

ACÓRDÃO Nº 2612/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.332/2017-6.
- 1.1. Apenso: TC 011.752/2017-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Município de Japeri – RJ.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada, de 23/6 a 8/9/2017, por força do Acórdão 1.278/2017 prolatado pelo Plenário do TCU, no âmbito do TC 011.752/2017-3, em resposta à solicitação encaminhada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por intermédio do Ofício 40/2017/CFFC-P, de 26/4/2017, no sentido de o TCU promover a fiscalização sobre *“a aplicação de todos os recursos repassados pelo Governo Federal, para o Município de Japeri, no Estado do Rio de Janeiro, no âmbito de todos os ministérios, desde 2010 até dezembro de 2015”*, a partir da aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle n.º 65/2015;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar, com fundamento no art. 43, I, da Lei n.º 8.443, de 1992, que, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da ciência desta deliberação, a Prefeitura Municipal de Japeri – RJ adote as seguintes medidas:

9.1.1. promova a necessária apuração das falhas apontadas nestes autos, adotando as providências para a sua imediata correção, nos termos da Cláusula 4ª do Anexo I à Portaria GM/MDS 246, de 2005, informando o TCU, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência desta deliberação, sobre o resultado das medidas adotadas em relação, especialmente, às seguintes irregularidades:

9.1.1.1. 16 (dezesseis) NIS registrados no Cadastro Único, entre 2011 e 2017, após o registro do óbito do beneficiário, em comparação com as informações contidas no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos – SISOBÍ (Peça 21);

9.1.1.2. 151 (cento e cinquenta e um) beneficiários do PBF teriam percebido os benefícios por dois anos após o respectivo óbito, a partir da análise dos dados inerentes ao período de 2011 a 2017 (Peça 22);

9.1.1.3. 149 (cento e quarenta e nove) pagamentos do PBF, no mês de julho de 2017, realizados em favor de servidores, de aposentados ou de pensionistas do Município de Japeri – RJ (Peça 24);

9.1.1.4. 367 (trezentos e sessenta e sete) benefícios do PBF pagos, em julho de 2017, em prol de pessoas apontadas na lista de registros suspeitos (com 2.028 inconsistências), no âmbito do Município de Japeri – RJ, a partir do levantamento efetuado pela SecexPrevi em aderência às tipologias utilizadas no trabalho fundamentador do Acórdão 1.344/2017-TCU-Plenário (Peça 25);

9.1.2. cientifique os responsáveis pelos NIS para a correção do correspondente problema, caso não localize os documentos físicos para a amostra de beneficiários (Peça 30), ou mesmo na impossibilidade de reconstituí-los, sem prejuízo de, nos casos de beneficiários de programas sociais, bloquear os benefícios que, após essas providências, ainda careçam da ausência dos documentos físicos exigidos pela legislação vigente;

9.1.3. atente para a necessidade de bloquear os 244 benefícios ativos pagos em prol de perfis suspeitos (Peça 20), a partir do Inquérito Civil nº 1.30.017.000529/2016-25 instaurado pelo

Ministério Público Federal, suspendendo os pagamento de benefícios no Programa Bolsa Família em prol de cadastros não atualizados, após a realização da visita domiciliar ou do envio de comunicação aos respectivos domicílios para o necessário comparecimento aos Cras, além daqueles que, a partir da aludida atualização cadastral, não façam jus aos benefícios do PBF, em atenção ao Inciso II, da Cláusula 4ª, do Anexo I da Portaria GM/MDS 246/2005;

9.1.4. observe o disposto nos arts. 6º, 7º e 9º da Portaria Senarc 177, de 2011, acertando os procedimentos para a gestão do Cadastro Único junto aos programas sociais do governo federal;

9.2. determinar, com fundamento no art. 43, I, da Lei n.º 8.443, de 1992, que, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência desta deliberação, o Ministério do Desenvolvimento Social adote, na medida do possível, as seguintes providências:

9.2.1. avalie junto à Caixa Econômica Federal, como gestora do Sistema de Cadastro Único, a possibilidade de o referido sistema, após a digitação do CPF, passar a inserir automaticamente todas as informações associadas ao CPF digitado nos demais campos com informações coincidentes àquelas contidas no sistema da Receita Federal do Brasil, tornando indisponível a digitação e a edição, pelos usuários do Sistema de Cadastro Único, dos campos alimentados automaticamente, a partir dos dados associados ao CPF digitado;

9.2.2. atualize as normas inerentes ao Cadastro Único para os Programas Sociais do Governo Federal, atentando, em especial, para a Portaria Senarc 177, de 2011, a fim de transformar o CPF em documento obrigatório para todo e qualquer cadastramento de pessoas, independentemente da idade, na base de dados do Cadastro Único;

9.2.3. apure junto aos municípios, no exercício das funções previstas no art. 2º, I, do Decreto 5.209, de 2004, se os procedimentos atinentes ao cadastramento de beneficiários no Cadastro Único para os Programas Sociais do Governo Federal, além da manutenção dos respectivos documentos, estão em estrita consonância com as correspondentes normas, atentando, especialmente, para os arts. 6º e 9º da Portaria Senarc 177, de 2011, de sorte a estimular as melhorias e a estudar e implementar as possíveis sanções, no caso de descumprimento;

9.2.4. inclua, nos normativos referentes ao Cadastro Único para os Programas Sociais do Governo Federal e o Programa Bolsa Família, os procedimentos a serem adotados pelos municípios com vistas a atualizar, periodicamente, as informações cadastrais dos beneficiários com domicílios situados em áreas de risco para a visita, exigindo a comprovação dessa inexecutabilidade na visita;

9.3. determinar, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443, de 1992, que, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência deste Acórdão, o Ministério do Desenvolvimento Social, presente, ao TCU, o devido plano de ação para a efetiva implementação das medidas apontados nos itens 9.1 e 9.2 deste Acórdão, devendo atentar para a necessidade de, entre outras informações, especificar – no aludido plano – os seguintes elementos:

9.3.1. o prazo e o setor ou unidade responsável pelo desenvolvimento das ações, com o cronograma de execução para a conveniente e oportuna implementação de cada medida, além das ações a serem adotadas pela respectiva unidade;

9.3.2. a necessária justificativa para a eventual ausência de implementação da medida porventura não considerada oportuna ou conveniente;

9.4. determinar que a Segecex estude a viabilidade de estender a realização da presente fiscalização sobre as outras unidades da federação, com a devida inclusão no plano de fiscalização do TCU;

9.5. determinar que a unidade técnica envie a cópia do correspondente relatório de auditoria, além da cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à SecexPrevidência para a avaliação, com maior escopo, sobre as aludidas medidas endereçadas ao Ministério do Desenvolvimento Social;

9.6. determinar que a unidade técnica envie a cópia deste Acórdão aos seguintes destinatários:

- 9.6.1. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em resposta à Proposta de Fiscalização e Controle nº 65, de 2015;
- 9.6.2. Prefeitura Municipal de Japeri – RJ, para ciência e providências;
- 9.6.3. Ministério do Desenvolvimento Social, para ciência e providências;
- 9.6.4. Segecex, para ciência e providências;
- 9.6.5. Procuradoria da República responsável pelo Inquérito Civil nº 1.30.017.000529/2016-25, para ciência;
- 9.7. considerar integralmente atendida a solicitação autuada sob o TC 011.752/2017-3; e
- 9.8. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, II, do RITCU, sem prejuízo de determinar que a unidade técnica promova o monitoramento de todas as determinações proferidas neste Acórdão.
10. Ata nº 48/2017 – Plenário.
11. Data da Sessão: 22/11/2017 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2612-48/17-P.
13. Especificação do quorum:
- 13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Ana Arraes e Vital do Rêgo.
- 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
- 13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 017.332/2017-6

Apenso: TC 011.752/2017-3

Natureza: Auditoria.

Entidade: Município de Japeri – RJ.

Interessado: Congresso Nacional.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA A PARTIR DE SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. VERIFICAÇÃO DA REGULARIDADE NO EMPREGO DOS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS AO MUNICÍPIO DE JAPERI – RJ PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. DIVERSAS FALHAS NOS SISTEMAS DE CADASTRAMENTO E DE ACOMPANHAMENTO DE BENEFÍCIOS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. INTEGRAL ATENDIMENTO À SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada, de 23/6 a 8/9/2017, por força do Acórdão 1.278/2017 prolatado pelo Plenário do TCU, no âmbito do TC 011.752/2017-3, em resposta à solicitação encaminhada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por intermédio do Ofício 40/2017/CFFC-P, de 26/4/2017, no sentido de o TCU promover a fiscalização sobre “a aplicação de todos os recursos repassados pelo Governo Federal, para o Município de Japeri, no Estado do Rio de Janeiro, no âmbito de todos os ministérios, desde 2010 até dezembro de 2015”, a partir da aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle n.º 65/2015.

