

Aviso nº 921 - GP/TCU

Brasília, 7 de dezembro de 2024.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2500/2024 (acompanhado das demais peças indicadas no subitem 9.2 dessa Deliberação) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 27/11/2024, ao apreciar o TC-037.065/2023-8, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que trata de Solicitação do Congresso Nacional originária do Ofício nº 249/2023/CFFC-P, de 18/10/2023, relativo ao Requerimento nº 372/2023-CFFC, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo.

Consoante consignado no subitem 9.3 da aludida Decisão, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal JOSEILDO RAMOS
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
Câmara dos Deputados
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE II – Plenário.

TC 037.065/2023-8.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. REQUERIMENTO DE AUDITORIA PARA ACOMPANHAR E FISCALIZAR O CANCELAMENTO DE BENEFÍCIOS NO ÂMBITO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. INSPEÇÃO. ENVIO DE INFORMAÇÕES PARCIAIS À AUTORIDADE SOLICITANTE. INFORMAR A CONCLUSÃO DE AUDITORIA OPERACIONAL. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (peça 43), que contou com parecer favorável da chefia imediata (peça 44) e da unidade técnica (peça 45), a seguir transcrita:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, formulada pelo Ofício 249/2023/CFFC-P, de 18/10/2023 (peça 3), por meio do qual a Exma. Sra. Bia Kicis, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, encaminhou o Requerimento de Auditoria 372/2023-CFFC, de 5/10/2023 (peça 4), de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo.
2. O documento encaminhado requer do Tribunal de Contas da União (TCU) a realização de auditoria “com o objetivo de acompanhar e fiscalizar o cancelamento de 2,9 milhões de pessoas do pagamento do Bolsa Família pelo Governo Lula”.

HISTÓRICO

3. A instrução inicial (peça 11) classificou o requerimento como solicitação de fiscalização de natureza contábil em unidade do Poder Executivo, na forma do art. 3º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008, e fez uma análise preliminar da solicitação, que foi baseada em notícia veiculada no sítio <https://www.metropoles.com/colunas/paulo-cappelli/lula-cancela-milhoes-bolsafamilia>, em 4/10/2023 (peça 9).
4. A instrução à peça 11 destacou os processos de auditoria recentemente realizados por esta Corte de Contas e que atendem parcialmente a presente solicitação: o TC 000.888/2023-0 e o TC 007.871/2022-8, tendo por objeto respectivamente o Cadastro Único e o Programa Auxílio Brasil, já julgados; assim como o TC 014.769/2023-9, que trata do Programa Bolsa Família (PBF), à época sem julgamento. Para o seu atendimento integral, foi proposta a realização de inspeção, de acordo com os arts. 2º, §3º, e 3º, da Portaria Segecex 29/2010.
5. Em julgamento preliminar, o Plenário desta Corte de Contas emitiu o Acórdão 2716/2023 (peça 14), nos termos abaixo transcritos.

