projeto, em resumo, se refere aos resultados alcançados por intermédio da contratação de consultorias. Entretanto, não apresentou a análise crítica da contratação dos consultores nos moldes do estabelecido no subitem 27.2 do Anexo Único da Portaria 175/2013, prevista na parte B, do item do Anexo II da DN TCU N.º 127/2013.



2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Atendimento das recomendações da CGU.

Fato

Com relação às recomendações formuladas à SENARC/MDS em Relatórios de Auditoria de Avaliação da Gestão de exercícios anteriores, das 5 recomendações que se encontravam pendentes de implementação de medidas visando à melhoria da gestão, apenas 1 foi atendida no exercício em análise, restando ainda pendentes de atendimento 4 recomendações com impacto na gestão, conforme quadro a seguir.

Quadro 15 – Situação das recomendações da CGU

Número do Relatório de Auditoria de Contas	Exercício	Item do Relatório	Situação Atual das recomendações
222973	2008	2.4.1.3 – Recomendação 01	Não Atendida
222973	2008	2.4.1.3 – Recomendação 02	Não Atendida
201108674	2010	2.1.2.2 – Recomendação 01	Não Atendida
201108674	2010	2.1.2.2 – Recomendação 02	Não Atendida
201108674	2010	2.1.2.4 – Recomendação 02	Atendida

Fonte: Monitor Web

As pendências relativas ao exercício de 2008 (Relatório de Auditoria nº 222973) referem-se 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. De acordo com a última atualização do Plano de Providências Permanente - PPP, a UJ informou que, em outubro de 2013, foi entregue pela Fábrica de Software (FSW) para homologação e adequação do aplicativo do IGD, contudo, a homologação não foi possível devido à indisponibilidade dos ambientes institucionais. Ademais, o final do prazo do contrato da Fábrica de Software também contribuiu para a não implementação da recomendação. Com relação a essa pendência, embora o sistema não tenha ainda entrado em funcionamento, os cálculos do IGD estão sendo realizados mensalmente, por meio da geração de um arquivo do programa Excel, não acarretando prejuízo ao Programa, apesar do risco de falhas neste cálculo, conforme constatação específica deste Relatório.

Já as recomendações emitidas por ocasião da Auditoria de Contas de 2010 (Relatório de Auditoria nº 201108674) referem-se ao pagamento de Benefício Básico do PBF como Responsável Familiar (RF) e Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) como Dependente em grupos familiares distintos. A solução para a correção da falha exigiu do Agente Operador do PBF intervenções tecnológicas mais complexas, tendo a CAIXA alegado que implementou processos internos para corrigir as situações que envolvem Responsável Familiar que também recebe BVJ em outra família. Essa impropriedade resultou em pagamento indevido relativo ao período de março/2008 a dezembro/2013 no valor de R\$ 4,7 milhões, também evidenciado em constatação específica.

No que concerne à implementação das recomendações formuladas em auditorias de acompanhamento de gestão e notas técnicas, foram identificadas as seguintes situações no exercício em análise:



Quadro 16 – Situação das recomendações da CGU

Tipo de Ação de Controle	Atendidas/encerradas até maio/2014	Não Atendidas Plenamente até maio/2014	TOTAL
Auditoria de Acompanhamento da Gestão	17	7	24
Nota Técnica	6	2	8
TOTAL	23	9	32

Fonte: Monitor Web e controles internos da CGU.

Do quantitativo apresentado nos quadros anteriores, verifica-se que de um total de 37 recomendações acompanhadas, 24 foram atendidas/encerradas até maio de 2014, o que corresponde a aproximadamente 65% do total. Conforme análise das atualizações do PPP realizadas neste exercício de 2014, do Ofício 3.181/SENARC/MDS, de 9.5.2014, da Comunicação Interna nº 1826/DEBEN/SENARC/MDS, de 9.5.2014, e do Ofício nº 3225/SENARC/MDS, de 16.5.2014, as principais causas pela demora na implementação de algumas recomendações decorrem de problemas de infraestrutura na área da Tecnologia da Informação do MDS e intervenções tecnológicas por parte do Agente Operador do Programa, conforme mencionado anteriormente.