2. Após a realização dos trabalhos técnicos, a equipe de fiscalização da Secex/RJ lançou o seu relatório de auditoria à Peça nº 32, com a amênia dos dirigentes da unidade técnica (Peças nos 33 e 34), nos seguintes termos:

“I. Introdução:

I.1. Deliberação que originou o trabalho:

1. Em cumprimento ao Acórdão 1.278/2017 - Plenário, realizou-se a auditoria na Prefeitura Municipal de Japeri - RJ, no período compreendido entre 23/06/2017 e 08/09/2017.

2. Esta auditoria foi motivada por uma solicitação do Congresso Nacional para que fosse promovido exame da aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Japeri/RJ na área de assistência social, no período de 2009 a 2016, especialmente no Programa Bolsa Família – PBF, com ênfase na verificação da eficácia dos controles internos e nos mecanismos de transparência e publicidade dos gastos públicos.

I.2. Visão geral do objeto:

3. O Bolsa Família é um programa que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Foi criado em outubro de 2003 e possui três eixos principais: complemento de renda; acesso a direitos e articulação com outras ações. Sua gestão é descentralizada, ou seja, tanto a União, quanto os estados, o Distrito Federal e os municípios têm atribuições em sua execução. Em nível federal, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) é o responsável pelo Programa, e a Caixa Econômica Federal é o agente que executa os pagamentos.

4. O PBF foi criado pela Lei 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto 5.209/2004. Os destinatários dos benefícios do PBF são: unidades familiares que possuem renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa; unidades familiares que possuem renda mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 por pessoa e que têm em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até dezessete anos.

5. Para serem beneficiárias do Programa, as famílias têm que se inscrever no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único, sendo os municípios e o Distrito Federal os responsáveis pelo cadastramento das famílias. Comumente esse cadastramento é realizado nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), como é o caso de Japeri/RJ, que possui cinco Cras.

6. Mensalmente o MDS seleciona, de forma automatizada, com base na composição familiar e na renda de cada integrante, as famílias que serão incluídas na lista das receptoras dos benefícios. Cada família selecionada recebe o(s) tipo(s) de benefício(s) adequado(s) ao seu perfil. Os tipos de benefícios do PBF são os seguintes: básico; variável; variável, vinculado ao adolescente; e para a superação da extrema pobreza, estabelecidos nos incisos I a IV do art. 2º da Lei 10.836/2004.

7. Os pagamentos mensais aos beneficiários são mantidos caso as famílias cumpram as condicionalidades de saúde e de educação. Na área de saúde é necessário que as famílias acompanhem o calendário de vacinação e o desenvolvimento das crianças até sete anos de idade. As gestantes devem realizar pré-natal e as nutrizes o acompanhamento da sua saúde e da saúde do bebê.

8. As condições estabelecidas no que tange à educação preveem frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para estudantes entre 16 e 17 anos.

9. A execução do PBF é descentralizada e compartilhada entre a União, estados, Distrito Federal e municípios. O acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades das áreas de saúde e de educação é de responsabilidade dos Ministérios da Saúde e da Educação, respectivamente, nos termos do art. 28 do Decreto 5.209/2004.

10. De acordo com o art. 21 do Decreto 5.209/2004, os benefícios financeiros do Programa possuem caráter temporário e não geram direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias receptoras ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos.

11. Entre 2009 e 2016 foram transferidos R\$ 633,4 milhões do Governo Federal para o município de Japeri/RJ, dos quais R\$ 135,0 milhões para a função assistência social. Dos recursos destinados à assistência social, R\$ 125,4 milhões foram alocados na ação orçamentária código 8442, transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza, constando ainda um total transferido de R\$ 1,6 milhão, para o serviço de apoio à gestão descentralizada do programa, ação 8446. Diante deste quadro, o presente trabalho destinou atenção à execução do PBF no Município de Japeri/RJ.

12. No ano de 2016 o Ministério Público Federal – MPF desenvolveu uma ferramenta para apurar possíveis irregularidades relativas ao requisito legal de renda para inclusão de pessoas no PBF. Foram feitos cruzamentos de bases de dados abrangendo o período de 2013 a maio de 2016. Essa ferramenta é encontrada no site: <http://www.raioxbolsafamilia.mpf.mp.br/raioxbolsafamilia/diagnostico>.

13. O trabalho do MPF procurou identificar perfis de beneficiários que pudessem possuir capacidade econômica superior aos limites legais do programa ou fossem falecidos. Para isso, foram constituídos cinco grupos de perfis: falecidos; servidores públicos; doadores de campanha; empresários; e servidores doadores de campanha.

14. No período abrangido pela fiscalização do MPF foram pagos R\$ 86,1 bilhões pelo PBF, dos quais R\$ 3,31 bilhões (3,84%) foram considerados suspeitos. Do total de benefícios pagos no estado do Rio de Janeiro (R\$ 4,8 bilhões), 4,44% (R\$ 216,5 milhões) foram destinados a perfis suspeitos. O trabalho apontou que dos R\$ 60,6 milhões pagos em benefícios no município de

Japeri/RJ, 3,63% (R\$ 2,2 milhões) foram destinados a perfis suspeitos, totalizando 528 recebedores considerados suspeitos.

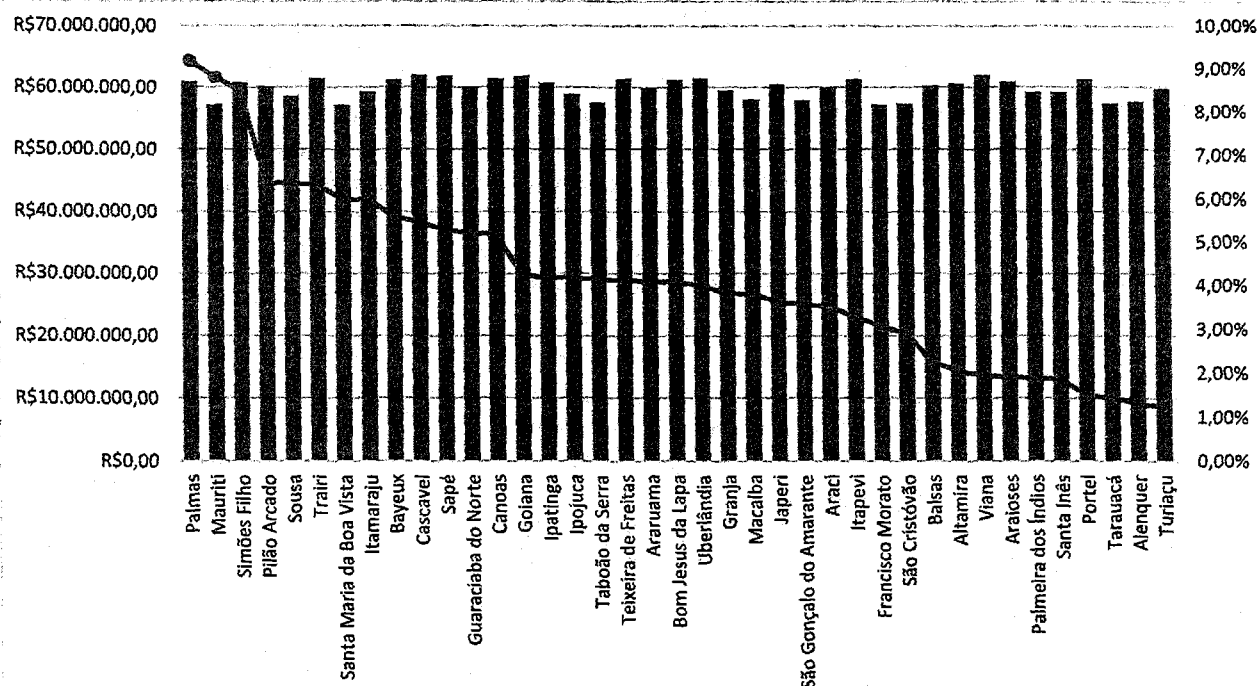
15. A tabela abaixo especifica os quantitativos de pagamentos efetuados a perfis suspeitos, em Japeri/RJ, por cada um dos cinco grupos criados.