- 9.1. conhecer da solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade;
 - 9.2. realizar, nos termos do art. 38, incisos I e IV, da Lei 8.443/1992 c/c art. 239, inciso II, do Regimento Interno do TCU e do art. 14, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, inspeção no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome nos termos constantes do Voto que fundamenta esta decisão a fim de subsidiar o atendimento à demanda do Congresso Nacional;
 - 9.3. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados da Câmara dos Deputados, com relação ao Requerimento 372/2023-CFFC, que:
 - 9.3.1. está em curso neste Tribunal o exame do TC 014.769/2023-9, que trata de auditoria operacional para avaliar a focalização e a equidade do Programa Bolsa Família e que, tão logo seja apreciado, será-lhe dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal;
 - 9.3.2. para subsidiar o pleno atendimento desta Solicitação, o Tribunal realizará inspeção no MDS para obter informações complementares em relação ao processo de qualificação cadastral e de exclusão de beneficiários do Programa Bolsa Família;
 - 9.3.3. as fiscalizações realizadas no âmbito dos TC 007.871/2022-8 e 000.888/2023-0, apreciadas, respectivamente, por meio dos Acórdãos 2.725/2022-TCU-Plenário e 2.342/2023-TCU-Plenário, destacaram a realização de revisões e averiguações nos dados do Cadastro Único, e atendem parcialmente o objeto desta solicitação;
 - 9.4. encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados a íntegra dos Acórdãos 2.725/2022 e 2.342/2023, do Plenário desta Corte, acompanhados dos Relatório e Voto que os fundamentam; e
 - 9.5. restituir os autos à unidade técnica para prosseguimento dos trabalhos.
6. As informações descritas no item 9.3 e os documentos mencionados no item 9.4 da deliberação foram encaminhados à solicitante por meio do Aviso 3-CP/TCU (peças 17, 18 e 19).
7. Em atendimento ao seu item 9.5, os autos retornaram à AudBenefícios para a realização da inspeção determinada no item 9.2 do referido acórdão, a fim de subsidiar o desenvolvimento desta solicitação.
8. A fiscalização autorizada no item 9.3.2 do Acórdão 2716/2023 (peça 14) buscou identificar os seguintes pontos relacionados aos processos de qualificação cadastral e de exclusão de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF): quantidade de benefícios cancelados em 2023, resultantes dos procedimentos de averiguação e revisão cadastral; se esses cancelamentos foram desmotivados ou arbitrários; e motivo pelo qual, mesmo com esses cancelamentos, não houve redução significativa da quantidade total de benefícios.
9. Os dados relativos aos achados encontram-se detalhados na instrução anterior (peça 34). Em suma, a inspeção constatou a realização de ações de melhoria do Cadastro Único pelo MDS, verificadas no TC 000.888/2023-0, no qual foi proferido o Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário, com recomendações ao ministério; confirmou que os cancelamentos da maior parte dos benefícios foram resultado dessas ações de qualificação cadastral, em conformidade com a legislação e seus normativos; e verificou um ingresso de 2,9 milhões de famílias, em contraponto ao cancelamento de 3,4 milhões de famílias.
10. A inspeção também apresentou a situação do TC 014.769/2023-9, mencionado no subitem 9.3.1 do acórdão acima, processo conexo a esta solicitação, que estava aguardando providência para análise dos comentários dos gestores ao relatório preliminar de auditoria. Por esse motivo, esta solicitação continuou parcialmente atendida.
11. Foi então proferido o Acórdão 800/2024-TCU-Plenário (peça 37), nos termos abaixo transcritos, acompanhado do Relatório e Voto (peças 38 e 39).
- 9.1. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, com relação ao Requerimento de Auditoria 372/2023-CFFC, e em cumprimento ao subitem do subitem 9.3.2 do Acórdão 2.716/2023-TCU-Plenário, que:

9.1.1. com o desenvolvimento do novo marco legal do Programa Bolsa Família (PBF), sancionado pela Lei 14.601/2023, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) iniciou trabalhos para a retomada das ações de qualificação cadastral, com a execução de quatro processos principais: Averiguação Cadastral de Renda, Averiguação Cadastral Unipessoal e Revisão Cadastral, previstas na Instrução Normativa Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS 3/2023; e Atualização Cadastral por Povoamento CNIS, prevista na Instrução Normativa SAGICAD/MDS 1/2023; que tiveram como efeito o cancelamento de benefícios em situação irregular, e continuarão neste ano de 2024, conforme Instrução Normativa Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS 5, de 4/1/2024, e Portaria MDS 864, de 2/3/2023; e

9.1.2. houve cancelamento de 4,1 milhões de benefícios do PBF em 2023, dos quais 3,4 milhões decorreram das ações de qualificação cadastral;

9.1.3. houve ingresso de aproximadamente 2,9 milhões de famílias no PBF em 2023;

9.1.4. segue em tramitação neste Tribunal o exame do TC 014.769/2023-9, que trata de auditoria operacional par a avaliar a focalização e a equidade do Programa Bolsa Família e que, tão logo seja apreciado, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal;

9.1.5. em atendimento parcial à presente solicitação, já foram encaminhadas à CFFC os resultados constantes dos Acórdãos 2.725/2022 e 2.342/2023, ambos do Plenário, acompanhados dos correspondentes relatórios e votos, que se referem a fiscalizações realizadas no Programa Auxílio Brasil (PAB) e no Cadastro Único, objetos dos processos TC 007.871/2022-8 e TC 000.888/2023-0;

9.2. considerar parcialmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 17, § 2º, inciso II, da Resolução TCU 215/2008;

9.3. estender ao processo TC 014.769/2023-9 os atributos para tratamento de SCN definidos no art. 5º da Resolução TCU 215/2008, uma vez reconhecida conexão parcial do seu objeto com o da presente solicitação, com base no art. 14, inciso III, da mesma resolução;

9.4. juntar cópia desta deliberação ao TC 014.769/2023-9, conforme determina o art. 14, inciso V, da Resolução TCU 215/2008;

9.5. prorrogar por 90 (noventa) dias o atendimento integral desta Solicitação do Congresso Nacional, conforme art. 15, inciso II, e §§ 1º e 2º, da Resolução TCU 215/2008; e

9.6. notificar a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados acerca desta deliberação, na forma prevista nos arts. 15, § 3º, e 19 da Resolução TCU 215/2008.