Cabe informar que as 13 recomendações pendentes estão sendo acompanhadas pela CGU, por meio do Plano de Providências Permanente - PPP.

Além das recomendações provenientes das ações de controle anteriormente citadas, ainda existem as oriundas do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (atualmente na 39ª edição), por meio do qual o Programa Bolsa Família tem sido fiscalizado nos municípios desde sua 8ª edição. Os resultados dessas fiscalizações foram encaminhados à SENARC para adoção de medidas saneadoras das falhas pontuais identificadas nos municípios e geraram um grande passivo de recomendações ainda pendentes de implementação.

Além das oriundas dos Sorteios, existem ainda as recomendações formuladas à SENARC decorrentes de trabalhos originados por solicitações de outros Órgãos ou por demanda interna da CGU, tendo em conta as denúncias veiculadas na imprensa ou a avaliação de risco desenvolvida pelo órgão central de Controle Interno do Poder Executivo Federal. As situações evidenciadas nesses trabalhos foram registradas nos Relatórios de Demandas Especiais (RDE), sendo que o tratamento e monitoramento das recomendações são semelhantes à metodologia dos Sorteios de Municípios.

Conforme extração realizada pela CGAF/DEOP de 13.6.2014, dos 1.852 municípios fiscalizados por ocasião dos Sorteios Públicos e de RDE, 418 municípios estão em processo de análise junto à SENARC, 167 foram diligenciados aguardando resposta e 1.267 municípios já tiveram o processo arquivado por implementação total das recomendações.

Devido a esse passivo, foi necessária uma aproximação entre a equipe de fiscalização da SENARC (CGAF) e a equipe da DSDES/DS/SFC/CGU-PR, coordenada pela Assessoria Especial de Controle Interno do MDS, visando buscar uma solução para as pendências dos Sorteios Públicos.

Após várias reuniões técnicas, o grupo de trabalho chegou a um consenso e elegeu o 34º Sorteio como projeto piloto para a aplicação da nova metodologia para o tratamento das recomendações represadas na CGAF. Assim, foi definido que apenas as constatações com possibilidade de dano ao erário seriam tratadas diretamente pela SENARC, com abertura de processo administrativo para apuração de responsabilidade e o ressarcimento, se for o caso. Para as demais constatações, que tratam de ações de melhoria da gestão local do PBF, de responsabilidade primária do município, o



tratamento acordado foi o envio aos gestores municipais de textos de orientações, envolvendo inclusive validação desses textos por parte dos outros ministérios envolvidos na gestão do Programa, ou seja, do Ministério da Educação e do Ministério da Saúde. O processo está em fase final de validação dos textos para início do tratamento utilizando a nova metodologia.

Ainda com relação às recomendações formuladas pela CGU relativas aos Sorteios, cabe destacar a consolidação dos resultados obtidos por ocasião dos trabalhos realizados nos 37º e 38º Sorteios de Municípios, na qual foi constatado, como resultados parciais, a exclusão de 5.128 famílias beneficiárias da Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família por não atenderem mais aos critérios de elegibilidade do Programa, totalizando R\$ 434.940,00 mensais de benefícios cancelados e dando oportunidade de novas famílias ingressarem no Programa.

No que diz respeito aos controles interno, a SENARC, conforme Ofício 3225/SENARC/MDS, de 16.5.2014, informou que mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações formuladas pela CGU. O acompanhamento do PPP é coordenado pelo gabinete da SENARC, responsável por acionar as áreas técnicas, de acordo com o objeto da recomendação. As competências de cada área estão definidas na Portaria GM/MDS nº 120, de 12.6.2012, que aprovou o Regimento Interno do MDS.