Métrica	Quantidade	Valor Recebido
Empresários	474	R\$ 2.036.166,00
Servidores até 4 pessoas	39	R\$ 130.394,00
Falecidos	9	R\$ 28.570,00
Doações maior que o benefício	5	R\$ 1.920,00
Servidores doadores	1	R\$ 287,00

16. No estado do Rio de Janeiro o município que apresentou maior percentual de benefícios pagos a perfis suspeitos foi Armação dos Búzios, com 7,94% do total. Japeri ocupou a 60ª posição, com 3,63%. Considerando todos os municípios do país, a maior quantidade percentual de pagamentos de benefícios a perfis suspeitos atingiu 26,48%. Ao final do trabalho do MPF foram expedidas 4.781 recomendações.

17. Com base nas informações obtidas no trabalho desenvolvido pelo MPF, selecionamos 39 municípios com volume total de benefícios recebidos do PBF próximos ao volume recebido por Japeri/RJ, variando entre R\$ 57 e R\$ 62 milhões.

18. O gráfico abaixo apresenta os 39 municípios, com as barras correspondentes aos volumes recebidos por cada um deles, e os respectivos percentuais de suspeitos representados pela linha transversal às barras, variando entre 9,19% (Palmas) e 1,25% (Turiaçu).



19. Ao se analisar critérios de risco a fim de balizar ações de controle, Japeri/RJ não se enquadraria no quadrante de maiores riscos nem em uma análise que considerasse apenas os municípios fluminenses, nem considerando a totalidade de municípios brasileiros. O trabalho do MPF demonstra que há combinações de volumes de benefícios pagos e percentuais de perfis suspeitos mais propícios para serem foco de ações de controle do que o município de Japeri/RJ.

20. Metodologia semelhante poderia ser utilizada em fiscalizações realizadas por esta Corte em outros estados, razão pela qual proporemos, ao final, que a Segecex estude a viabilidade de

as Secex dos demais estados reproduzirem a presente fiscalização em amostras de municípios em seus respectivos estados de atuação.

21. Apesar de as considerações sobre risco tecidas acima não incluírem Japeri/RJ no rol dos municípios mais propensos a ações de controle, especialmente com base em percentual de perfis suspeitos, conforme critérios constantes do trabalho do MPF, os registros do MDS demonstram que os indicadores relativos à execução do PBF no município estão abaixo das médias estadual e nacional.

22. Conforme consta de resposta ao Ofício de Requisição 3-230/2017 (peça 13), não foi possível obter informações discriminadas por ano, no período avaliado pelo presente trabalho, acerca da execução do PBF no Município de Japeri/RJ. Em que pese tal limitação, relatórios obtidos no site do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS (peças 14 e 15) apresentam indicadores abaixo da média nacional, e até mesmo da média do Estado do Rio de Janeiro, no que tange à execução do PBF em Japeri/RJ.

23. O Índice de Gestão Descentralizada do Município (IGD-M) de Japeri/RJ, que avalia a qualidade e a atualização das informações do Cadastro Único e a qualidade e a integridade das informações sobre o cumprimento das condicionalidades das áreas de educação e de saúde, variou entre 0,58 e 0,73, entre 2009 e 2016 (o IGD-M varia de 0 a 1).

24. A Portaria MDS/GM 754/2010 (peça 16), estabelece os critérios para que os municípios recebam apoio financeiro e determina a fórmula de cálculo do valor a ser recebido por cada município. Em maio de 2017 Japeri/RJ obteve um IGD-M no valor de 0,56 ao passo que a média nacional atingiu 0,73. O quadro à p. 8, peça 14, apresenta os índices de acompanhamento da atualização cadastral, de acompanhamento das condicionalidades de educação e de saúde, e do IGD-M, comparando os valores obtidos pelo município com a média nacional. Fica claro que o desempenho do município na execução do programa está abaixo da média nacional em todos os aspectos analisados.

25. No mês de abril de 2017, Japeri/RJ recebeu R\$ 17.602,81 como repasse para ajudar na gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família. Caso tivesse obtido IGD-M igual a 1, esse repasse teria sido no valor de R\$ 48.977,50. O relatório do MDS (peça 14) aponta ainda que o município de Japeri/RJ está com uma execução muito baixa dos recursos transferidos pelo IGD-M. Tendo recebido R\$ 37.419,13 ao longo de 2016, em março de 2017 havia R\$ 211.294,48 em conta corrente do município, de acordo com o MDS (peça 14, p. 6). A fim de ilustrar o baixo desempenho do município na execução do PBF, o relatório do MDS aponta que das 5.870 famílias convocadas para revisão cadastral no ano de 2017, 5.449 ainda não haviam atualizado; das 2.572 famílias convocadas para averiguação cadastral, 2.448 ainda não haviam atualizado. As duas situações juntas representam 92,85% do total de beneficiários do programa no município, que contempla 8.505 famílias beneficiárias (22,81% da população do município), tendo sido transferidos R\$ 1.519.365,00 às famílias (média de R\$ 178,64 por família). O MDS indica que o foco da gestão municipal deve ser na atualização cadastral dos beneficiários.

26. Corrobora a necessidade de uma operação eficiente por parte do município o fato de não ser automática a concessão dos benefícios do PBF às famílias candidatas, mesmo que preencham todos os requisitos, posto que a distribuição de recursos depende de disponibilidade orçamentária. Dessa forma, a fim de evitar a ocorrência de famílias que permaneçam a receber os benefícios sem que cumpram as condições estabelecidas e famílias que preencham os requisitos e fiquem sem receber os benefícios, é de vital relevância a atuação dos municípios nos exatos termos da Portaria GM/MDS 246/2005, e dos seus anexos (peça 17), em especial no que tange ao recadastramento dos beneficiários e ao acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

27. Quanto ao Conselho Municipal de Assistência Social, em que pese a sua competência, conforme estabelecido no art. 8º da Portaria MDS 754/2010, não existem atas e documentos que comprovem a sua atuação entre 2009 e 2016 (peça 19, p. 2).

28. Os dados obtidos indicam que há necessidade de a Prefeitura de Japeri/RJ aperfeiçoar os mecanismos de execução e de controle do PBF no município, considerando o que preceitua o art. 8º da Lei 10.836/2004 acerca da gestão descentralizada do Programa.

29. Superadas as considerações iniciais acerca do PBF e da sua execução no município de Japeri/RJ, passamos às verificações realizadas na presente auditoria.

30. Organizamos as constatações em quatro achados de auditoria, desenvolvidos à frente, o primeiro versando sobre apuração realizada com base em tipologias que podem indicar o recebimento indevido de benefícios, o segundo, sobre a ausência de adoção de providências efetivas por parte do município a fim de apurar pagamentos de benefícios do PBF a perfis suspeitos, conforme constatações do MPF, o terceiro, sobre a ausência de documentos físicos referentes a beneficiários cadastrados, em desacordo com as normas vigentes, e o quarto, sobre inconsistências relativas ao Cadastro Único.

1.3. Objetivo e questões de auditoria:

31. A presente auditoria teve por objetivo promover detalhado exame da aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Japeri/RJ na área de assistência social, no período de 2009 a 2016, especialmente no Programa Bolsa Família instituído pela Lei 10.836, de 2004, com ênfase na verificação da eficácia dos controles internos e nos mecanismos de transparência e publicidade dos gastos públicos.

32. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formulou-se a questão adiante indicada:

a) Questão 1: Os recursos federais repassados ao Município de Japeri/RJ na área de assistência social, no período de 2009 a 2016, especialmente no Programa Bolsa Família, foram aplicados adequadamente?

1.4. Metodologia utilizada:

33. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de 19 de outubro de 2009).

34. A matriz de planejamento propôs a execução de procedimentos de forma a cobrir os diferentes tipos de benefícios do PBF ao longo do período investigado.

35. A equipe obteve informações diretamente com o município de Japeri/RJ, com o MDS e em sistemas.

36. Foram efetuados cruzamentos de informações de sistemas, baseados em tipologias definidas no curso do trabalho, a fim de identificar possíveis pagamentos irregulares de benefícios do PBF em Japeri/RJ.

1.5. Limitações inerentes à auditoria:

37. Não foi possível obter o conjunto completo de dados necessários a fim de atender a todos os procedimentos elencados na matriz de planejamento. Os sistemas e demais registros de informações disponíveis não permitiram que todas as investigações pretendidas fossem efetuadas.

38. Devido à dificuldade de obtenção de informações acerca de beneficiários específicos em anos determinados, não foi possível apurar, por exemplo, casos de famílias que tenham recebido indevidamente benefícios do PBF em algum dos anos em análise.

39. Das cinco tipologias avaliadas, constantes do segundo achado de auditoria, três análises foram efetuadas considerando o recebimento de benefícios em julho de 2017; duas puderam ser efetuadas compreendendo o período de 2009 a 2016.

