PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO
RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

TIPO DE AUDITORIA	**: AUDITORIA DE GESTÃO**
EXERCÍCIO	**: 2010**
PROCESSO Nº	**: 71000.010163/2011-18**
UNIDADE AUDITADA	**: 550007 - SECRETARIA NACIONAL DE RENDA E CIDADANIA**
MUNICÍPIO - UF	**: Brasília - DF**
RELATÓRIO Nº	**: 201108674**
UCI EXECUTORA	**: SFC/DSDES - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social**

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.° 201108674, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII, da Instrução Normativa SFC n.° 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre o processo anual de contas apresentado pelo Secretário Nacional de Renda de Cidadania.

I - INTRODUÇÃO

2- Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 18.4.2011 a 13.5.2011, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

II – RESULTADOS DOS TRABALHOS

3- Verificamos no Processo de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN–TCU–107/2010 e 110/2010.

Não foram realizadas as análises previstas no item 13, Parte A – Conteúdo Geral, Anexo III da Decisão Normativa TCU nº 110/2010 (avaliação objetiva da posição patrimonial e financeira da entidade, ressaltando os aspectos de confiabilidade das informações e a aderência às normas em vigor), conforme orientação contida no Ofício TCU/ADPLAN nº 01/2011, de 13/01/2011.

4- Em acordo com o que estabelece o Anexo III da DN-TCU-110/2010, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

4.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão
A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Senarc é responsável por planejar, implementar, coordenar, supervisionar, acompanhar e controlar, em nível nacional, o Programa Bolsa Família.

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

O valor orçado para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, segundo a Lei Orçamentária nº 12.214, de 26 de janeiro de 2010, destinado à execução do Programa Bolsa Família, foi de R$13.681.025.000,00. Posteriormente, foram adicionados créditos suplementares no valor de R$ 398.000.000,00 ao referido programa, totalizando, dessa forma, R$14.079.025.000,00.

Quadro 01 - Execução das Ações relativas ao Programa 1335

Ação Governamental	Dotação Autorizada - LOA + Créditos (em R$)	Despesas Liquidadas (em R$)	% das Despesas Liquidadas do Programa 1335

2272- Gestão e Administração do Programa	2.725.000,00	2.543.718,00	93,35
6414- Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único.	18.000.000,00	12.130.000,00	67,39
6524- Serviços de Concessão, Manutenção, Pagamento e Cessação dos Benefícios de Transferência Direta de Renda.	293.000.000,00	275.291.252,00	93,96
8442- Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004).	13.457.000.000,00	13.457.000.000,00	100
8446- Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família.	308.300.000,00	273.103.110,00*	88,58
Total	14.079.025.000,00	14.020.068.080,00	99,58

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

Fonte: SIGPlan.

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

Ação 8442-Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004).

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

A execução física e financeira da Ação 8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004), conforme consulta ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Relatório de Gestão da Unidade do exercício de 2010, está demonstrada no quadro a seguir:

Quadro 02 - Execução da Ação 8442

550007-Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS					
Programa 1335 - Transferência de Renda com Condicionalidades - Bolsa Família					
Ação 8442-Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)					
Meta	Previsão	Liquidação	% Liquidação/ Previsão	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
Física (famílias)	12.700.000	12.778.220	100,62	-	-
Financeira	13.457.000.000,00	13.457.000.000,00	100		

(em R$)				

Fonte: SIGPlan

O desempenho dos resultados quantitativos e qualitativos da Unidade no exercício alcançou as metas previstas para essa Ação. A meta física indica o número de famílias que estão recebendo o benefício em dezembro de 2010 que, comparada com a do final do exercício anterior, apresenta um incremento de 407.305 famílias recebendo o benefício.

Com relação à meta financeira, o valor da dotação inicialmente prevista na LOA/2010 era de R$ 13.110.000.000,00, posteriormente suplementada em 2%, totalizando R$ 13.457.000.000,00, que foram 100% executados pela Senarc.

Por meio das informações disponibilizadas pela Unidade, verificamos que a efetividade (financeira) de pagamentos no exercício de 2010 (relação entre o total sacado e o valor bruto da Folha de Pagamento) atingiu 93,42%. Esse percentual foi considerado satisfatório pela equipe de auditoria, considerando a dimensão do Programa Bolsa Família, a existência de ações de gestão de benefícios pelos gestores e outros fatores externos não passíveis de controle pela Unidade, que impactam diretamente no cálculo da efetividade de pagamentos.

Muito embora a Ação 8442 tenha alcançado as metas previstas, relativas à execução física e financeira, destacamos que as taxas de acompanhamento das condicionalidades ficaram aquém do programado para o exercício, tanto na área da saúde como na educação. A taxa apurada no monitoramento das condicionalidades de saúde foi de 68,42%, enquanto que a meta estabelecida para o exercício foi de 75%. Já para o monitoramento das condicionalidades da educação, o índice apurado no exercício foi de 88,55%, também ficando abaixo da meta estabelecida de 90%. Em ambos os casos, a Sernarc informa que houve crescimento da taxa de acompanhamento das condicionalidades em relação aos exercícios anteriores, contudo os resultados apurados vêm se distanciando da meta a cada ano.

No que concerne à atuação da CGU no exercício em análise, destacamos a apresentação dos resultados, à Senarc, decorrentes da fiscalização do Programa Bolsa Família - PBF em 292 municípios, selecionados a partir dos 28º, 29º, 30º, 31º e 32º Sorteios de Municípios, por meio do encaminhamento das Notas Técnicas 0140, 0574, 1818, 2217 e 2924/DSDES/DS/SFC/CGU-PR. Dentre as constatações registradas, citamos as que apresentaram o maior número de ocorrência nos municípios fiscalizados, a saber: falhas do acompanhamento das condicionalidades na área da educação, na área da saúde e atuação inexistente/deficiente do órgão de controle social do PBF.

A Senarc realizou diversas ações, visando à melhoria no PBF, informadas no Relatório de Gestão, de onde destacamos as seguintes:
1) exclusão das famílias que tiveram o benefício cancelado no decorrer do acompanhamento, do universo de famílias a serem acompanhadas com perfil saúde;
2) reformulações no Sistema Presença e a sistematização do cruzamento de informações com o censo escolar (Educacenso), visando localizar os beneficiários com perfil educação sem registro de informações de freqüência escolar;
3) oficialização do Fórum Intergovernamental e Intersetorial de condicionalidades do Programa Bolsa Família;
4) aprovação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas);
5) implementação do módulo de Acompanhamento Familiar no Sistema de Condicionalidades (Sicon);
6) divulgação dos resultados obtidos pelo Questionário ICS (QICS), aplicado às Instâncias de Controle Social com objetivo de avaliar o grau de consolidação, a estrutura existente para o desempenho das funções, o acesso às informações sobre o Programa e a atuação dos conselhos no controle social do PBF;
7) capacitação presencial de conselheiros municipais da assistência social e das ICS do PBF, iniciada em 2010 e com previsão para capacitação de 21.310 integrantes, tendo sido capacitados 9.548 conselheiros até o início de 2011. Essa capacitação é coordenada pela SAGI em parceria com a Senarc e a SNAS;
8) desenvolvimento da área de Controle Social no módulo de Adesão Municipal e Estadual do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), lançado em novembro de 2010, com aplicação *on-line*, permitindo a atualização cadastral das ICS do PBF, bem como a inserção de dados mais detalhados referentes aos seus integrantes;
9) publicação da Portaria nº 754, de 25.10.2010, que determinou a aplicação de, no mínimo, 3% dos recursos transferidos aos municípios pelo IGD municipal e estadual ao financiamento das atividades de apoio técnico operacional das instâncias municipais e estaduais de controle social do PBF;
10) publicação do Decreto nº 7.332, de 19.10.2010, que regulamenta a formalização das Instâncias de Controle Social Estaduais;
11) elaboração de documentos com informações sobre a atuação e a contribuição do controle social para o Programa Bolsa Família, como: Guia de Atuação das Instâncias de Controle Social, Cartilha Exercendo o Controle Social do Bolsa Família, cartilha "Olho Vivo no Dinheiro Público" (em parceria com a CGU), e os Informes 21 a 26 de Controle Social.