Para as recomendações que envolvem evidências de recebimentos indevidos de benefícios do PBF, conforme o Regimento Interno do MDS, a responsável pela abertura e condução do processo administrativo para apuração dos fatos é da Coordenação-Geral de Acompanhamento e Fiscalização do Departamento de Operação (CGAF/DEOP).

No que tange a apuração de responsabilidade junto às famílias beneficiárias do PBF, ressalta-se que a CGAF, visando garantir uma instrução processual mais segura e uma maior qualidade na obtenção de resposta dos municípios oficiados para a apuração de denúncias, aperfeiçoou o conteúdo de suas diligências, de forma que os ofícios expedidos a partir de 2013 passaram a detalhar os procedimentos a serem realizados pela gestão municipal, tendo inclusive sido criado um formulário para orientar a obtenção de informações a serem remetidas à SENARC. Os procedimentos básicos de fiscalização também foram reforçados por meio da expedição de três Informes Bolsa Família (nº 337, 345 e 354), além da atualização dos conteúdos das apresentações e materiais utilizados em procedimentos de capacitação realizados pela SENARC.

Conforme informações extraídas do Relatório de Gestão, foi realizada contratação de consultor para a elaboração de dois manuais, um de procedimentos internos de acompanhamento e fiscalização da CGAF e outro de fiscalização para os gestores municipais, com previsão de entrega em 2014. A elaboração desses manuais demonstra a existência de um ambiente voltado à cultura de controle, com a preocupação da documentação das regras, o que favorece o conhecimento, esclarece as dúvidas e diminui os riscos.

Além disso, também consta do Relatório de Gestão, a informação de que está em implementação o SIGAF - Sistema de Gestão do Acompanhamento e Fiscalização do Programa Bolsa Família – PBF, um dos módulos que compõem o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família – SIGPBF, que é um aplicativo em desenvolvimento e que tem por objetivo sistematizar e padronizar a gestão das ações de acompanhamento e fiscalização. Mas, devido a limitações da área da tecnologia da informação, não há previsão para entrar em funcionamento. Atualmente, as demandas de fiscalização da CGU são registradas manualmente num Banco de Dados do Access, mas ainda é necessária a utilização do processo físico para consultas e encaminhamentos.



Quanto à identificação de riscos no que concerne ao tempestivo atendimento das recomendações da CGU, a SENARC informou, por meio do Ofício nº 3225/SENARC/MDS, de 16.5.2014, que ao receber uma recomendação da CGU é realizada uma avaliação da possibilidade desta ser atendida dentro dos prazos legais, ressalvadas as recomendações de maior complexidade que não são de sua governabilidade, mas envolvem processos de responsabilidade de outras unidades administrativas do MDS ou do Agente Operador do Programa Bolsa Família (CAIXA).

Com relação à existência de indicadores de gestão acompanhando o processo, a SENARC entende não haver necessidade de adotar um modelo de gestão complexo com indicadores e metas para o acompanhamento e atendimento das recomendações encaminhadas pela CGU, devido à baixa ocorrência dessas recomendações, especialmente aquelas que demandem abertura de TCE e apuração de responsabilidades. Ademais, a Unidade entende que os procedimentos atualmente adotados permitem acompanhar e solucionar, dentro dos prazos legais ou acordados sobre as quais a SENARC tem total governabilidade, bem como de proceder à coleta das informações das medidas adotadas pelas áreas responsáveis, consolidá-las e divulgá-las internamente em reuniões setoriais ou em reuniões de diretoria.

Do exposto, avalia-se que a UJ mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU visando o cumprimento dos prazos estabelecidos nas diligências, embora necessite reunir esforços no sentido de dar tratamento às recomendações pendentes oriundas dos Sorteios e RDE e de elidir as impropriedades identificadas nas demais áreas de gestão, a exemplo das situações verificadas na operacionalização do Programa pela CAIXA e no aperfeiçoamento do cálculo do IGD.

3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 MOVIMENTAÇÃO

3.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da adequabilidade da força de trabalho da Unidade.