1.6. Volume de recursos fiscalizados:

40. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 134.982.794,03.

41. Este valor corresponde ao volume total de recursos repassados para o município de Japeri/RJ, entre 2009 e 2016, para a função assistência social.

1.7. Benefícios estimados da fiscalização:

42. Entre os benefícios potenciais dessa fiscalização está a indução do aperfeiçoamento da gestão do PBF tanto no âmbito do município de Japeri/RJ como no âmbito do MDS.

II. Achados de auditoria :

II.1. Cruzamentos de dados apontam falhas na concessão de benefícios do PBF no Município de Japeri/RJ.

43. Situação encontrada: A equipe efetuou cruzamentos de dados seguindo determinadas trilhas, a fim de verificar se houve (ou há) pagamentos irregulares de benefícios do PBF em Japeri/RJ. Foram escolhidas as seguintes características para fins de investigação:

43.1. Verificação de quantos perfis considerados suspeitos pelo MPF em 2016 receberam benefícios do Programa em julho de 2017;

43.2. Verificação, no período compreendido entre 2011 e 2017, quanto à ocorrência de casos de falecidos cadastrados no PBF após a data de óbito;

43.3. Verificação, no período compreendido entre 2011 e 2017, quanto à ocorrência de casos de falecidos recebendo benefícios do PBF no segundo ano ou mais após a data de óbito (o art. 7º do Decreto 6.135/2007 estabelece que as informações constantes do Cadastro Único valem por dois anos a partir da última atualização, sendo necessária atualização ou revalidação, nos termos da Portaria Senarc 177/2011, art. 12 e parágrafo único);

43.4. Verificação quanto à ocorrência de pagamentos de benefícios do PBF, em julho de 2017, a servidores ou aposentados do município de Japeri/RJ, tendo em vista que as informações a respeito desses servidores podem não ter sido objeto de cruzamentos em trabalhos anteriores e, dado o fato de possuírem renda comprovada, advinda dos pagamentos do município, constituem perfis com maior dificuldade de enquadramento nas condicionalidades do PBF;

43.5. Verificação quanto à ocorrência de pagamentos de benefícios do PBF, em julho de 2017, a perfis considerados suspeitos em acompanhamento realizado pelo Tribunal, conforme o Acórdão 1.344/2017-TCU-Plenário.

44. Foram realizados os seguintes procedimentos:

44.1. Com base na resposta ao item 'e' do Ofício de Requisição 1-230/2017 (peça 12, p. 2), foi montada planilha da qual constam 519 NIS (números de identificação social) distintos. A planilha com os pagamentos realizados em julho de 2017 foi obtida no Portal da Transparência, contendo 8.057 registros. Cruzando as duas informações pelo número do NIS, foram obtidos 244 números de NIS em que constaram pagamentos no mês de julho de 2017 (peça 20). Conclui-se que grande parte do universo apontado pelo MPF como 'perfil suspeito' permanece a receber benefícios do PBF, agravado pelo fato de o MPF ter recomendado à Prefeitura de Japeri/RJ que adotasse providências quanto às suas constatações. O encaminhamento referente a essa tipologia consta do achado III.1.

44.2. Foi elaborada planilha contendo NIS, nome, soma de valores, ano inicial e ano final dos benefícios pagos em Japeri/RJ, entre 2011 e 2017, que foi cotejada com o Cadastro Único, obtendo-se os registros de cadastramento para cada uma das pessoas identificadas, totalizando 19.952 registros, incluindo eventuais cadastramentos em duplicidade. Ao cruzar esses registros com a base do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos - SISOB, de modo a identificar aqueles cuja data de cadastramento foi posterior à data de óbito informada, foram identificados 16 casos (peça 21).

44.3. Por meio de procedimento análogo ao do item anterior, foram identificados 151 registros de beneficiários que continuaram a receber após dois anos da data do óbito (peça 22).

44.4. A base de aposentados e pensionistas da prefeitura de Japeri/RJ foi encaminhada em resposta ao item 'd' do Ofício de Requisição 1-230/2017 (peça 23), apresentando 384 registros. A base de servidores foi encaminhada em duas pastas de trabalho distintas, em resposta ao item 'c' do mesmo ofício: a primeira se refere aos servidores da saúde, com 626 registros; a segunda, às demais secretarias, totalizando 2.453 registros. Há, portanto, $384 + 626 + 2.453 = 3.463$ registros com CPFs e valores brutos recebidos do município. Da folha de pagamento do PBF referente a julho de 2017,

constam 8.057 registros. Por meio do cruzamento de dados foram identificados 149 registros de pagamentos de benefícios do PBF, em julho de 2017 (peça 24), a servidores, aposentados ou pensionistas do município de Japeri/RJ, os quais devem ser averiguados, caso a caso, para fins de confirmação de atendimento aos requisitos do Programa.

44.5. Com base nas tipologias utilizadas no trabalho que culminou no Acórdão 1.344/2017-TCU-Plenário, a SecexPrevi encaminhou à equipe planilha com 2.028 registros de beneficiários do município de Japeri/RJ que contêm indícios de irregularidades. O cruzamento desses registros com a folha de pagamento de benefícios de Japeri/RJ, referente ao mês de julho de 2017, resultou em 367 ocorrências (peça 25).

45. Objetos nos quais o achado foi constatado:

46. Ato normativo 246/2005 - A Portaria GM/MDS 246/2005 aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.

47. Critérios:

48. Decreto 5209/2004, art. 1 a 39;

49. Lei 10836/2004, art. 1 a 17;

50. Portaria 246/2005, Ministério do Desenvolvimento Social, art. 1 a 7.

51. Evidências:

52. Peça 20 - Perfis considerados suspeitos pelo MPF em 2016 que receberam benefícios do PBF em julho de 2017. - Elementos comprobatórios/Evidências - Perfis considerados suspeitos pelo MPF em 2016 que receberam benefícios do PBF em julho de 2017;

53. Peça 21 - Falecidos cadastrados no PBF após a data de óbito, entre 2011 e 2017. - Elementos comprobatórios/Evidências - Falecidos cadastrados no PBF após a data de óbito, entre 2011 e 2017;

54. Peça 22 - Beneficiários que continuaram a receber após dois anos da data do óbito, entre 2011 e 2017. - Elementos comprobatórios/Evidências - Beneficiários que continuaram a receber após dois anos da data do óbito, entre 2011 e 2017;

55. Peça 24 - Pagamentos de benefícios do PBF a servidores, pensionistas ou aposentados de Japeri/RJ em julho de 2017. - Elementos comprobatórios/Evidências - Pagamentos de benefícios do PBF a servidores, pensionistas ou aposentados de Japeri/RJ em julho de 2017;

56. Peça 25 - Beneficiários enquadrados nas tipologias da Secex Previ que receberam benefícios do PBF em julho de 2017. - Elementos comprobatórios/Evidências - Beneficiários enquadrados nas tipologias da Secex Previ que receberam benefícios do PBF em julho de 2017.

57. Causas da ocorrência do achado:

58. Deficiência de controles internos.

59. Efeitos/Consequências do achado:

60. Há possibilidade de estarem sendo pagos irregularmente benefícios do Programa Bolsa Família no Município de Japeri/RJ. (efeito potencial)

61. Proposta de encaminhamento:

62. Determinar, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, que a Prefeitura Municipal de Japeri/RJ, nos termos da Cláusula Quarta do Anexo I à Portaria GM/MDS 246/2005, apure as constatações a seguir, adote providências imediatas, em caso de confirmação da ocorrência de irregularidades, e informe a este Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, acerca das conclusões obtidas, e medidas adotadas:

62.1. 16 (dezesseis) NIS cadastrados no Cadastro Único, entre os anos de 2011 e de 2017, após o registro de óbito do cidadão, em cruzamento efetuado utilizando as informações contidas no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos - SISOBÍ (peça 21);

62.2. 151 (cento e cinquenta e um) registros de beneficiários que continuaram a receber benefícios do Programa Bolsa Família após dois anos da data de óbito, em análise efetuada sobre os anos compreendidos entre 2011 e 2017 (peça 22);

62.3. 149 (cento e quarenta e nove) registros de pagamentos de benefícios do Programa Bolsa Família, no mês de julho de 2017, efetuados a servidores, aposentados ou pensionistas do município de Japeri/RJ (peça 24);

62.4. 367 (trezentos e sessenta e sete) benefícios do Programa Bolsa Família pagos em julho de 2017 a beneficiários constantes de lista contendo 2.028 (dois mil e vinte e oito) registros elaborada pelo TCU, relativa a Japeri/RJ, com base nas tipologias utilizadas no trabalho que culminou no Acórdão 1.344/2017-TCU-Plenário (peça 25).