Muito embora a Unidade tenha alcançado os patamares estabelecidos para a Ação 8442, ratificamos a informação do gestor, inserida em seu Relatório de Gestão, sobre a necessidade de implementação de novas ações por parte da Senarc, dos estados e dos municípios, para o

atingimento de metas ideais relativas ao acompanhamento das condicionalidades, haja vista que se constituem em um dos três eixos principais do Programa Bolsa Família, pois reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social.

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

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

O Agente Operador é a Caixa Economica Federal (CAIXA), sendo que as condições para a prestação dos serviços estão pactuadas no contrato firmado entre a União, representada pelo MDS e a CAIXA.

A execução física e financeira da Ação 6524- Serviço de Concessão, Manutenção, Pagamento e Cessação dos Benefício, conforme consulta ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), está demonstrada no quadro a seguir:

Quadro 03 - Execução da Ação 6524

550007-Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do MDS					
Programa 1335 - Transferência de Renda com Condicionalidades - Bolsa Família					
Ação 6524 - Serviços de Concessão, Manutenção, Pagamento e Cessação dos Benefícios de Transferência Direta de Renda					
Meta	**Previsão**	**Liquidação**	**Liquidação/ Previsão %**	**Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho**	**Providências Adotadas**

Física (Famílias)	12.700.000	11.380.000	89,61	Contingenciamento orçamentário quando da aprovação do PLOA. Repactuação do contrato de prestação de serviços celebrado entre o MDS e a CAIXA (Agente Operador do PBF).	Solicitação de suplementação orçamentária.
Financeira (em R$)	293.000.000	275.291.252,00	93,96		

Fonte:SIGPlan e Relatório de Gestão da Senarc -2010.

Conforme dados registrados no Sigplan relativos à meta física, foram efetuadas, em outubro de 2010, 11.380.000 operações de pagamento aos beneficiários do PBF. A justificativa da Unidade para execução de 89,61% foi a sazonalidade dos saques, tendo em vista que os beneficiários possuem até noventa dias de prazo de validade do benefício, em relação ao mês de competência da folha de pagamento, para sacar os valores dos benefícios do PBF. Também podem influenciar na quantidade de benefícios pagos a ocorrência de bloqueios, suspensão ou cancelamento de benefícios, resultantes da gestão de benefícios realizados pelos gestores municipais ou pela Senarc.

No que concerne à meta financeira, a dotação inicialmente prevista na LOA/2010 foi R$ 240.000.000,00, posteriormente houve suplementação de R$ 53.000.000,00 totalizando R$ 293.000.000,00. Conforme informado pela Senarc, no Relatório de Gestão, exercício de 2010, a suplementação ocorreu devido ao contingenciamento sofrido na Ação quando da aprovação do PLOA e à repactuação do contrato de prestação de serviços celebrado entre o MDS e a CAIXA. Foram liquidados 93,96% da dotação financeira autorizada para o exercício em análise.

Do total de recursos liquidados, R$ 263.096.673,00 foram utilizados pela Senarc para pagamento de serviços prestados pelo Agente Operador, dos quais R$ 219.099.152,80 foram efetivamente repassados e R$ 43.997.520,17 liquidados por inscrição de restos a pagar processados. Cabe destacar que R$ 20.165.927,57 pagos em 2010 referem-se à fatura da CAIXA de dezembro/2009 com o reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos em 2010.

A CGU realizou uma análise preliminar acerca do novo contrato celebrado entre o MDS e a CAIXA, com o objetivo de averiguar se o novo instrumento contratual contemplou as principais determinações contidas no Acórdão TCU nº 906/2009 – Plenário a fim de sanar as irregularidades apontadas, que dentre elas destacamos: não-individualização, no contrato MDS-CAIXA, dos custos associados à operacionalização do CadÚnico e do PBF; insuficiência de estudos ou pesquisas que

justifiquem os preços cobrados pela CAIXA e indefinição quanto à propriedade dos sistemas. Da análise realizada, verificamos que houve o desmembramento dos preços de operacionalização do CadÚnico e o de operacionalização da folha de pagamento dos programas de transferência de renda, conforme observamos na Cláusula Oitava do Contrato. Verificamos também que na Cláusula Décima Segunda foram incluídas disposições que definem a propriedade dos sistemas informatizados. Por fim, a Senarc disponibilizou à equipe de auditoria, o Processo n.º 71000027864/2010-05, relativo à formalização do contrato celebrado, no qual verificamos a inclusão das justificativas de preços relativos à individualização dos serviços, por meio da Nota Técnica nº 61/SENARC/MDS, conforme determinação do TCU.

Em 30.12.2010, a Caixa e o MDS assinaram o primeiro termo aditivo ao contrato de prestação de serviços, com a inclusão na Cláusula Oitava – Dos Preços Unitários, do item tarifário relativo à impressão e postagem de cartas às famílias cadastradas no CadÚnico.

A Senarc destacou no Relatório de Gestão que o novo contrato celebrado entre o MDS e a CAIXA está mais sofisticado em termos administrativos e com melhoria dos custos incidentes, o que aprimorou o controle técnico e financeiro do contrato.

Vale registrar que o restante dos recursos dessa Ação, no valor de R$ 12.194.579,42, foram descentralizados e liquidados pela UG 550005-CGLA/MDS, relativos ao pagamento de prestação de serviços gráficos concernentes à publicação e manuseio da "Agenda da Família", e à prestação de serviços de entrega das referidas Agendas.

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

A Ação 6414 - Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único tem a finalidade de permitir a localização, caracterização, identificação e seleção das famílias consideradas como público-alvo dos programas de transferência de renda e dos programas sociais do Governo Federal, voltados ao atendimento de populações em situação de pobreza; permitir o aperfeiçoamento dos sistemas de cadastramento e de coleta de dados, assim como possibilitar a manutenção da base dos dados do Cadastro Único.

A execução física e financeira dessa Ação, conforme consulta ao SIGPlan/MPOG, está demonstrada no quadro a seguir:

Quadro 04 - Execução da Ação 6414

550007-Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do MDS					
Programa 1335 - Transferência de Renda com Condicionalidades - Bolsa Família					
Ação 6414 - Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único					
Meta	Previsão	Liquidação	Execução/Previsão %	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
Física (cadastros válidos)	18.300.000	21.580.785	117,93	Atraso na implementação da Versão 7 do Cadastro Único e da não contratação da segunda fase do projeto do SIGPBF, adiado pela não conclusão da primeira fase.	Contratações que estavam previstas para serem realizadas em 2010, tais como a contratação de pesquisas de campo, com entrevista de famílias já cadastradas pelo gestor municipal por meio do Sistema de Cadastro Único - Versão 7 pelos pesquisadores treinados (padrão ouro de cadastramento) com o objetivo de avaliar em que medida as características do entrevistador, da entrevista e da gestão municipal interferem na qualidade dos dados registrados no Cadastro Único, não ocorreram, sendo postergadas para o exercício de 2011, inclusive com o direcionamento na
Financeira (em R$)	18.000.000,00	12.130.000,00	67,39		

					LOA 2011.