12. A deliberação acima foi encaminhada à solicitante por meio do Aviso 301-GP/TCU (peças 40 e 41) e juntada por cópia ao TC 014.769/2023-9, juntamente com seus Relatório e Voto, constituindo as peças 89 a 91 daqueles autos.

EXAME TÉCNICO

13. Realizada a fiscalização e encaminhados os achados à solicitante, o atendimento integral desta solicitação estava na dependência do julgamento do TC 014.769/2023-9, para que as informações nele contidas sobre o Programa Bolsa Família (PBF) pudessem ser levadas ao conhecimento da solicitante.

14. A apreciação do TC 014.769/2023-9 ocorreu em Sessão Plenária de 21/8/2024, quando foi proferido o Acórdão 1661/2024-TCU-Plenário, abaixo transcrito:

9.1. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com base no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.1.1. desenvolva metodologia específica, com apoio dos estudos desempenhados nesta fiscalização, para aferição periódica e sistemática de indicadores de custo-efetividade do Programa Bolsa Família, adotando-se critérios nacionais para avaliação da superação dos indicadores oficiais adotados pela legislação em relação às linhas de pobreza e de extrema pobreza e proporcionando transparência aos resultados atingidos ao longo dos ciclos de medição

e avaliação;

9.1.2. adote métodos de cálculo da quantidade de pessoas ou famílias em situação de pobreza por município capazes de gerar indicadores confiáveis e úteis da taxa de cobertura do PBF;

9.1.3. estenda a divulgação nos sites do Ministério dos índices dos demais perfis de famílias por município, em comparação aos dados estatísticos oficiais (IBGE), a fim de evidenciar municípios com situações anômalas, em acréscimo ao já recomendado no item 9.1.3.2 do Acórdão 2.342/2023-Plenário;

9.1.4. promova, com fundamento no art. 3º, inciso II, da Lei 12.527/2011, a divulgação nos sites do Ministério dos indicadores de cobertura municipal e regional do Programa Bolsa Família a fim de estimular o aprimoramento de tais índices, bem como das ressalvas e explicações que se fizerem necessárias;

9.2. considerar, em relação ao monitoramento do Acórdão 2.725/2022-TCU-Plenário (Auditoria Operacional do Programa Auxílio Brasil):

9.2.1. implementados os itens 9.1.3 e 9.1.5;

9.2.2. em implementação os itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.4 e 9.1.6; e

9.2.3. não mais aplicáveis os itens 9.1.7 e 9.1.8;

9.3. encaminhar ao MDS as análises efetuadas com relação ao pagamento per capita de benefícios e aquelas referentes à relação entre mercado formal de trabalho e beneficiários do PBF para consideração, quando couber, nas próximas fases de ajustes e normatização do programa (itens VI e XII do relatório);

9.4. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) para que:

9.4.1. por ocasião do planejamento de suas ações, avalie a conveniência e oportunidade de:

9.4.1.1. estabelecer acompanhamento periódico das políticas sociais de transferência de renda, a exemplo do PBF e do extinto PAB, incluindo não somente o acompanhamento da regularidade dos respectivos cadastros e pagamentos, mas também de outros aspectos relevantes de tais políticas, tais como o funcionamento dos controles internos e as ações de transparência executadas, promovendo, ademais, articulação com os demais órgãos de controle que atuem sobre o mesmo objeto;

9.4.1.2. acrescentar, em futuras avaliações do Programa Bolsa Família, análises que considerem os patamares oficiais adotados pela legislação em relação às linhas de pobreza, a fim de assegurar a comparabilidade dos resultados com aqueles obtidos pelos órgãos gestores do programa;

9.4.2. proceda ao monitoramento das recomendações constantes desta decisão;

9.5. informar os resultados desta avaliação sobre o Programa Bolsa Família à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal (CAS), à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), à Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República e ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Ministério do Planejamento e Orçamento (CMAP).

9.6. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

15. Nesse contexto, após julgado o TC 014.769/2023-9, a decisão deve ser comunicada à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, para o cumprimento integral desta solicitação.

CONCLUSÃO

16. A presente solicitação de fiscalização foi conhecida por este Tribunal mediante Acórdão 2716/2023-TCU-Plenário (peça 14).