II.2. Ausência de documentos arquivados no Município, contendo as informações dos beneficiários.

63. Situação encontrada:

64. A equipe solicitou, por meio do Ofício de Requisição 4-230/2017 (peça 18), cópia da documentação disponível, inclusive formulários de cadastramento, de setenta beneficiários identificados inicialmente pelos respectivos nomes e, posteriormente, pelos NIS e CPF, em acréscimo.

65. Os gestores municipais do PBF encaminharam os chamados 'Formulário Suplementar 1' e 'Formulário Principal de Cadastramento F1', ambos obtidos no sistema eletrônico de gestão da Caixa Econômica Federal, anexados nos papéis de trabalho desta auditoria.

66. Tendo em vista o conteúdo do art. 6º do Decreto 6.135/2007, bem como o teor dos arts. 6º, 7º e 9º da Portaria Senarc 177/2011, foi solicitado ao Município que apresentasse os formulários físicos preenchidos, referentes a esses beneficiários.

67. Os gestores municipais pesquisaram nos Cras do Município e separaram toda a documentação encontrada relativa a esses beneficiários.

68. A equipe constatou que não havia formulários físicos preenchidos, nem impressão de formulários preenchidos diretamente no Sistema de Cadastro Único assinados pelo entrevistado, pelo entrevistador e pelo responsável pelo cadastramento no caso de 34 dos 70 beneficiários selecionados (peça 30). O fato de não terem sido apresentados os documentos impressos está em desacordo com o art. 6º e §§ 1º e 2º da Portaria Senarc 177/2011.

69. Foram identificados cadastros de beneficiários sem que deles constassem os documentos exigidos pelo art. 7º da Portaria Senarc 177/2011.

70. Percebe-se que há bem mais fichas constantes do sistema da Caixa Econômica Federal do que fichas cadastrais físicas ou formulários impressos assinados. Esse pode ser considerado um ponto crítico para fins de fiscalização do controle sobre os beneficiários do programa e de responsabilização.

71. Objetos nos quais o achado foi constatado:

72. Outros Formulários do Cadastro Único.

73. Critérios:

74. Portaria 177/2011, Ministério do Desenvolvimento Social, art. 6º; art. 7º.

75. Evidências:

76. Inserimos dentre os papéis de trabalho a cópia do Ofício de Requisição 6-230/2017 que foi utilizada *in loco*, na averiguação das pastas físicas referentes aos beneficiários.

77. Causas da ocorrência do achado:

78. A norma estabelece a necessidade de o município ter sob a sua guarda formulários físicos ou impressões de formulários eletrônicos, em ambos os casos assinados, de beneficiários inscritos no Cadastro Único.

79. Efeitos/Consequências do achado:

80. A ausência de formulários físicos de aproximadamente 50% da amostra selecionada denota falta de controle por parte do Município na inclusão de famílias no Cadastro Único. (efeito potencial).

81. Proposta de encaminhamento:

82. Determinar, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, que a Prefeitura Municipal de Japeri/RJ, no prazo de sessenta dias, caso não localize os documentos físicos da amostra de beneficiários selecionada (peça 30), ou na impossibilidade de reconstituí-los, cientifique os responsáveis pelos NIS para correção do problema, e, nos casos de beneficiários de Programas Sociais, bloqueie os benefícios daqueles para os quais, após essas providências, ainda remanesça a ausência dos documentos físicos exigidos pela legislação.

83. Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Social, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que, no exercício das funções inculpidas no art. 2º, I, do Decreto 5.209/2004, seja apurado junto aos municípios se os procedimentos atinentes ao cadastramento de beneficiários no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, e manutenção dos documentos respectivos, estão aderentes às normas correspondentes, devendo ser estimuladas melhorias e estudadas e implementadas possíveis sanções em caso de descumprimento.

84. Dar ciência à Prefeitura de Japeri/RJ quanto à necessidade de observar o disposto nos arts. 6º, 7º e 9º da Portaria Senarc 177/2011, no que tange aos procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

II.3. Inconsistências relativas ao Cadastro Único:

85. Situação encontrada:

86. O art. 6º do Decreto 6.135/2007 estabelece critérios para o cadastramento das famílias, realizado pelos municípios, no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

87. A Portaria Senarc 177/2011, que define procedimentos para a gestão do Cadastro Único, estabelece que o responsável pela unidade familiar - RF (um dos componentes da família e morador do domicílio, com idade mínima de 16 anos e, preferencialmente, do sexo feminino) tem que apresentar, na entrevista de coleta de dados, CPF ou título de eleitor. Quanto aos demais componentes da família, é suficiente a apresentação de qualquer documento de identificação previsto no formulário de cadastramento. São indicados outros documentos que devem ser solicitados ao RF, tais como comprovante de residência e matrícula escolar das crianças e adolescentes. Entretanto, o § 3º do art. 7º da Portaria proporciona que os cadastramentos sejam realizados independentemente da apresentação de comprovantes documentais, ou seja, trata-se de, em última análise, de cadastramento declaratório, em que é suficiente ao pretendente informar verbalmente as informações que deseja inserir no seu cadastro.

88. O art. 10 da Portaria Senarc 177/2011 aponta que a inclusão dos dados cadastrais na base nacional do Cadastro Único é realizada por meio de digitação dos dados informados pela família. Verificamos, neste trabalho, que de fato todas as informações têm que ser digitadas no sistema, inclusive o nome completo das pessoas.

89. Há portanto, dois documentos que permitem ao RF efetuar o seu cadastramento no Cadastro Único: CPF ou título de eleitor.

90. No presente trabalho, foram realizadas as seguintes averiguações:

90.1. Levantamos situações de pessoas inscritas no Cadastro Único, no município de Japeri/RJ, utilizando o CPF e não o título de eleitor; obtivemos, na base da Receita Federal, os números de título de eleitor correspondentes a cada um desses CPFs; verificamos que há situação, por exemplo, de pessoa inscrita com o seu CPF e outra pessoa inscrita com o título de eleitor correspondente ao CPF da primeira pessoa (peça 28);

90.2. Levantamos situações de pessoas inscritas no Cadastro Único, no município de Japeri/RJ, utilizando o título de eleitor, e não o CPF; obtivemos, na base da Receita Federal, os números de CPFs correspondentes a cada um desses títulos de eleitor; da mesma forma, verificamos que há pessoas inscritas com o título de eleitor, sendo que este título é vinculado ao CPF de outra pessoa, de acordo com os dados da Receita Federal (peça 29).

91. No trabalho de campo, realizado em Japeri/RJ, foi narrado à equipe que atualmente os recém-nascidos já saem das maternidades para suas casas portando documentos de identidade e CPF.

92. Com base nas constatações obtidas neste trabalho e a fim de aprimorar os procedimentos do Cadastro Único e contribuir para a redução da possibilidade de cometimento de injustiças na execução de programas sociais que se utilizam da base de dados do Cadastro Único, cumpre propor recomendações para que o MDS avalie a atualização das normas relativas ao Cadastro, em especial a Portaria Senarc 177/2011, a fim de tornar o CPF o documento obrigatório para todo e qualquer cadastramento de pessoas na base de dados do Cadastro Único. Além disso, seria importante que todas as informações associadas ao CPF fossem automaticamente inseridas no sistema, após a digitação do número do CPF do beneficiário, o que reduziria as chances de erros de digitação em campos do sistema, como por exemplo, nome completo. Atualmente, pelo que constatamos, o sistema apenas confere se o CPF digitado é válido ou não.

93. A partir do momento em que o CPF se tornar o documento obrigatório para todos, possíveis erros e/ou fraudes restarão minimizados, tais como: a possibilidade de filhos de pais separados serem beneficiários do PBF ao estarem inscritos no Cadastro Único tanto vinculados ao pai quanto à mãe (atualmente depende de ação do município, requerendo documento que comprove a guarda dos filhos); a possibilidade de adultos se inscreverem em um município utilizando o CPF e em outro utilizando o título de eleitor.

94. Objetos nos quais o achado foi constatado:

95. Base de Dados Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

96. Critérios:

97. Portaria 177/2011, Ministério do Desenvolvimento Social, art. 7º.

98. Evidências:

99. Peça 28 - Japeri - inscritos com CPF e outros com o título de eleitor correspondente ao CPF - Elementos comprobatórios/Evidências - Japeri - inscritos com CPF e outros com o título de eleitor correspondente ao CPF;

100. Peça 29 - Japeri - busca por título de eleitor no Cadastro Único e CPF na base da Receita Federal - Elementos comprobatórios/Evidências - Japeri - busca por título de eleitor no Cadastro Único e CPF na base da Receita Federal.