Fonte: SIGPlan e do Ofício nº 951/Senarc/MDS, de 25.5.2011.

Verificamos que, da dotação corrigida de R$ 18.000.000,00, R$ 17.849.783,88 foram descentralizados para as UGs 550007-Senarc, 550003-SE/MDS e 550012-Projeto de Apoio do Programa Bolsa Família/PNUD 04/028, nos valores R$ 12.649.783,88, R$ 1.200.000,00 e R$ 4.000.000,00, respectivamente.

Do valor liquidado no exercício, R$ 3.237.605,28 foram repassados à CAIXA em função do reconhecimento de dívida do item tarifário "Operação GDF", incidente sobre os benefícios das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família pactuado com o Governo do Distrito Federal. Sendo assim, subtraindo-se o valor liquidado no exercício referente a despesas de exercícios anteriores, resulta no atingimento de apenas 49,4 % da meta estipulada para o exercício.

Com relação a essa baixa execução financeira para a Ação 6414, por meio do Ofício nº 951/SENARC/MDS, de 25.5.2010, a Senarc apresentou a seguinte justificativa:

"Em relação às ações planejadas para serem executadas e custeadas com os recursos dessa ação em 2010 que ficaram prejudicadas e quais as ações adotadas pela Unidade para sanar os possíveis prejuízos verificados, informa-se que os valores executados da ordem de R$ 3.237.605,28, repassados à CAIXA em função do reconhecimento de dívida - item tarifário operação GDF – sobre os benefícios das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família pactuado com o Governo do Distrito Federal de exercícios anteriores, foram objeto do replanejamento das atividades inerentes à ação 6414, feitos no decorrer de 2010.

Tal replanejamento e a consequente inclusão da citada despesa à conta da dita ação só foram possíveis a partir do redirecionamento de despesas inicialmente previstas e não concluídas em razão do atraso na implementação da Versão 7 do Cadastro Único e da não contratação da segunda fase do projeto do SIGPBF, adiado pela não conclusão da primeira fase. Em função disto, despesas tais como a contratação de pesquisas de campo, com entrevista de famílias já cadastradas pelo gestor municipal por meio do Sistema de Cadastro Único - Versão 7 pelos pesquisadores treinados (padrão ouro de cadastramento) com o objetivo de avaliar em que medida as características do entrevistador, da entrevista e da gestão municipal interferem na qualidade dos dados registrados no Cadastro Único, não foram contratadas, sendo postergadas para o exercício de 2011, inclusive com o direcionamento na LOA 2011.

Sendo assim, pode-se concluir que UJ primou por reconhecer, liquidar e pagar a despesa oriunda de exercícios anteriores. Isto não seria possível se não houvesse espaço orçamentário deixado pela impossibilidade da conclusão das atividades incialmente previstas para a ação que a financiou. Caso não se procedesse desse modo, tais despesas de exercícios anteriores impactariam a referida ação, ou outras, nos orçamentos vindouros. Desta forma, conclui que não houve, por está razão, prejuízos para os orçamentos subsequentes, nem da administração de modo geral."

A Senarc informou ainda que utilizou a Ação 6414 para pagamento ao Agente Operador ao invés da Ação 6524, que é específica para essa finalidade, em função da indisponibilidade, quando do empenho, de recursos orçamentários e do entendimento de que objeto contratual de prestação de serviços para a execução operacional de ações estabelecidas no contrato e no projeto básico – considerando operação do Cadastro Único para Programas Sociais, sob a gestão do MDS; e operação das ações de transferência direta de renda do Governo Federal –, também coadunam com a finalidade para que se propõe a Ação 6414.

Cabe registrar, que dos recursos recebidos, R$ 7.884.825,60 foram liquidados pela própria Unidade e R$ 4.764.958,28 foram descentralizados para a UG 550005- Coordenação-Geral de Logística e Administração/SAA/SE/MDS, unidade responsável pelas aquisições de bens e serviços no âmbito do MDS.

Quanto à execução física para a Ação 6414, a meta inicial prevista era de 18,3 milhões de cadastros válidos, que foi atualizada, ainda em janeiro/2010, para 22 milhões de cadastros válidos. Mesmo considerando a meta corrigida, a execução chega próxima ao planejado (98%).

Em 2010, a CGU realizou diversas ações de controle visando verificar a execução do Programa Bolsa Família, que utiliza os dados cadastrais registrados no CadÚnico. Dentre elas, destacamos as seguintes:

Quadro 05 - Ações de Controle da CGU apresentadas à Senarc em 2010.

Nota Técnica nº	**Ações Realizadas**	**Principais Constatações**	**Ações realizadas pela Senarc**
140, 574, 1.818, 2.217 e 2.924	Fiscalizações realizadas em 292 municípios selecionados a partir dos 28º a 32ºSorteios de Municípios.	Em 82 % dos municípios fiscalizados existiam dados cadastrais no CadÚnico desatualizados, em especial, quanto ao endereço domiciliar e à composição familiar.	O gestor federal notificou os gestores municipais para que se manifestem sobre as impropriedades apontadas (com exceção do 32º que, conforme Relatório de Gestão, será tratado em 2011).

1.182	Cruzamento de bases de dados - resultados do projeto conjunto da Secretaria Federal de Controle Interno/ Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social (SFC/DSDES) e Observatório da Despesa Pública (ODP), unidade de operação permanente, ligada diretamente ao Gabinete do Ministro desta Controladoria Geral da União, denominado: Quadro de Indicadores – Bolsa Família.	A identificacão de beneficiários com CPF inválidos, incorretos, omitidos e/ou duplicados; inconsistência de endereços (famílias no mesmo endereço); beneficiários de Ordens Bancárias (OB) Federais com receita incompatível com a participação no Programa; ocorrência de beneficiários falecidos; falta de insumos nos dados do CadÚnico, conforme indicadores gerenciais	As ocorrências que identificaram pessoas cadastradas com CPFs duplicados ou inconsistentes serão encaminhadas aos municípios, com a orientação de que priorizem estas pessoas na atualização cadastral com a Versão 7 do Cadastro Único, posto que é esta a versão do Sistema que possibilitará o correto tratamento dessas inconsistências. O mesmo será efetuado para o indício de multiplicidades de domicílios. O restante das inconsistências está sendo analisado e será objeto de verificação nos próximos trabalhos de auditoria.
1.347	Cruzamento de bases de dados do CadÚnico e da folha do Programa Bolsa Família (PBF) em face de apurações realizadas pela CGU/BA	Beneficiários do Bolsa Família que faziam, indevidamente, parte de dois grupos familiares.	A Unidade realizou bloqueio de parte dos benefícios e o restante está em tratamento.

Fontes: SGI, Plano de Providências Permanente.

Também destacamos o aditamento, em 13.12.2010, do Termo de Convênio nº 001/2009-SICONV-706616/2009, realizado pelo MDS com o Município de São Paulo, que promoveu o aporte adicional da contrapartida, no valor de R$ 334.000,00 (trezentos e trinta e quatro mil reais) a ser oferecido pelo Município, com o objetivo de garantir a execução total do objeto. Tal aditivo foi resultado da constatação apontada pela CGU no Relatório de Auditoria relativo ao exercício de 2009.