17. Em atendimento parcial ao objeto da solicitação, foram encaminhados à solicitante cópia dos Acórdãos Plenário 2725/2022 e 2342/2023, acompanhados dos correspondentes relatórios e votos, que se referem a fiscalizações realizadas no Programa Auxílio Brasil (PAB) e no Cadastro Único, objetos dos processos TC 007.871/2022-8 e TC 000.888/2023-0.

18. Para complementar as informações solicitadas, foi realizada inspeção no MDS a fim de obter elementos adicionais sobre o processo de qualificação cadastral e a divulgada exclusão de beneficiários do PBF. O resultado da inspeção foi julgado pelo Acórdão 800/2024-TCU-Plenário e informado à solicitante.

19. A solicitação continuou parcialmente atendida, pois dependia ainda das informações do TC 014.769/2023-9, que trata de auditoria operacional para avaliar a focalização e a equidade do Programa Bolsa Família (PBF), que se encontrava em tramitação neste Tribunal.

20. Com a apreciação do TC 014.769/2023-9, esta solicitação pode ser considerada integralmente atendida, após informação à solicitante dos resultados e das medidas adotadas por esta Corte de Contas naquele processo, contidas no Acórdão 1661/2024-TCU-Plenário e nos Relatório e Voto que o fundamentam (peça 42).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Diante do exposto, submete-se a presente Solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 249/2023/CFFC-P, de 18/10/2023, pela Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, Exma. Sra. Bia Kicis, com base no Requerimento de Auditoria 372/2023-CFFC, de 5/10/2023, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, às considerações superiores, para posterior encaminhamento ao gabinete do Ministro Relator, propondo ao Tribunal:

a) **informar** à Excelentíssima Senhora Deputada Federal Bia Kicis, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, que:

a.1) em cumprimento ao item 9.3.1 do Acórdão 2716/2023-TCU-Plenário e ao item 9.1.4 do Acórdão 800/2024-TCU-Plenário, os resultados e as medidas adotadas pelo Tribunal no TC 014.769/2023-9, que trata de auditoria operacional para avaliar a focalização e a equidade do Programa Bolsa Família (PBF), constam do Acórdão 1661/2024-TCU-Plenário e do Relatório e Voto que o fundamentem;

a.2) em atendimento parcial à presente solicitação, já foram encaminhadas à CFFC os resultados constantes dos Acórdãos 2.725/2022 e 2.342/2023, ambos do Plenário, acompanhados dos correspondentes relatórios e votos, que se referem a fiscalizações realizadas no Programa Auxílio Brasil (PAB) e no Cadastro Único, objetos dos processos TC 007.871/2022-8 e TC 000.888/2023-0; assim como o resultado da inspeção realizada neste processo para obter elementos adicionais sobre os processos de qualificação cadastral e exclusão de beneficiário do Programa Bolsa Família (PBF), constante do Acórdão 800/2024-TCU-Plenário;

b) **encaminhar** cópia do Acórdão 1661/2024-TCU-Plenário, acompanhada do Relatório e Voto que o fundamentam (peça 42), assim como cópia desta deliberação, à CFFC e à Deputada Federal Bia Kicis, na forma prevista no art. 19 da Resolução TCU 215/2008;

c) **considerar integralmente atendida** a presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008; e

d) **arquivar** o presente processo, nos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

É o relatório.

VOTO

Em exame, solicitação do Congresso Nacional (SCN) a esta Corte de Contas para realização de auditoria “com o objetivo de acompanhar e fiscalizar o cancelamento de 2,9 milhões de pessoas do pagamento do Bolsa Família pelo Governo Lula”.

2. Referida solicitação foi autuada com base no Ofício 249/2023/CFFC-P, de 18/10/2023 (peça 3), subscrito pela Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados.

3. A SCN foi conhecida, por meio do Acórdão 2.716/2023-TCU-Plenário, decisão por meio da qual também restou determinada a realização de inspeção no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) a fim de viabilizar o atendimento à presente demanda do Congresso Nacional.

4. A solicitação teve início em razão de matéria jornalística a qual noticiou que, após o início do novo governo, foram cancelados aproximadamente 2,9 milhões de cadastros de beneficiários no Bolsa Família. Assim constou da solicitação (peça 4, p. 4):

O TCU como órgão de controle externo do Poder Legislativo possui a expertise técnica e a independência necessária para conduzir uma auditoria detalhada, analisando os documentos, procedimentos e evidências relacionados à manutenção e cancelamento 2,9 milhões de pessoas do pagamento do Bolsa Família pelo Governo Lula, dado a repercussão fiscal ao Erário e o custo-efetividade no combate à pobreza. É fundamental que o TCU tenha acesso pleno e irrestrito a todas as informações e documentos pertinentes, garantindo a transparência e a isenção ao processo de auditoria

(...)