101. Causas da ocorrência do achado:

102. O fato de os responsáveis pelas famílias poderem se inscrever com CPF ou com título de eleitor.

103. Efeitos/Consequências do achado:

104. Há possibilidade de pagamentos indevidos de benefícios de programas sociais devido à permissividade nos critérios de entrada de dados do Cadastro Único. Na forma atual, há possibilidade de inscrições de diferentes pessoas utilizando o documento um único cidadão, bem como permite que a pessoa se inscreva em municípios diferentes, utilizando um tipo de documento em cada inscrição, podendo vir a ocorrer pagamento de benefícios sociais, indevidamente, em duplicidade. (efeito potencial)

105. Proposta de encaminhamento:

106. Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Social, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:

106.1. atualize as normas relativas ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, em especial a Portaria Senarc 177/2011, a fim de tornar o CPF o documento obrigatório para todo e qualquer cadastramento de pessoas na base de dados do Cadastro Único, independentemente da idade;

106.2. em conjunto com a Caixa Econômica Federal, gestora do Sistema de Cadastro Único, promova alterações no Sistema para que, após a digitação do CPF, passem a ser inseridas automaticamente todas as informações associadas ao CPF digitado nos demais campos, tornando

indisponível a digitação e a edição para os usuários do Sistema dos campos que puderem ser alimentados automaticamente, com base nos dados associados ao CPF digitado.

III. Achados não decorrentes da investigação de questões de auditoria:

III.1. Baixa implementação de recomendações exaradas pelo Ministério Público Federal no ano de 2016.

107. Situação encontrada:

108. A equipe solicitou ao Secretário Municipal de Assistência Social e Trabalho da Prefeitura Municipal de Japeri/RJ a lista de recomendações encaminhadas pelo MPF àquele município, bem como as providências adotadas com vistas a atendê-las (peça 6).

109. Uma das recomendações do MPF à Prefeitura de Japeri/RJ se deu no sentido de que a prefeitura promovesse, no prazo de sessenta dias, a revisão dos cadastros dos perfis considerados suspeitos de estarem recebendo indevidamente os benefícios do PBF, identificados pelo próprio MPF, incluindo visita às famílias beneficiárias, com foco na caracterização do requisito de renda per capita (peça 11, p. 3).

110. A esse respeito, os gestores informaram à equipe, em resposta ao Ofício de Requisição 1-230/2017 (peça 6), que foi realizada busca na base de dados de todos os usuários que constavam na lista do MPF, totalizando 515 nomes. Após a filtragem, teriam sido identificados 336 benefícios ativos, os quais necessitariam receber a visita de técnicos. Os gestores informam, contudo, que, devido à violência e à dificuldade de identificar as numerações das residências, apenas 1% desses beneficiários teria recebido visita, tendo sido identificado apenas um caso de benefício pago adequadamente. Afirmam, ainda, que o passo seguinte seria o bloqueio desses benefícios para averiguação e atualização dos dados, com posterior visita (peça 12, p.1).

111. É de notório conhecimento que a situação de violência encontrada em Japeri/RJ, narrada acima, também se verifica em outras regiões do estado do Rio de Janeiro e de outros estados brasileiros. Esse, portanto, é um problema que requer atenção dos gestores do MDS, haja vista a necessidade de constante atualização cadastral dos beneficiários para o correto funcionamento do PBF. E essa atualização inclui as visitas aos lares dos beneficiários, responsabilidade dos municípios que aderem ao Programa. A visita domiciliar é um canal considerado prioritário dentre os três indicados no art. 5º da Portaria Senarc 177/2011 (peça 27), devendo ser realizada no mínimo em 20% das famílias cadastradas (§ 2º, art. 5º, da Portaria Senarc 177/2011).

112. Seria inócua a proposição de determinação para que o município de Japeri/RJ, ou qualquer outro em que haja locais sabidamente violentos, enviasse esforços para fazer as visitas aos lares dos beneficiários do PBF. Entretanto, considerando a restrição orçamentária que limita a concessão de benefícios, e a fim de evitar que haja situações injustas, por meio de concessão de benefícios a quem não preencha os requisitos, ou deixe de preenche-los ao longo do tempo, cabe propor recomendação para que o MDS avalie quais seriam as medidas adequadas para atualizar periodicamente as informações cadastrais dos beneficiários nos locais em que a visita aos lares se comprovar inexequível devido à violência.

113. Um dos cruzamentos de dados efetuados no presente trabalho buscou verificar quantos perfis considerados suspeitos pelo MPF em 2016 receberam benefícios do Programa em julho de 2017, conforme tratado no achado II.1. Foram obtidos 244 números de NIS em que constaram pagamentos no mês de julho de 2017 (peça 20). Considerando esses 244 números de NIS, cumpre determinar que o município bloqueie, no prazo de 60 (sessenta) dias, os benefícios daqueles que não conseguiram atualizar o cadastro após comunicação encaminhada aos beneficiários para que compareçam aos Cras ou visita domiciliar, em atenção ao previsto no inciso II, cláusula quarta, do anexo I da Portaria GM/MDS 246/2005.

114. Objetos nos quais o achado foi constatado:

115. Base de Dados Base de dados de beneficiários do PBF em Japeri/RJ.

116. Critérios:

117. Portaria 246/2005, Ministério do Desenvolvimento Social, art. 1 a 7.

118. Evidências:

119. Peça 12 - Respostas ao Ofício de Requisição 1-230/2017 - itens 'a', 'b', 'e' e 'f'. - Elementos comprobatórios/Evidências - Respostas ao Ofício de Requisição 1-230/2017 - itens 'a', 'b', 'e' e 'f', folha 1.

120. Causas da ocorrência do achado:

121. O Município não cumpre as exigências normativas de cadastramento dos beneficiários do PBF.

122. Efeitos/Consequências do achado:

123. Perfis considerados suspeitos, de acordo com tipologias desenvolvidas pelo MPF, em trabalho realizado em 2016, continuam a receber benefícios do PBF sem que a Prefeitura de Japeri/RJ averigue se fazem jus ao benefício. (efeito potencial)

124. Proposta de encaminhamento:

125. Determinar, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, que a Prefeitura Municipal de Japeri/RJ, no que tange aos 244 benefícios ativos pagos a perfis suspeitos (peça 20), constantes do Inquérito Civil n. 1.30.017.000529/2016-25 do Ministério Público Federal, bloqueie, no prazo de 60 (sessenta) dias, o pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família aos beneficiários cujos cadastros não se consiga atualizar, após visita domiciliar ou comunicação encaminhada aos respectivos domicílios para que compareçam aos Cras, bem como os daqueles cuja atualização cadastral seja realizada e não façam jus aos benefícios do Programa, em atenção ao previsto no inciso II, cláusula quarta, do anexo I da Portaria GM/MDS 246/2005.

126. Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Social, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que inclua nos normativos referentes ao Cadastro Único para Programas Sociais e ao Programa Bolsa Família procedimentos a serem utilizados pelos municípios no intuito de atualizar periodicamente as informações cadastrais dos beneficiários cujos domicílios se situarem em locais em que a visita se comprovar inexecutável devido à violência.

IV. Conclusão:

127. O presente trabalho se debruçou sobre a execução da Programa Bolsa Família no município de Japeri/RJ.

128. A intenção primordial foi verificar se os recursos federais repassados para o Município entre 2009 e 2016 foram utilizados adequadamente.

129. Algumas limitações se impuseram, de forma que nem todos os procedimentos elencados na matriz de planejamento puderam ser executados.

130. Foram constatadas oportunidades de melhoria no desempenho do Município na condução do Programa, haja vista o fato de seus indicadores apresentarem valores abaixo das médias nacional e estadual.

131. Com base em tipologias determinadas, foram apontados beneficiários sobre os quais a Prefeitura deverá averiguar o respeito às condicionalidades do Programa, devendo adotar medidas de bloqueio ou cancelamento de eventuais benefícios do PBF pagos indevidamente na municipalidade.

132. Um dos cruzamentos efetuados neste trabalho utilizou lista de benefícios pagos a perfis suspeitos, conforme conclusão de trabalho realizado pelo Ministério Público Federal sobre o PBF no ano de 2016.

133. Os gestores do PBF no município de Japeri/RJ apontaram que a violência é um dos fatores a dificultar, e até mesmo impedir, o exercício do cadastramento dos beneficiários do PBF, pelo fato de inviabilizar visitas aos lares das famílias beneficiárias. Entendemos que esse, muito provavelmente, é um entrave verificado em outras localidades do país, requerendo a criação de novas soluções para a aferição das condicionalidades por parte dos beneficiários.