A Unidade realizou diversas ações visando a melhoria no CadÚnico informadas no Relatório de

Gestão, de onde destacamos:
1) finalização em 31 de janeiro/2011 do processo de revisão cadastral de 2010, que resultou no cancelamento de benefícios de 273.263 famílias;
2) início da operacionalização nacional do Projeto Cadastro Único 7;
3) início da capacitação, realizada pela CAIXA, para operacionalização do Sistema de Cadastro Único – Versão 7;
4) implantação do Sistema de Solicitação de Formulários do Cadastro Único no âmbito do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF);
5) cruzamento de dados do CADÚnico com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), com tratamento dos dados identificados previsto para 2011;
6) finalização da averiguação dos indícios de irregularidades nas informações cadastrais encaminhadas pelo Acórdão TCU nº 906/2009, resultando no cancelamento de 194.869 benefícios;
7) promoção de ações específicas voltadas ao cadastramento de povos e comunidades tradicionais e de populações específicas: quilombolas, indígenas, assentados, trabalhadores resgatados de condições análogas à de escravo, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego;
8) publicação da Portaria MDS nº 706, de 17.9.2010, que dispõe sobre cadastramento dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e de suas famílias;
9) envio de 5.603.669 correspondências padronizadas a famílias não-beneficiárias do PBF cadastradas no CadÚnico, para atualizar e qualificar as informações do cadastro e também divulgar os programas e ações que utilizam a base de dados e das quais as famílias podem se beneficiar.

Pelo exposto, verificamos que o gestor está empenhado na busca de soluções visando à melhoria do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. No entanto, persistem registros cadastrais inconsistentes na base de dados que, segundo a Unidade, somente serão solucionados após a implementação total da Versão 7 do CadÚnico, prevista para o final de 2011.

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

A Ação 8446-Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família tem como finalidade transferir recursos financeiros aos estados e municípios com o propósito de assegurar os recursos para a melhoria do desempenho da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família (PBF). A implementação dessa Ação é descentralizada, por meio da transferência de recursos via fundo a fundo para os Estados e Municípios que aderiram formalmente ao PBF. Os valores repassados são mensurados por meio de instrumentos que avaliam a gestão descentralizada, definidos em legislação específica.

Os recursos da Ação 8446 são descentralizados mensalmente para o Fundo Nacional de Assistência Social, UG 550013, que repassa para os Fundos Municipais de Assistência Social, na modalidade "fundo a fundo", depositados em conta aberta especialmente para fins de execução das atividades

vinculadas à gestão do PBF.

A Ação em questão tem como principal instrumento de mensuração da avaliação da gestão local o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do PBF, criado pela Portaria GM/MDS n.º 148, de 27.4.2006, posteriormente incluído pela Lei nº 12.058, de 13.10.2009, no art. 8º da Lei nº 10.836, de 9.1.2004, que criou o PBF.

O Decreto nº 7.332, de 19.10.2010, regulamentou o IGD e a publicação da Portaria GM/MDS nº 754, de 20.10.2010, estabeleceu novos critérios, parâmetros e procedimentos para o apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizadas do PBF e do Cadastro Único e para sua transferência, além de uma nova sistemática de cálculo do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), revogando assim, a Portaria 148/2006. Registramos que a CGU participou das reuniões com os atores envolvidos na formulação do Decreto nº 7.332/2010, tendo apresentado sugestões para sua elaboração.

A partir da nova regulamentação do IGD, são considerados, para o cálculo do valor repassado, não só os resultados obtidos pelos municípios, estados e Distrito Federal no cadastramento e manutenção de cadastros familiares e no acompanhamento das condicionalidades, mas também a sua adesão ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M e sua aprovação total pelo Conselho Municipal de Assistência Social. Além disso, foram incluídos, no cálculo, incentivos financeiros correspondentes ao acompanhamento de famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, atendimento das demandas da Senarc, dados da gestão municipal atualizados e percentual de cartões entregues.

Merece destaque também a edição da Portaria nº 625/2010, que regulamentou a prestação de contas dos recursos do IGD, por meio do sistema informatizado pertencente ao Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social - Rede SUAS, de preenchimento obrigatório no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, denominado Suasweb. O referido 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. Ademais, compete ao MDS a análise das contas avaliadas pelos Conselhos de Assistência Social, realizadas por meio do SUASWeb.

Conforme informações extraídas do Relatório de Gestão – 2010, o IGD médio apurado em 2010 foi de 0,80 que comparado ao apurado em 2009, de 0,77 apresentou um incremento de aproximadamente 4%.

A execução física e financeira da Ação 8446, conforme consulta ao SIGPlan/MPOG, está demonstrada no quadro a seguir:

Quadro 06 - Execução da Ação 8446

550007-Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do MDS					
Programa 1335 - Transferência de Renda com Condicionalidades - Bolsa Família					
Ação 8446-Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família					
Meta	Previsão Corrigida	Execução	Execução/ Previsão %	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
Física (Municípios)	5.564	5.414	97,30	-Insuficiência de recursos. -alteração da sistemática do cálculo do IGD.	-Inscrição em restos a pagar não processados por estimativa do IGD-M e IGD-E relativo às competências de novembro e dezembro/2010. -Solicitação de suplementação de recursos sem sucesso. -Pagamento de R$ 12.186.868,31 por meio de processo de reconhecimento de passivos em 2011.
Financeira (em R$)	308.300.000	273.103.110	88,58		

Fonte: SIGPlan e Ofício 861/Senarc/MDS, de 6.5.2011.

No que concerne à meta física desta Ação, cabe ressaltar que não é cumulativa e refere-se ao número de municípios apoiados na última apuração do ano, que, para o exercício em análise, foi outubro/2010, indicando que 150 municípios não receberam os recursos do IGD-M naquela

competência. De acordo com a Unidade, em 2010, apenas 54 municípios deixaram de receber os recursos do IGD-M em todos os meses de competência apurados (janeiro a outubro), por não estarem habilitados na gestão do SUAS ou por não se enquadrarem nos critérios mínimos estabelecidos pelo Índice para transferências dos recursos.

Já com relação à meta financeira, do total liquidado no exercício, R$ 22.803.482,59 foram utilizados para pagamento de IGD-M referente ao mês de dezembro de 2009 aos municípios, com formalização do processo de reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos em 2010. Foram inscritos em restos a pagar não processados R$ 35.196.889,83, destinados à transferência dos recursos do IGD aos estados e municípios, relativos à parte das competências de novembro e dezembro de 2010. O gestor informou que os R$ 12.186.868,31 restantes serão pagos em 2011 mediante a formalização de processo de reconhecimento de passivos. Afirmou que a insuficiência de recursos para esta Ação ocorreu pela não suplementação de crédito pleiteada pela Senarc, conforme Nota Técnica nº 258, de 8.7.2010.

Sendo assim, excluindo-se o valor liquidado referente ao exercício de 2009 e incluindo-se os valores inscritos em restos a pagar não processados, a meta financeira atinge 92,60% do total orçado para 2010.

A CGU apresentou os resultados das fiscalizações do Programa Bolsa Família realizadas em 287 municípios, selecionados a partir dos 28º, 29º, 30º, 31º e 32º Sorteios de Municípios, por meio do encaminhamento das Notas Técnicas nºs.: 127, 575, 1.819, 2.218 e 2.925/DSDES/DS/SFC/CGU-PR, à Senarc, em 2010. Das fiscalizações realizadas, foi evidenciado que em 74% dos municípios os recursos recebidos foram incorporados ao orçamento municipal; também foi evidenciado que em 53% dos municípios fiscalizados os recursos foram aplicados integralmente para a melhoria da gestão do PBF e ,em 32%, os recursos foram parcialmente aplicados na melhoria da gestão do PBF.