Ademais, a auditoria do TCU pode contribuir para identificar os responsáveis pelas possíveis irregularidades, bem como evidenciar eventuais excessos ou erros por parte do governo, além de propor medidas corretivas para prevenir que situações similares ocorram no futuro, porquanto que a transparência e a integridade na gestão dos recursos públicos são pilares fundamentais da administração pública, e a atuação do TCU é essencial para garantir a observância desses princípios.

5. Já por ocasião da decisão que conheceu da solicitação, informou-se à CFFC que estaria em curso no Tribunal a auditoria operacional para avaliar a focalização e a equidade do Programa Bolsa Família (TC 014.769/2023-9), além de registrar que, no âmbito dos trabalhos que resultaram nos Acórdãos 2.725/2022 e 2.342/2023, ambos do Plenário, já havia destaques a respeito da realização de revisões e averiguações nos dados do Cadastro Único, o que já permitia parcial atendimento ao objeto da solicitação.

6. A partir da inspeção determinada pelo Acórdão 2.716/2023, foram avaliados: quantidade de benefícios cancelados em 2023, resultantes dos procedimentos de averiguação e revisão cadastral; se esses cancelamentos foram desmotivados ou arbitrários; e motivo pelo qual, mesmo com esses cancelamentos, não houve redução significativa da quantidade total de benefícios.

7. Em resumo, a inspeção identificou a realização de ações de melhoria do Cadastro Único pelo MDS; além disso, restou confirmado que os cancelamentos da maior parte dos benefícios decorreram das ações de qualificação cadastral realizadas em conformidade com os normativos de referência. Ademais, identificou-se o ingresso de 2,9 milhões de famílias no programa *versus* os 3,4 milhões de famílias que tiveram o benefício cancelado como parte das ações de qualificação cadastral.

8. Os resultados da inspeção foram comunicados por meio do Acórdão 800/2024-TCU-Plenário, proferido no âmbito deste processo de SCN, a qual permaneceu aguardando os resultados da

auditoria operacional para avaliar a focalização e equidade do Programa Bolsa Família, objeto do TC 014.769/2023-9.

9. Encerrada essa fiscalização, o Tribunal proferiu o Acórdão 1.661/2024-TCU-Plenário, o qual destinou recomendações ao Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com vistas a colaborar com o aprimoramento do custo-efetividade do programa social, bem como sugeriu novas ações de transparência dos indicadores relacionados aos perfis de família atendidos, por município. Tais resultados também foram encaminhados ao Congresso Nacional por meio de suas comissões, incluindo a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Uma vez julgado o referido processo, a referida decisão deve também ser comunicada à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, de forma a promover o atendimento integral da presente solicitação.

11. Em síntese, como parte dos esforços para atendimento desta SCN, foram comunicadas à Comissão requerente as decisões dos Acórdãos 2.725/2022 e 2.342/2023, do Plenário, referentes às fiscalizações realizadas no Programa Auxílio Brasil e no Cadastro Único. Além disso, realizou-se inspeção neste processo para obter informações adicionais com vistas a avaliar o procedimento de qualificação cadastral em curso e esclarecer as dúvidas remanescentes sobre a exclusão de famílias do universo de beneficiários, resultando no Acórdão 800/2024-TCU-Plenário. Por fim, noticia-se, nesta ocasião, os resultados da auditoria operacional para avaliar a focalização e a equidade do Programa Bolsa Família, que resultou no Acórdão 1.661/2024, também do Plenário desta Corte.

12. Diante de todo o exposto, submeto ao Colegiado a proposta de apreciação em caráter definitivo desta SCN contemplando o encaminhamento das informações remanescentes e seu consequente arquivamento.

Dessa forma, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que trago à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de novembro de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2500/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 037.065/2023-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional a esta Corte de Contas com requisição de realização de auditoria com o objetivo de acompanhar e fiscalizar o cancelamento de 2,9 milhões de pessoas do pagamento do Bolsa Família pelo atual governo;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 38, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, art. 232, inciso III, do Regimento Interno e art. 4º, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Resolução TCU 215/2008, em:

9.1. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, que:

9.1.1. em cumprimento ao item 9.3.1 do Acórdão 2.716/2023-TCU-Plenário e ao item 9.1.4 do Acórdão 800/2024-TCU-Plenário, os resultados e as medidas adotadas pelo Tribunal no TC 014.769/2023-9, que trata de auditoria operacional para avaliar a focalização e a equidade do Programa Bolsa Família (PBF), constam do Acórdão 1.661/2024-TCU-Plenário e do relatório e voto que o fundamentam;