134. Foram constatadas falhas no Cadastro Único referente ao Município de Japeri/RJ e apontadas possíveis melhorias quanto aos procedimentos de cadastramento de famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Proposta de encaminhamento:

135. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 40/2017/CFFC-P, de 26/4/2017, pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle – CFFC, da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle 65, de 2015, de autoria do Deputado Altineu Côrtes, decorrente da aprovação pela CFFC do Relatório Prévio apresentado pelo Deputado Izalci Lucas, propondo:

135. Determinar, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, à Prefeitura Municipal de Japeri – RJ:

135.1.1. que, nos termos da Cláusula Quarta do Anexo I à Portaria GM/MDS 246/2005, apure as constatações a seguir, adote providências imediatas, em caso de confirmação da ocorrência de irregularidades, e informe a este Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da ciência da deliberação, acerca das conclusões obtidas, e medidas adotadas:

a) 16 (dezesseis) NIS cadastrados no Cadastro Único, entre os anos de 2011 e de 2017, após o registro de óbito do cidadão, em cruzamento efetuado utilizando as informações contidas no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos - SISOB (peça 21); (encaminhar peça 21)

b) 151 (cento e cinquenta e um) registros de beneficiários que continuaram a receber benefícios do Programa Bolsa Família após dois anos da data de óbito, em análise efetuada sobre os anos compreendidos entre 2011 e 2017 (peça 22); (encaminhar peça 22)

c) 149 (cento e quarenta e nove) registros de pagamentos de benefícios do Programa Bolsa Família, no mês de julho de 2017, efetuados a servidores, aposentados ou pensionistas do município de Japeri/RJ (peça 24); (encaminhar peça 24)

d) 367 (trezentos e sessenta e sete) benefícios do Programa Bolsa Família pagos em julho de 2017 a beneficiários constantes de lista contendo 2.028 (dois mil e vinte e oito) registros elaborada pelo TCU, relativa a Japeri/RJ, com base nas tipologias utilizadas no trabalho que culminou no Acórdão 1.344/2017-TCU-Plenário (peça 25); (encaminhar peça 25)

136.1.2. que, caso não localize os documentos físicos da amostra de beneficiários selecionada (peça 30), ou na impossibilidade de reconstituí-los, cientifique os responsáveis pelos NIS para correção do problema, e, nos casos de beneficiários de Programas Sociais, bloqueie os benefícios daqueles para os quais, após essas providências, ainda remanesça a ausência dos documentos físicos exigidos pela legislação, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência da deliberação; (encaminhar peça 30)

136.1.3. no que tange aos 244 benefícios ativos pagos a perfis suspeitos (peça 20), constantes do Inquérito Civil n. 1.30.017.000529/2016-25 do Ministério Público Federal Federal, bloqueie, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência da deliberação, os pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família aos beneficiários cujos cadastros não se consiga atualizar, após visita domiciliar ou comunicação encaminhada aos respectivos domicílios para que compareçam aos Cras, bem como os daqueles cuja atualização cadastral seja realizada e não façam jus aos benefícios do Programa, em atenção ao previsto no inciso II, cláusula quarta, do anexo I da Portaria GM/MDS 246/2005; (encaminhar peça 20)

13.6.2. Com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Social que:

136.2.1. avalie, junto à Caixa Econômica Federal, gestora do Sistema de Cadastro Único, a possibilidade de o referido Sistema, após a digitação do CPF, passar a inserir automaticamente todas as informações associadas ao CPF digitado nos demais campos que contiverem informações coincidentes com aquelas do sistema da Receita Federal, tornando indisponível a digitação e a edição para os usuários do Sistema de Cadastro Único desses campos que puderem ser alimentados automaticamente, com base nos dados associados ao CPF digitado;

136.2.2. atualize as normas relativas ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, em especial a Portaria Senarc 177/2011, a fim de tornar o CPF o documento obrigatório para todo e qualquer cadastramento de pessoas na base de dados do Cadastro Único, independentemente da idade;

136.2.3. no exercício das funções insculpidas no art. 2º, I, do Decreto 5.209/2004, apure junto aos municípios se os procedimentos atinentes ao cadastramento de beneficiários no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, e manutenção dos documentos respectivos, estão aderentes às normas correspondentes, em especial aos arts. 6º e 9º da Portaria Senarc 177/2011, devendo ser estimuladas melhorias e estudadas e implementadas possíveis sanções em caso de descumprimento;

136.2.4. inclua nos normativos referentes ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e ao Programa Bolsa Família procedimentos a serem adotados pelos municípios no intuito de atualizar periodicamente as informações cadastrais dos beneficiários cujos domicílios se situarem em locais em que a visita se comprovar inexecutável devido à violência;

136.3. Determinar, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, ao Ministério do Desenvolvimento Social, que, no prazo de 90 (noventa) dias, contados da ciência do presente acórdão, encaminhe ao TCU plano de implementação das medidas recomendadas acima, contendo:

136.3.1. para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, as ações que serão adotadas pela entidade, o prazo e o setor/unidade responsável pelo desenvolvimento das ações e o cronograma de execução;

136.3.2. para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, a justificativa da decisão;

136.4. Determinar à Segecex que estude a viabilidade de as Secex dos demais estados reproduzirem a presente fiscalização em amostras de municípios em seus respectivos estados de atuação;

136.5. Dar ciência à Prefeitura Municipal de Japeri/RJ quanto à necessidade de observar o disposto nos arts. 6º, 7º e 9º da Portaria Senarc 177/2011, no que tange aos procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal;

136.6. Encaminhar o presente relatório, contendo recomendações endereçadas ao Ministério do Desenvolvimento Social, para avaliação da SecexPrevidência, em analogia ao § 1º do art. 5º da Portaria-Segecex 13/2011, que prevê o encaminhamento das propostas de determinação com escopo mais amplo à unidade técnica que possui em sua clientela o órgão central;

136.7. Informar ao Exmo. Deputado Wilson Filho, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle – CFFC, da Câmara dos Deputados, e ao Exmo. Deputado Altineu Côrtes, autor da Proposta de Fiscalização e Controle nº 65, de 2015, a respeito da presente ação de controle efetivada por esta Corte;

136.8. Encaminhar aos solicitantes, em complemento às informações acima descritas, o presente relatório de fiscalização;

136.9. Dar ciência da decisão que vier a ser adotada aos Exmos. Deputados Wilson Filho e Altineu Côrtes;

136.10. Considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e 17, inciso II, da Resolução - TCU 215/2008.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Como visto, trata-se de auditoria realizada, de 23/6 a 8/9/2017, por força do Acórdão 1.278/2017 prolatado pelo Plenário do TCU, no âmbito do TC 011.752/2017-3, em resposta à solicitação encaminhada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por intermédio do Ofício 40/2017/CFFC-P, de 26/4/2017, no sentido de o TCU promover a fiscalização sobre *“a aplicação de todos os recursos repassados pelo Governo Federal, para o Município de Japeri, no Estado do Rio de Janeiro, no âmbito de todos os ministérios, desde 2010 até dezembro de 2015”*, a partir da aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle n.º 65/2015.

2. Ao contextualizar o seu trabalho, com a visão geral do objeto fiscalizado, a equipe de auditoria destacou que: (i) o Programa Bolsa Família (PBF) foi originalmente instituído por intermédio da Medida Provisória n.º 132, de 20 de outubro de 2003, para a erradicação da pobreza e da desigualdade no Brasil, norteando-se por três eixos principais: a) complementação de renda; b) acesso a direitos; e c) articulação com outras ações do governo; (ii) a gestão do PBF é descentralizada, com atribuições de execução distintas e complementares, por parte dos entes federados nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; e (iii) na esfera federal, a responsabilidade pela condução do programa é do Ministério do Desenvolvimento Social, ao passo a sua execução financeira está a cargo da Caixa Econômica Federal.

3. A equipe da Secex/RJ observou também que, ao instituir o PBF, a aludida medida provisória foi convertida na Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, tendo sido regulamentado pelo Decreto n.º 5.209, de 2004, para ter como destinatárias as famílias de baixa renda inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único, destacando que o cadastramento dessas famílias deve ser realizado pelos Municípios e Distrito Federal, nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), a exemplo das cinco unidades existentes no Município de Japeri – RJ.