Cabe destacar outras ações que estão em implementação pela Unidade provenientes das ações de controle da CGU em exercícios anteriores, como os aprimoramentos no processo de cálculo do IGD, que está sendo desenvolvido no âmbito do Projeto do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), com homologação prevista para 2011, e a edição da Instrução Operacional n.º 37, estipulando o prazo de 31.03.2011 para comprovação dos recursos do IGD repassados aos municípios no exercício de 2009, posteriormente prorrogado para 29/04/2011, por meio da Instrução Operacional n.º 43/Senarc/MDS, de 29.3.2011.

Pelo exposto, verificamos que as providências adotadas pela Unidade para sanar os problemas identificados nas ações de controle realizadas pela CGU, relativos à execução da Ação 8446-Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada, foram satisfatórias, muito embora algumas das providências se encontrem em fase de implementação, como a automatização integral do cálculo do

IGD, que minimizará riscos de falhas ou manipulações indevidas nos cálculos efetuados. Também verificamos que foram implementadas importantes ações para o fortalecimento da gestão descentralizada, com destaque para o avanço normativo, definindo novas regras para apuração, pagamento e comprovação dos gastos dos recursos transferidos. Destacamos que os resultados dessas ações serão sentidos nos próximos trabalhos da Unidade.

4.2 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A Senarc informou a utilização, no exercício de 2010, de 20 indicadores de desempenho relacionados à gestão do PBF, bem como a criação de um novo indicador em atendimento ao Acórdão do TCU nº 2.015/2006. Com exceção da inclusão deste último, todos os outros vinte indicadores instituídos pela UJ já foram objeto de análise detalhada, por meio do Relatório de Auditoria nº 243945 de 2009, no qual se concluiu que os mesmos estão adequados à tomada de decisões gerenciais.

Em relação ao novo indicador, "Taxa de Cadastros Rejeitados", concluímos pela sua adequabilidade quanto aos critérios de mensurabilidade e utilidade na tomada de decisões gerenciais.
A Senarc informou a utilização, no exercício de 2010, de 20 indicadores de desempenho relacionados à gestão do PBF, bem como a criação de um novo indicador em atendimento ao Acórdão do TCU nº 2.015/2006. Com exceção da inclusão deste último, todos os outros vinte indicadores instituídos pela UJ já foram objeto de análise detalhada, por meio do Relatório de Auditoria nº 243945 de 2009, no qual se concluiu que os mesmos estão adequados à tomada de decisões gerenciais.

Em relação ao novo indicador, "Taxa de Cadastros Rejeitados", concluímos pela sua adequabilidade quanto aos critérios de mensurabilidade e utilidade na tomada de decisões gerenciais.

Quadro 7 – Indicadores de desempenho instituídos pela UJ.

01.	Taxa de Atendimento de Famílias Pobres
02.	Taxa de Atendimento de Famílias Pobres
03.	Taxa de Acompanhamento das Condicionalidades de Educação dos Alunos de 16 e 17 anos - BVJ

04.	Taxa de Acompanhamento das Condicionalidades de Saúde
05.	Taxa de Acompanhamento das Condicionalidades de Saúde
06.	Taxa de Atualização de Cadastros
07.	Taxa de Atualização de Cadastros
08.	Taxa de NIS em multiplicidade
09.	Taxa de NIS em multiplicidade
10.	Taxa de recursos não sacados por programa
11.	Taxa de atingimento da meta municipal de cadastramento
12.	Taxa de custo/transferência anual
13.	Taxa de custo/transferência anual
14.	Percentual mensal de crianças com frequência escolar acima do mínimo, por município
15.	Percentual mensal de crianças com frequência escolar acima do mínimo, por município
16.	Percentual mensal de famílias cumprindo a agenda de saúde e nutrição, por município
17.	Percentual semestral de municípios que realizam monitoramento das condicionalidades de educação

18.	Percentual semestral de municípios que realizam monitoramento das condicionalidades de saúde
19.	Percentual semestral de municípios que realizam monitoramento das condicionalidades de saúde
20.	Percentual anual de famílias atendidas que ultrapassaram a linha de pobreza, por município
21.	Taxa de cadastros rejeitados (Acórdão TCU nº 2015/2006)

Fonte: Relatório de Gestão Senarc/2010, itens 2.4.2 e 15.1.

4.3 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ

No entendimento da UJ, o sistema de controle interno engloba um enfoque mais amplo, alcançando as relações e obrigações pactuadas com os demais atores externos envolvidos na execução do Programa Bolsa Família – PBF que, em essência, pauta-se na execução descentralizada de suas ações, contando com a participação efetiva de diversos parceiros, com destaque para os gestores municipais, estaduais e do distrito federal, além do agente operador do Programa. De uma forma geral, a UJ considerou que os fundamentos dos componentes do sistema de controle interno já são aplicados integralmente ou em sua maioria ao contexto da Unidade, com destaque para a avaliação dos componentes "Ambiente de Controle", "Procedimentos de Controle" e "Monitoramento". Para o componente "Informação e Comunicação", no geral a avaliação foi positiva, contudo, o gestor indicou a necessidade de aprimoramento do quesito "tempestividade" da informação. Já no que concerne ao componente "Avaliação de Risco", vale destacar a auto-avaliação positiva realizada pela UJ ao considerar a baixa incidência de fraudes e perdas, concomitante à existência de uma prática instituída para apurar responsabilidades e exigir ressarcimentos. Por outro lado, o gestor também indicou a necessidade de aprimoramento do processo de definição de níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos pelos diversos níveis de gestão, bem como de avaliação contínua de riscos, de modo a identificar mudanças no perfil de risco da UJ.

Percebemos que, de uma forma geral, os componentes do sistema de controle interno estão integrados à realidade da Unidade, considerando as diversas ações desenvolvidas para aprimorar os controles na execução do Programa Bolsa Família, a exemplo do desenvolvimento de sistemas informatizados mais adequados (CadÚnico 7 e do SigPBF); a construção de um robusto arcabouço normativo para o Programa, composto ainda de manuais, cartilhas, cadernos e informativos; a

existência de um efetivo canal institucional de comunicação; a realização de um processo vigoroso de capacitação de gestores municipais, estaduais e conselheiros das instâncias de controle social, garantindo a interação permanente entre a Unidade e os demais atores do Programa Bolsa Família.

No entanto, entendemos que o foco dos quesitos elaborados pelo TCU para auto-avaliação da UJ e que nortearam a análise desta Controladoria dizem respeito ao estágio dos componentes de controle interno diretamente associados à execução interna das atividades de competência da Unidade, ou seja, um enfoque mais restrito em relação ao tema.

Nesse sentido, no que concerne ao componente "**Ambiente de Controle**" constatamos a necessidade de formalização e institucionalização de normativos, manuais e procedimentos detalhando a execução das atividades internas a cargo da Senarc e dos mecanismos de controle interno instituídos, que contemplem uma definição clara dos sistemas de autorizações, com linhas de autoridade aderentes à atual estrutura da UJ. Verificamos que a UJ desenvolveu ações específicas de conscientização sobre a importância de controles internos e também um contundente trabalho voltado para a capacitação de gestores estaduais e municipais que participam da execução do Programa Bolsa Família. No entanto, considerando que como os manuais e procedimentos das atividades internas da UJ ainda não estão formalizados, cabe enfatizar que a futura institucionalização destes instrumentos deve ser acompanhada por ações específicas de conscientização e capacitação junto aos servidores diretamente envolvidos. Quanto ao código de ética, verificamos que a Unidade se utiliza do Código de Ética do Servidor Público Federal (Decreto nº 1.171, de 22.6.1994), instrumento aplicável aos seus servidores. No entanto, detectou-se a ausência de mecanismos de divulgação, aspecto que deve ser incrementado pela Unidade. Não obstante estes pontos para aprimoramento, avaliamos que a UJ percebe os controles internos como essenciais à consecução dos objetivos.