9.1.2. em atendimento parcial à presente solicitação, já foram encaminhadas à CFFC os resultados constantes dos Acórdãos 2.725/2022 e 2.342/2023, ambos do Plenário, e dos correspondentes relatórios e votos, que se referem a fiscalizações realizadas no Programa Auxílio Brasil (PAB) e no Cadastro Único; assim como o resultado da inspeção realizada neste processo para obter elementos adicionais sobre os processos de qualificação cadastral e de exclusão de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), constante do Acórdão 800/2024-TCU-Plenário;

9.2. notificar a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados acerca da prolação do Acórdão 1.661/2024-TCU-Plenário, bem como do relatório e voto que o fundamentam, e acerca do teor integral desta deliberação, na forma prevista no art. 19 da Resolução TCU 215/2008;

9.3. considerar integralmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008;

9.4. arquivar o presente processo, com base no art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 47/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 27/11/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2500-47/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Vital do Rêgo (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

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

ACÓRDÃO Nº 1661/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 014.769/2023-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessadas: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (27.136.980/0005-34); Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
4. Órgão: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) para avaliar a focalização e a equidade do Programa Bolsa Família (PBF);

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

9.1. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com base no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.1.1. desenvolva metodologia específica, com apoio dos estudos desempenhados nesta fiscalização, para aferição periódica e sistemática de indicadores de custo-efetividade do Programa Bolsa Família, adotando-se critérios nacionais para avaliação da superação dos indicadores oficiais adotados pela legislação em relação às linhas de pobreza e de extrema pobreza e proporcionando transparência aos resultados atingidos ao longo dos ciclos de medição e avaliação;

9.1.2. adote métodos de cálculo da quantidade de pessoas ou famílias em situação de pobreza por município capazes de gerar indicadores confiáveis e úteis da taxa de cobertura do PBF;

9.1.3. estenda a divulgação nos sites do Ministério dos índices dos demais perfis de famílias por município, em comparação aos dados estatísticos oficiais (IBGE), a fim de evidenciar municípios com situações anômalas, em acréscimo ao já recomendado no item 9.1.3.2 do Acórdão 2.342/2023-Plenário;

9.1.4. promova, com fundamento no art. 3º, inciso II, da Lei 12.527/2011, a divulgação nos sites do Ministério dos indicadores de cobertura municipal e regional do Programa Bolsa Família a fim de estimular o aprimoramento de tais índices, bem como das ressalvas e explicações que se fizerem necessárias;

9.2. considerar, em relação ao monitoramento do Acórdão 2.725/2022-TCU-Plenário (Auditoria Operacional do Programa Auxílio Brasil):

9.2.1. implementados os itens 9.1.3 e 9.1.5;

9.2.2. em implementação os itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.4 e 9.1.6; e

9.2.3. não mais aplicáveis os itens 9.1.7 e 9.1.8;

9.3. encaminhar ao MDS as análises efetuadas com relação ao pagamento *per capita* de benefícios e aquelas referentes à relação entre mercado formal de trabalho e beneficiários do PBF para consideração, quando couber, nas próximas fases de ajustes e normatização do programa (itens VI e XII do relatório);

9.4. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) para que:

9.4.1. por ocasião do planejamento de suas ações, avalie a conveniência e oportunidade de:

9.4.1.1. estabelecer acompanhamento periódico das políticas sociais de transferência de renda, a exemplo do PBF e do extinto PAB, incluindo não somente o acompanhamento da regularidade dos respectivos cadastros e pagamentos, mas também de outros aspectos relevantes de tais políticas, tais como o funcionamento dos controles internos e as ações de transparência executadas, promovendo, ademais, articulação com os demais órgãos de controle que atuem sobre o mesmo objeto;

9.4.1.2. acrescentar, em futuras avaliações do Programa Bolsa Família, análises que considerem os patamares oficiais adotados pela legislação em relação às linhas de pobreza, a fim de assegurar a comparabilidade dos resultados com aqueles obtidos pelos órgãos gestores do programa;

9.4.2. proceda ao monitoramento das recomendações constantes desta decisão;

9.5. informar os resultados desta avaliação sobre o Programa Bolsa Família à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal (CAS), à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), à Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República e ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Ministério do Planejamento e Orçamento (CMAP).

9.6. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1661-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário.