4. Por esse ângulo, a equipe de fiscalização apontou diversos aspectos relevantes, no âmbito do PBF, com destaque para os seguintes pontos:

- a) o MDS selecionaria as famílias a serem incluídas na lista de beneficiários, com base na composição familiar e na renda de cada integrante, destacando que cada uma dessas famílias selecionadas recebe o benefício adequado ao seu perfil;
- b) os requisitos para a fruição do benefício por parte das famílias cadastradas estariam relacionados com algumas condicionantes nas áreas de saúde e de educação, cabendo às famílias a demonstração do acompanhamento do calendário de vacinação e do desenvolvimento das crianças até sete anos de idade, anotando que as gestantes devem demonstrar a realização dos exames pré-natais, ao tempo em que as mães-nutrizes devem comprovar o acompanhamento da própria saúde e da saúde do bebê; e
- c) o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento dessas condicionantes nas áreas de saúde e de educação ficariam a cargo do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação, respectivamente, em sintonia com o Decreto n.º 5.209, de 2004.

5. A equipe de fiscalização destacou, ainda, o trabalho promovido pelo Ministério Público Federal – MPF, em 2016, a partir do desenvolvimento da ferramenta para apurar as eventuais irregularidades relacionadas com o requisito legal de comprovação de baixa renda, para fins de inclusão dos beneficiários no PBF, em consonância com as informações disponibilizada no site: <http://www.raioxbolsafamilia.mpf.mp.br/raioxbolsafamilia/diagnostico>.

6. A partir desse trabalho do MPF, a Secex/RJ destacou que: *“No período abrangido pela fiscalização do MPF foram pagos R\$ 86,1 bilhões pelo PBF, dos quais R\$ 3,31 bilhões (3,84%) foram*

considerados suspeitos. Do total de benefícios pagos no estado do Rio de Janeiro (R\$ 4,8 bilhões), 4,44% (R\$ 216,5 milhões) foram destinados a perfis suspeitos. O trabalho apontou que dos R\$ 60,6 milhões pagos em benefícios no município de Japeri-RJ, 3,63% (R\$ 2,2 milhões) foram destinados a perfis suspeitos, totalizando 528 recebedores considerados suspeitos”.

7. Por essa linha, para o específico caso do pagamento de benefícios suspeitos no âmbito do Município de Japeri – RJ, a unidade técnica levantou os seguintes dados:

<i>Métrica</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Valor Recebido (R\$)</i>
<i>Empresários</i>	474	R\$ 2.036.166,00
<i>Servidores até 4 pessoas</i>	39	R\$ 130.394,00
<i>Falecidos</i>	9	R\$ 28.570,00
<i>Doações maior que o benefício</i>	5	R\$ 1.920,00
<i>Servidores doadores</i>	1	R\$ 287,00

8. Após comparar os dados do PBF em Japeri – RJ com os dados de outros municípios, a unidade técnica observou que: “ao analisar critérios de risco a fim de balizar ações de controle, Japeri-RJ não se enquadraria no quadrante de maiores riscos nem em uma análise que considerasse apenas os municípios fluminenses, nem considerando a totalidade de municípios brasileiros”, já que o trabalho do MPF teria demonstrado que: “há combinações de volumes de benefícios pagos e percentuais de perfis suspeitos mais propícios para serem foco de ações de controle do que o município de Japeri-RJ”.

9. A despeito disso, a equipe de fiscalização anotou que os indicadores de desempenho para a execução do PBF em Japeri – RJ, conforme os registros do MDS, estariam abaixo das médias estadual e nacional, destacando, nesse ponto, que:

a) o Índice de Gestão Descentralizada do Município (IGD-M) para Japeri – RJ serve para avaliar “a qualidade e a atualização das informações do Cadastro Único e a qualidade e a integridade das informações sobre o cumprimento das condicionalidades das áreas de educação e de saúde” e teria variado “entre 0,58 e 0,73, entre 2009 e 2016 (o IGD-M varia de 0 a 1)”;

b) a Portaria MDS/GM 754, de 2010, estabeleceu critérios para os municípios receberem o apoio financeiro à gestão do PBF, anotando que o desempenho abaixo da média em Japeri – RJ (IGD-M: entre 0,58 e 0,73 de 2009 a 2013) teria resultado no repasse financeiro de apenas R\$ 17.602,81, sendo bem inferior, então, ao possível valor resultante do IGD-M máximo (no patamar de 1,00), quando o aludido repasse alcançaria a importância de R\$ 48.977,50;

c) os recursos repassados a Japeri – RJ, em decorrência do IGD-M obtido pelo aludido município, seriam subutilizados, tendo em vista que, em março de 2017, o ente municipal contava com o saldo de R\$ 211.294,48 na conta corrente específica do programa, de sorte que o baixo desempenho do PBF acabou por se refletir no relatório do MDS, quando apontou que: “das 5.870 famílias convocadas para revisão cadastral no ano de 2017, 5.449 ainda não haviam atualizado; das 2.572 famílias convocadas para averiguação cadastral, 2.448 ainda não haviam atualizado”;

d) o relatório do MDS indicou que o foco da aludida gestão municipal no âmbito do PBF deveria se concentrar na atualização cadastral dos beneficiários; e

e) não há qualquer registro para comprovar a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social entre 2009 e 2016, apesar da competência atribuída pelo art. 8º da Portaria MDS 754, de 2010.

10. Por seu turno, em relação à auditoria de conformidade propriamente dita, a equipe de fiscalização anotou que a presente fiscalização teria abrangido o montante despendido pelo Município de Japeri – RJ na função “assistência social” entre 2009 e 2016, sob o valor de R\$ 134.982.794,03, tendo apontado os seguintes achados de auditoria:

a) falhas na concessão dos benefícios do PBF no âmbito do Município de Japeri – RJ, a partir do cruzamento de dados com a identificação das seguintes inconsistências: (i) 16 NIS registrados no Cadastro Único, entre 2011 e 2017, após o registro do óbito do beneficiário, em comparação com as informações contidas no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos – SISOBÍ (Peça 21); (ii) 151

beneficiários do PBF teriam percebido os benefícios por dois anos após o respectivo óbito, a partir da análise dos dados inerentes ao período de 2011 a 2017 (Peça 22); (iii) 149 pagamentos do PBF, no mês de julho de 2017, foram realizados em favor de servidores, de aposentados ou de pensionistas do Município de Japeri – RJ (Peça 24); e (iv) 367 benefícios do PBF foram pagos, em julho de 2017, em prol de pessoas apontadas na lista de registros suspeitos (com 2.028 inconsistências), no âmbito do Município de Japeri – RJ, a partir do levantamento efetuado pela SecexPrevi em aderência às tipologias utilizadas no trabalho fundamentador do Acórdão 1.344/2017-TCU-Plenário (Peça 25);

b) ausência da documentação referente aos beneficiários do PBF, nos arquivos do aludido município, sem a necessária justificativa dos gestores municipais;

c) inconsistências no Cadastro Único, diante da duplicidade de benefícios em prol da mesma pessoa, tendo um dos benefícios sido registrado conforme o número do CPF e o outro sido registrado conforme o número do título de eleitor, além da concessão do benefício à pessoa cadastrada pelo título de eleitor vinculado ao CPF de outra pessoa.

11. Para além dessas falhas, a unidade técnica destacou mais outra ocorrência não diretamente relacionada com as questões de auditoria, no presente trabalho, quando anotou a baixa implementação das recomendações veiculadas pelo Ministério Público Federal, em 2016, no sentido, sobretudo, de se promover a revisão dos cadastros para os perfis suspeitos, conforme a lista produzida pelo próprio MPF, pela realização de visitas às famílias beneficiárias para a averiguação da renda per capita e da sua adequação aos perfis almejados para a concessão do benefício inerente ao PBF.

12. Sobre essa questão, os gestores do PBF em Japeri – RJ informaram que, em função da elevada falta de segurança na correspondente zona residencial e, também, da dificuldade para identificar as numerações das residências, foi possível visitar apenas 1% dos beneficiários, destacando que, dentro dessa amostra, teria sido identificado o indevido pagamento para apenas 1 (um) beneficiário.

13. Por todas essas luzes, incorporo os pareceres da unidade técnica a estas razões de decidir e, por essa linha, entendo que o TCU deve promover o envio das determinações anunciadas pela Secex/RJ, sem prejuízo de determinar que a Segecex estude a viabilidade de estender a realização de semelhante fiscalização sobre outras unidades da federação.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de novembro de 2017.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

11.11.11

Dear Sir,

I have the pleasure to acknowledge the receipt of your letter of the 10th inst. in relation to the above matter.

I am sorry to hear that you are having difficulties with the system. I will be happy to assist you in any way I can.

Yours faithfully,

[Signature]

Enclosed for you are the documents referred to in your letter of the 10th inst.