Na avaliação do componente "**Avaliação de Risco**" verificou-se que a UJ tem objetivos e metas devidamente formalizados e que define previamente a sua estratégia de atuação, por meio de um Planejamento Estratégico. O referido planejamento contempla as várias ações que devem ser realizadas e os riscos internos envolvidos. Entretanto, constatou-se a ausência de determinados elementos indispensáveis para um devido processo de avaliação de risco, como o registro sobre a existência ou não de riscos externos; registro sobre a probabilidade de ocorrência de riscos (internos e externos) e os meios de promover a sua mitigação; informações sobre níveis de riscos operacionais; plano de acompanhamento e de atualização dos riscos identificados; e a mensuração e classificação dos riscos. A UJ destacou que embora não possua uma sistemática preestabelecida para a definição de níveis de riscos operacionais e para um processo contínuo de avaliação de riscos, estas ações são realizadas na prática. Ressalta-se como aspecto positivo a existência de normativos observados pela UJ para a guarda, estoque e inventário de bens, com evidências de uma sistemática de controle de bens patrimoniais. No entanto, face ao relatado, entendemos que o componente ainda

não se encontra totalmente sistematizado, documentado e institucionalizado no âmbito da UJ.

Na análise do componente "**Informação e Comunicação**" identificamos que a UJ se utiliza de normativos, manuais, instruções normativas e operacionais e ainda dos informes "Bolsa Família Informa" e "Informe Controle Social" para interagir com os parceiros da execução do Programa Bolsa Família. De acordo com o gestor, embora sejam utilizados para comunicação com o público externo, tais instrumentos também funcionam como meios de divulgação entre os servidores da Unidade. O intercâmbio de informações internas se dá principalmente através do e-mail do Gabinete da Senarc, de relatórios gerenciais dos Departamentos destinados ao Secretário e também por meio do "Momento Senarc", evento de periodicidade bimestral, destinado à capacitação interna dos servidores. Assim, de uma forma geral, entendemos que as ferramentas utilizadas são adequadas, ressaltando, contudo, que ,como a UJ ainda carece de manuais e procedimentos formais que detalhem a realização de suas atividades internas, por ocasião da sua implementação a Unidade deve avaliar a pertinência de se estabelecer outros mecanismos de comunicação complementares, direcionados ao público interno diretamente envolvido.

No que tange ao componente "**Monitoramento**" constatamos que a UJ desenvolve atividades de monitoramento por meio de reuniões semanais de diretoria e de reuniões temáticas, com grupos específicos. As citadas reuniões evidenciaram, por certo, atividades vinculadas ao aperfeiçoamento da execução do PBF desenvolvidas ao longo do exercício. No entanto, ao nosso ver, enquadram-se nas atividades de monitoramento contínuas, incorporadas às atividades normais e recorrentes, executados em tempo real e intimamente ligadas à gestão. Já em relação às atividades de monitoramento pontuais sobre os controles internos instituídos, não foram apresentadas evidências de sua realização, ou seja, documentos ou relatórios periódicos sobre os processos de monitoramento realizados, o tratamento dado as questões observadas e o resultado concreto obtido, com o registro das melhorias e de maior efetividade e qualidade ao longo do tempo. Ressalta-se que este aspecto está intimamente ligado ao estabelecimento prévio, pela UJ, dos manuais, procedimentos e mecanismos de controle das atividades internas realizadas pelos seus servidores, os quais ainda não foram formalizados, conforme já destacado anteriormente.

O componente "**Procedimento de Controle"** foi analisado enfocando o processo de atualização das informações gerenciais e de planejamento referentes aos Programas e Ações junto ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan. Avaliamos que a UJ possui um efetivo controle da execução desta atividade, embora não formalizado, que conta com pessoal específico para proceder a inserção das informações, com domínio da fonte a ser utilizada, e que segue uma rotina própria para proceder à apuração, ao registro e ao arquivamento das informações. No entanto, como aspecto a ser aprimorado, registramos a inexistência de uma metodologia previamente definida no sentido de se implementar medidas corretivas no caso de desvios no cumprimento das metas, muito embora o gestor tenha destacado que exista uma atuação específica das áreas, no caso

deste tipo de ocorrência. Caso seja institucionalizada, sugere-se que tal metodologia contemple a formalização da competência para que área diversa da que alimentou os dados no sistema proceda à verificação da sua conformidade, visto que atualmente a Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira, embora execute esta atividade, não possui competência formal conferida.

4.4 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias
Não foram concedidas transferências voluntárias pela UJ no exercício de 2010.

4.5 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ
Como regra geral, os procedimentos licitatórios que envolvem aquisições de bens e serviços são geridos pela Coordenação-Geral de Licitações e Contratos (CGLC) da Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SE-MDS). Exceção a esta regra refere-se à instrumentalização, pela Senarc, de novo contrato com o agente operador do Programa Bolsa Família, a Caixa Econômica Federal, inscrita no CNPJ/MF sob nº 00.360.305/0001-04, realizado por inexigibilidade, com fundamento no art. 12 da Lei nº 10.836/2004, que criou o Programa Bolsa Família, de acordo com as hipóteses previstas na Lei 8.666/93.

A celebração do novo contrato de prestação de serviços foi firmado entre a União, por intermédio do MDS, e a Caixa, em 30.3.2010, tendo como objeto a prestação de serviços no âmbito do Cadastro Único e das ações de transferência direta de renda do Governo Federal sob gestão do MDS, com disponibilidade orçamentária de R$ 196.000.000,00, sendo que destes, R$ 188.544.689,80 foram liquidados no exercício de 2010.

4.6 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos
As atividades de gestão de recursos humanos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome são centralizadas na Secretaria Executiva, operacionalizada pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos (CGRH/SAA/SE/MDS).

Da análise dos dados apresentados pela Unidade, verificamos que o quantitativo de pessoal lotado na Senarc, em dezembro/2010, era de 178 colaboradores: 45 servidores efetivos, 23 contratos temporários, 24 provimentos de cargo em comissão, 18 requisitados de outros órgãos e esferas, 15 exercício descentralizado, 4 estagiários e 49 terceirizados. Além desses, a Senarc também contava com mais 49 terceirizados realizando atividades de apoio e suporte administrativo.

Verificamos que o total da força de trabalho da Senarc apresentou um acréscimo na comparação com os exercícios de 2008 e 2009, de 19% e 8%, respectivamente. No entanto, não considerado suficiente pela Unidade, destacando a necessidade de fortalecimento quantitativo e qualitativo da equipe, tendo em vista o aumento do volume de trabalho. Também verificamos a

ocorrência de grande rotatividade dos servidores efetivos vinculados ao Plano Geral do Poder Executivo-PGPE, única carreira que atualmente integram o quadro de pessoal do MDS, em consequência da baixa remuneração para o cargo.

Ocorreu um aumento de provimentos de cargos em comissão, conforme Decreto nº 7.079, de 26.1.2010, que aprovou a nova Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que, no caso da Senarc, resultou num acréscimo de 49 % de cargos em comissão, passando de 47 para 70 cargos.