TC 014.769/2023-9.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Interessadas: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (27.136.980/0005-34); Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. RECOMENDAÇÕES. AFERIÇÃO PERIÓDICA E SISTEMÁTICA DO CUSTO-EFETIVIDADE DO PROGRAMA. AÇÕES DE TRANSPARÊNCIA QUANTO AOS INDICADORES DE COMPOSIÇÃO FAMILIAR E DE COBERTURA DO PBF EM ÂMBITO MUNICIPAL. INFORMAR AS CASAS LEGISLATIVAS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o parecer elaborado no âmbito da Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (peça 93), que contou com parecer favorável da chefia imediata (peça 94) e da unidade técnica (peça 95), a seguir transcrita:

I. INTRODUÇÃO

I.1. Objeto de Auditoria

1. A presente auditoria tem por objeto o novo Programa Bolsa Família (PBF), instituído pela Medida Provisória 1.164, de 2 de março de 2023, posteriormente convertida na Lei 14.601, de 19 de junho de 2023, em substituição ao Programa Auxílio Brasil (PAB). O PBF se caracteriza por um novo conjunto de benefícios adotados a partir de sua criação e visa a mitigação da pobreza, mediante transferência de renda do Estado para as famílias beneficiárias.

I.2. Antecedentes

2. Segundo a legislação brasileira, o apoio a cidadãos em situação de vulnerabilidade social é obrigatório. O artigo 6º da Constituição Federal estabelece que todos os brasileiros nessa situação têm direito a uma renda básica familiar, garantida pelo Estado. A Lei nº 10.835, de 2004, por sua vez, detalha que essa renda será alcançada em etapas, priorizando as camadas mais necessitadas da população. Ambas as disposições legais reforçam que a transferência de renda aos mais pobres é um imperativo legal no Brasil.

3. Segundo a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>), seguindo parâmetros de renda do Banco Mundial, em 2021 o Brasil atingiu marcas históricas em relação à pobreza e à extrema pobreza desde o início da série em 2012. Cerca de 62,5 milhões de pessoas, ou 29,4% da população, viviam em situação de pobreza, enquanto 17,9 milhões, ou 8,4%, estavam em extrema pobreza. Entre 2020 e 2021, o número de pessoas abaixo da linha de pobreza aumentou 22,7% (mais 11,6 milhões) e o de pessoas em extrema pobreza cresceu 48,2% (mais 5,8 milhões). O Banco Mundial define a linha de pobreza como renda per capita de US\$ 5,50 PPC (aproximadamente R\$ 486 mensais per capita) e a de extrema pobreza como US\$ 1,90 PPC (cerca de R\$ 168 mensais per capita).

4. Em 2021, foi criado o Programa Auxílio Brasil (PAB) que passou a ser o principal instrumento de garantia de renda no novo cenário de pobreza e carestia que adveio da crise da Covid-19. Sua criação tornou oportuna a avaliação do novo programa sob a ótica comparativa com o antigo Bolsa Família, programa que o precedeu, apontando avanços e retrocessos trazidos pelas mudanças de valores, bem como quanto às novas parcelas criadas (TC 007.871/2022-8, Rel. Min-Subst. Augusto Sherman).

5. Já em 2023, o PAB foi sucedido pela reformulação do Programa Bolsa Família (PBF) mediante promulgação da Lei nº 14.601/2023. O atual programa beneficiou, no mês de agosto, 21,1 milhões de famílias com uma renda média de R\$ 686,04. O Novo PBF se destaca por efetuar transferências diretas de renda condicionadas ao cumprimento pelas famílias de compromissos com a educação e a saúde. Ele também possui um foco especial na primeira infância, fornecendo benefícios específicos para nutrízes, gestantes e menores de 18 anos, em um esforço articulado para combater a pobreza e promover o desenvolvimento integral do cidadão.

6. Considerando a sucessão dos programas de transferência de rendas, o redesenho do PBF, a importância do tema, a alta materialidade envolvida (R\$ 14,3 bilhões em agosto de 2023) e a possibilidade de contribuir para o melhor desempenho da política de transferência de renda, a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) propôs a realização desta auditoria operacional com o objetivo de avaliar o novo PBF. A fiscalização foi autorizada pelo Exmo. Ministro Vital do Rêgo, relator do presente processo, por meio de Despacho de 25/5/2023 nos autos do processo TC 007.965/2023-0.

1.3. Objetivo e escopo da auditoria

7. As análises desenvolvidas durante a etapa de planejamento da fiscalização permitiram definir o escopo e especificar com mais detalhes os objetivos da auditoria.