Fato

A fim de analisar a quantidade e a qualidade da força de trabalho da SENARC, é necessário compreender as principais características de suas atribuições. De modo geral, o Programa Bolsa Família - PBF funciona a partir de 4 processos fundamentais: 1) a identificação do público alvo no cadastro; 2) a administração dos benefícios; 3) o acompanhamento das condições exigidas para o pagamento dos benefícios; e 4) a fiscalização do Programa. Os três primeiros processos são operados pela SENARC a partir de dados disponibilizados, via sistemas, pelos Municípios. À SENARC compete criar e aplicar as regras do Programa e articular os trabalhos necessários com Estados e Municípios. Tal situação condiz com o perfil da força de trabalho da Unidade, que conta com, aproximadamente, 60% de seu pessoal em cargos de nível superior, com destaque para os 44 Analistas Técnicos de Políticas Sociais do próprio MDS e para os 25 Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, oriundos do Ministério do Planejamento, e com outros 15% de ocupantes de cargos comissionados sem vínculo com a Administração. A força de trabalho e as funções e gratificações da SENARC estão detalhadas nos quadros a seguir:



Quadro 17 – Força de trabalho da SENARC em 31/12/2013.

FORÇA DE TRABALHO	GABINETE	DEBEN	DECAU	DEOP	DECON	TOTAL
Servidores Efetivos	22	22	17	26	19	106
Servidores sem Vínculo (DAS)	2	8	4	3	4	21
Contratos Temporários	1	3	5	5	4	18
Terceirizados	10	2	2	10	1	25
Estagiários	2	2	2	1	0	7
Total	37	37	30	45	28	177

DEBEN - Departamento de Benefícios; DECAU- Departamento do Cadastro Único; DEOP - Departamento de Operação; DECON - Departamento de Condicionalidades.

Quadro 18 – Funções e gratificações da SENARC em 31/12/2013.

FUNÇÕES E GRATIFICAÇÕES	GABINETE	DEBEN	DECAU	DEOP	DECON	TOTAL
DAS de 1 a 3	6	10	8	13	8	45
DAS de 4 a 6	7	5	4	5	4	25
FGR/FCT	3	3	0	5	0	11
Total	16	18	12	23	12	81

DEBEN - Departamento de Benefícios; DECAU- Departamento do Cadastro Único; DEOP - Departamento de Operação; DECON - Departamento de Condicionalidades.

O quarto processo essencial ao desenvolvimento do PBF é o da fiscalização, executada no âmbito do Departamento de Operação - DEOP, que, diferentemente dos demais processos que abordam o Programa em grandes números, tem por objeto os casos concretos de desvios, havendo, portanto, uma maior exigência de mão-de-obra. O passivo de trabalho acumulado pela Unidade vem sendo tratado em duas vertentes: 1) desenvolvimento de um sistema que automatize as coletas de informações e as comunicações necessárias, tendo em vista demandarem muito esforço manual; e 2) definição sobre a possibilidade de estabelecer um valor mínimo para a execução de procedimentos de cobrança, em virtude de os valores desviados serem, usualmente, de baixa materialidade. Apenas com a conclusão dessas questões será possível quantificar a real necessidade da Unidade por pessoal.

Por fim, ressalta-se o incremento de 34 servidores de cargo efetivo em 2013 para a substituição de servidores terceirizados, conforme quadro a seguir:

Quadro 19 – Quantitativo de Servidores da SENARC em 31/12/2013.

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva	Ingressos em 2013	Egressos em 2013
1. Servidores em Cargos Efetivos (1.1 + 1.2)	106	51	17
1.1. Membros de poder e agentes políticos	0	0	0
1.2. Servidores de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	106	51	17
1.2.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	70	47	9
1.2.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	18	3	4
1.2.3. Servidores de carreira em exercício provisório	0	0	0
1.2.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	18	1	4
2. Servidores com Contratos Temporários	18	6	8
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	21	11	6
4. Total de Servidores (1+2+3)	145	68	31

Fonte: Relatório de Gestão da SENARC 2013.