Os terceirizados representam 27% do total da força de trabalho da Unidade e constatamos uma significativa redução de 22% comparando-se com o exercício de 2009. Também verificamos um aumento de aproximadamente 45% de servidores pertencentes ao quadro próprio do Ministério, devido às nomeações dos candidatos classificados no certame realizado em 2009 e homologado em 2010, em substituição aos ocupantes dos postos de trabalho terceirizados extintos em cumprimento ao Termo de Conciliação Judicial , objeto da Ação Civil Pública nº 00810-2006-017-10-00-7, com prazo final para dezembro/2010. Mesmo assim, ao final do exercício em análise, 30 terceirizados ainda desenvolviam atividades em desacordo com o Decreto nº 2.271/1997. Para a solução definitiva desse problema, o MDS informou que aguarda autorização para realização do concurso público para o provimento dos cargos de Analista Técnico de Políticas Sociais, da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, criados pela Lei nº 12.094, de 19 de novembro de 2009, e com lotação inicial estabelecida pelo Decreto nº 7.191, de 31 de maio de 2010, de 330 vagas para o MDS.

Com relação à força de Trabalho da Senarc, também cabe ressaltar que 72% dos servidores de provimento de cargo efetivo e 69% dos provimentos de cargo em comissão possuem até 40 anos de idade; dos 129 colaboradores (excluindo os terceirizados) 84% possuem nível superior e, no exercício em análise, não ocorreram aposentadorias e nem instituidores de pensão de servidores lotados na Senarc.

4.7 Avaliação do Cumprimento pela UJ das Recomendações do TCU e do Controle Interno

Com relação às recomendações e determinações do Tribunal de Contas da União (TCU), relacionadas ao PBF, verificou-se a edição de 2 (dois) Acórdãos, publicados em 2010, sendo que a Corte de Contas não solicitou à CGU providências de acompanhamento para nenhum deles. Cabe ressaltar que os referidos Acórdãos foram considerados atendidos.

Quanto ao item 9.4.1 do Acórdão nº 6231/2009 - 1ª Câmara, o qual determina à CGU que informe nas próximas contas da Senarc sobre a efetiva implantação das versões 6.06 e 7.0 do aplicativo

CadÚnico, previstas para abril e setembro de 2009, respectivamente, o gestor informou que, devido a mudanças na composição da equipe Senarc/MDS e a problemas técnicos ocorridos na área de desenvolvimento da CAIXA, houve atrasos na implementação da versão 7 e estima que até o fim de 2011, todos os municípios tenham migrado e estejam operando na Versão 7 do Cadastro Único.

No que se refere à atuação da Controladoria Geral da União (CGU), verificamos que o gestor providenciou a maior parte das recomendações apontadas por esta Controladoria, foram avaliadas 10 (dez) oriundas dos Relatório de Auditoria nº 243945/2009, 243945/2008 e 189967/2006. Dessas recomendações, 6 (seis) foram consideradas plenamente atendidas e as demais estão em atendimento dentro dos prazos ou são de cunho estruturante e seus resultados já apontam para o devido controle desejado.

Cabe destacar, em relação a outras ações de controle da CGU, que 4 (quatro) Notas Técnicas encaminhadas à Unidade estavam pendentes de atendimento, quais sejam, Notas Técnicas/DSDES /DS/SFC/CGU-PR nº 1.347, de 22.6.2010, nº 1.182, de 2.6.2010, 1.440, de 10.7.2009, e nº 1.767, de 22.9.2008, sendo que esta última foi plenamente atendida e as outras estão em atendimento.

Destacamos como providência de significativo impacto na gestão a implementação do CadÚnico 7, iniciada em 13.12.2010, que permitirá aos municípios realizar o cadastramento e a manutenção dos dados das famílias de baixa renda, por meio de aplicação *on-line*, utilizando tecnologia web e de *software* livre; com essa nova versão o gestor espera aumentar a fidedignidade das informações e atender às recomendações da CGU.

4.8 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

A Senarc registrou em abril de 2011 no Siafi Gerencial, na conta contábil 2.1.2.1.1.11.00 - Fornecedores por insuficiência de créditos/recursos, a dívida referente ao pagamento do contrato com o agente operador do PBF, a CAIXA, evidenciada em dezembro de 2009, no valor de R$ 20.165.927,57, demonstrando inobservância do regime de competência. Ainda, foi apresentado no Relatório de Gestão de 2010, no item 3 - Informações sobre o reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos, o valor de R$ 20.165.927,57, contudo, observamos que houve uma diferença de R$ 3.237.605,28 em relação ao valor registrado no Siafi, que, segundo o gestor, “não foram, por lapso, somados àquele informado no item 3 do relatório de gestão".

4.9 Avaliação da Conformidade da Inscrição de Restos a Pagar

No exercício de 2010, a Senarc inscreveu em Restos a Pagar o montante de R$ 56.727.940,31, constituídos em R$ 48.644.740,49 Processados e R$ 8.083.199,82 Não Processados. Foram analisadas 100% dessas inscrições, sendo que todas tiveram como objetivo prover os pagamentos do

contrato celebrado entre o MDS e a CAIXA, cujo objeto é a prestação de serviços na execução operacional do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família.

Verificamos que a Senarc realizou inscrições indevidas em Restos a Pagar Processados (RPP), no valor de R$ 48.644.740,49, uma vez que os serviços prestados pela CAIXA relativos aos meses de novembro, dezembro de 2010 e à impressão e postagem de cartas, não foram atestados pela Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato CAIXA, ou seja, as despesas não foram efetivamente liquidadas. Assim, as inscrições deveriam ter sido feitas em Restos a Pagar Não Processados.

4.10 Avaliação dos Critérios - Chamamento Público
Não foram realizados chamamentos públicos pela UJ no exercício de 2010.

4.11 Avaliação da Entrega e do Tratamento das Declarações de Bens e Rendas
O cumprimento das obrigações estabelecidas na Lei 8.730, de 10.11.1993, no que tange à entrega e ao tratamento das Declarações de Bens e Rendas no exercício em exame, dos servidores nomeados para o exercício de cargos, empregos ou funções de confiança, na Senarc, é de responsabilidade da Coordenação Geral de Recursos Humanos (CGRH) da Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SE-MDS).

4.12 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços
No que concerne à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e serviços, não foram realizadas aquisições pela UJ auditada no exercício de 2010, haja vista que essas aquisições estão sob responsabilidade da Coordenação-Geral de Licitações e Contratos (CGLC) da Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SE-MDS).

4.13 Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial
A gestão dos bens imóveis de uso especial, de propriedade da União ou locados de terceiros, utilizados pela Senarc no exercício em análise, estavam sob a responsabilidade da Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

4.14 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação
A contratação e gestão dos serviços da Tecnologia da Informação – TI ficam a cargo da Diretoria de Tecnologia da Informação da Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SE-MDS).

4.15 Conteúdo Específico

De acordo com a DN - TCU Nº 107, de 27.10.2010, especificamente o item 16 da Parte C - Conteúdo Específico Por UJ ou Grupo de Unidades Afins, devem constar nos Relatórios de Gestão dos Órgãos e Entidades que executam Acordos de Cooperação Técnica Internacional, informações sobre as contratações de consultores na modalidade "produto" no âmbito dos projetos de cooperação técnica com organismos internacionais, no formato definido na portaria prevista no art. 4°, § 3° da referida DN – TCU.

Em consulta ao Relatório de Gestão da UJ, observamos que constam informações sobre os consultores contratados no âmbito de três projetos: BRA/04/028 - "Projeto de Apoio ao Programa Bolsa Família" e BRA/04/046 - "Projeto de Fortalecimento Institucional para Avaliação e Gestão da Informação do MDS", celebrados junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e 914/BRA/3026 – "Gestão da Política de Segurança Alimentar, Desenvolvimento Local e Combate à Pobreza", celebrado junto à Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – UNESCO.

Verificamos que as informações sobre os consultores estão dispostas na forma prevista no item 20.1 da Portaria-TCU nº 277, de 7.12.2010. Contudo, a UJ não fez constar em seu Relatório de Gestão o solicitado no item 20.2 da referida portaria, que trata da realização de 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.

Releva salientar 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 ministério, a quem cabe a coordenação técnica e administrativa de projetos financiados no todo ou em parte por recursos externos ou objeto de acordo de cooperação técnica com organismo internacional, com a competência de coordenar, planejar e supervisionar a execução das atividades relativas àqueles projetos, em conformidade com as diretrizes da Secretaria-Executiva, conforme o art. 5º do Decreto nº 7.079, de 26.1.2010, que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do MDS.

5. Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

III - CONCLUSÃO

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

com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 09 de junho de 2011.

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

CERTIFICADO DE AUDITORIA

CERTIFICADO Nº	: 201108674
UNIDADE AUDITADA	: 550007 - SECRETARIA NACIONAL DE RENDA E CIDADANIA
EXERCÍCIO	: 2010
PROCESSO Nº	: 71000.010163/2011-18
MUNICÍPIO - UF	: Brasília - DF

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de **01/01/2010 a 31/12/2010.**

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. A partir dos exames realizados, as seguintes constatações, que estão detalhadas no respectivo Relatório de Auditoria, impactaram de forma relevante a gestão da unidade examinada, sendo necessária a atuação e acompanhamento das providências preventivas e/ou corretivas por parte dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010:

2.1.2.2 **Beneficiários do Programa Bolsa Família em duplicidade cadastral, recebendo Benefício Básico como Responsável Familiar (RF) e Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) como Dependente, em grupos familiares distintos.**

4. Assim, em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108674, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 seja como indicado a seguir, em função da existência de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações a seguir especificadas:

4.1 Agentes com proposta de encaminhamento pela gestão **REGULAR COM RESSALVAS**:

Cargo	**Constatação**
Diretor do Departamento de Benefícios no período de 5/3/2010 até 31/12/2010	2.1.2.2
Diretor do Departamento de Operação no período de 1/1/2010 até 4/3/2010	2.1.2.2

5. Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 que não foram explicitamente mencionados neste certificado têm, por parte deste órgão de controle interno, encaminhamento para julgamento proposto pela **regularidade** da gestão, tendo em vista a não identificação de nexo de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.

Brasília/DF, 6 de outubro de 2011

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

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

RELATÓRIO Nº	: 201108674
EXERCÍCIO	: 2010
PROCESSO Nº	: 71000.010163/2011-18
UNIDADE AUDITADA	: 550007 - SECRETARIA NACIONAL DE RENDA E CIDADANIA
MUNICÍPIO - UF	: Brasília - DF

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício sob exame, da Unidade acima referida, expresso, a seguir, opinião conclusiva, de natureza gerencial, sobre os principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria, em decorrência dos trabalhos conduzidos por este órgão de controle interno sobre os atos de gestão do referido exercício.

2. A Unidade em análise promoveu relevantes melhorias relacionadas à gestão do Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades – Bolsa Família (PBF) e suas Ações, entre elas, destaco a expansão da cobertura do PBF, a publicação de normas e procedimentos para revisão cadastral dos beneficiários, a convocação de 1,168 milhão de famílias beneficiárias para atualização cadastral, a regulamentação do Índice de Gestão Descentralizada Programa (IGD) e a implementação dos primeiros módulos do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF).

3. Os resultados dos trabalhos de auditoria identificaram, por meio de constatação, impropriedade que impactou a execução das políticas públicas a cargo da Unidade, relacionada à existência de beneficiários em duplicidade cadastral, constando em grupos familiares distintos. Para corrigir a falha apontada, o gestor cancelou os benefícios pagos aos beneficiários constantes em dois grupos familiares distintos. Também constaram no Relatório de Auditoria outras constatações relacionadas à 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, impactando na aplicação das regras de retorno ao Tesouro de recursos não sacados e de cancelamento de benefícios; à divergência entre as informações prestadas no Relatório de Gestão e os dados do Siafi Gerencial em relação à conta Fornecedores por Insuficiência de Créditos ou Recursos; e à inscrição em Restos a Pagar Processados sem que a despesa tenha sido liquidada.

4. Dentre as causas identificadas para as principais constatações mencionadas, foram detectadas fragilidades nas ações de controle instituídas na geração da folha de pagamento dos beneficiários do PBF de forma a não permitir a ocorrência de multiplicidade cadastral e instituição de prazo diferenciado para monitorar os benefícios reiteradamente não sacados pelos beneficiários do PBF. Sendo assim, foram recomendadas, dentre outras ações, a adoção de mecanismo prévio de controle

na geração da folha de pagamento dos beneficiários do PBF, de forma a evitar duplicidades; a realização de levantamento de todos os pagamentos efetuados que contemplem a duplicidade de NIS e, nos casos em que se confirmem o pagamento indevido, solicitação junto ao Agente Operador o ressarcimento dos valores envolvidos; a realização de estudos junto à Caixa Econômica Federal no sentido de verificar a viabilidade técnica e operacional de se reduzir o prazo atualmente utilizado (180 dias) para o monitoramento dos benefícios reiteradamente não sacados dos beneficiários que já estão bancarizados.

5. Em relação às recomendações do Controle Interno, integrantes do Plano de Providências Permanente, verificou-se que o gestor providenciou a maior parte das recomendações apontadas por esta Controladoria. Das 10 (dez) recomendações avaliadas oriundas dos Relatórios de Auditoria nº 243945/2009, 243945/2008 e 189967/2006, 6 (seis) foram consideradas plenamente atendidas e as demais estão em atendimento dentro dos prazos ou são de cunho estruturante e seus resultados já apontam para o devido controle desejado.

6. Os controles internos implementados pelo gestor em relação aos demais atores externos envolvidos na execução do PBF foram considerados adequados. No entanto, os controles internos diretamente associados à execução interna das atividades de competência da Unidade necessitam de aprimoramentos, em especial a formalização e institucionalização de normativos, manuais e procedimentos detalhando a execução das atividades internas a cargo da Senarc e dos mecanismos de controle das atividades internas realizadas pelos seus servidores.

7. Ao longo do exercício de 2010, a Senarc implementou práticas administrativas resultando em impactos positivos sobre suas operações, dentre as quais destacam-se: o início da implementação nacional do CadÚnico 7 e da capacitação dos operadores; elaboração do Guia de Atuação das Instâncias de Controle Social; implementação do módulo de Acompanhamento Familiar no Sistema de Condicionalidades (Sicon); os resultados obtidos pelos questionários aplicados às Instâncias de Controle Social; capacitação presencial de conselheiros municipais da assistência social e das Instâncias de Controle Social do PBF; o cancelamento de benefícios de 273.263 famílias resultante da atualização cadastral; a celebração de novo contrato com o Agente Operador, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), e a edição das Instruções Operacionais n.º 37 e 43, estipulando prazo para comprovação dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada Programa (IGD) repassados aos municípios no exercício de 2009.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília, 6 de outubro de 2011