8. O objetivo da auditoria foi definido como sendo avaliar a focalização e a equidade do Programa Bolsa Família, bem como induzir o gestor, doravante, a criar e divulgar periodicamente indicadores relacionados a essas avaliações, que permitirão maior transparência e controle social do gasto público.

9. Como forma de se alcançar esse objetivo, a avaliação foi estruturada a partir da definição das seguintes questões de auditoria:

- a) Questão 1: O novo Programa Bolsa Família (PBF) distribui os recursos de forma equitativa entre os membros das famílias beneficiárias, considerando o valor per capita família?
- b) Questão 2: O PBF apresentou melhoria de custo-efetividade da política de transferência de renda?
- c) Questão 3: Qual é o nível de focalização do PBF considerando as estimativas dos erros de inclusão e exclusão?
- d) Questão 4: As estimativas de cobertura regional do PBF são adequadas e atuais?
- e) Questão 5: O atual desenho do Programa Bolsa Família pode incentivar o comportamento de busca de trabalho formal pelos beneficiários?

10. Devido à limitação de recursos e por motivos de conveniência e oportunidade, decidiu-se que não integra o escopo deste trabalho e por isso não serão examinados na auditoria: a) o cadastramento de potenciais beneficiários do PAB no Cadastro Único; b) a identificação de casos concretos de fraudes e de irregularidades nos pagamentos; c) a adequação dos pagamentos realizados no âmbito do contrato com a Caixa Econômica Federal (Caixa); d) as condicionalidades de educação e saúde previstas no programa.

1.4. Critérios

11. Utilizaram-se como principais critérios de auditoria as referências legais e normativas sobre o PAB, que estão listadas no Apêndice A.

12. Para aferir o nível de equidade *per capita* do programa avaliado, foram utilizados como parâmetros a equidade *per capita* do PAB e, posteriormente, o conjunto de benefícios aprovados na

lei de criação do Novo PBF. Os resultados obtidos para o PAB e Novo PBF também foram utilizados como critérios para mensuração do custo-efetividade do PAB.

13. Para mensuração do grau de focalização do PAB foram utilizadas estimativas dos beneficiários com direito ao programa a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) anual de 2022.

14. Os capítulos destinados à descrição dos achados de auditoria explicitam com maior detalhamento como tais critérios foram utilizados.

I.5. Métodos aplicados

15. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Instituições Superiores de Controle (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

16. Durante a etapa de planejamento, foram coletadas informações acerca do tema mediante pesquisa na legislação, na literatura, em documentos e sistemas informatizados do Poder Executivo, bem como estudos acadêmicos, de órgãos e entidades especializados em temas atinentes a programas de assistência pública mediante transferência de rendas a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Também foram realizadas reuniões com os gestores do Ministério da Cidadania.

17. Ao longo da etapa de execução, aplicaram-se os procedimentos estabelecidos na matriz de planejamento. Dados, informações e documentos necessários à investigação foram solicitados por meio de ofícios de requisição encaminhados aos responsáveis pela implementação do Novo PBF. Foram desenvolvidas análises quantitativas utilizando-se dados das edições mais recentes da PNADC do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e com dados administrativos obtidos junto ao Ministério da Cidadania. Também foram realizadas entrevistas com os gestores. As informações obtidas e as constatações decorrentes foram organizadas em uma matriz de achados.

18. Realizaram-se painéis de referência interno e com os gestores para colher contribuições à matriz de planejamento do trabalho e para avaliar a qualidade e a pertinência das conclusões e das propostas de encaminhamentos consignadas na matriz de achados ao final da etapa de execução. Ambas as matrizes também foram validadas em reuniões realizadas com os gestores do MDS. Não foram realizadas painéis com especialista no tema da auditoria, por a metodologia utilizada nesta auditoria ser a mesma já validada na auditoria do PAB (TC TC 007.871/2022-8).

19. Ato contínuo, foi elaborado relatório preliminar de auditoria que foi remetido aos gestores, para a obtenção de seus comentários sobre as constatações e sobre as respectivas propostas de encaminhamento, conforme previsto no item 145 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, bem como em observação à Resolução TCU 315/2020. As informações e esclarecimentos prestados pelos gestores serão analisados detidamente em apêndice próprio do relatório final de auditoria.

I.6. Organização do relatório

20. Sucede a presente introdução, o Capítulo II, que contém a visão geral do PBF, com a descrição de seus objetivos, forma de funcionamento, os principais atores envolvidos e a legislação relacionada.

21. Os Capítulos III a VII tratam das cinco questões de auditoria e dos respectivos achados:

- a) Achado 1 – Prejuízo do Benefício Complementar à equidade do Programa.;
- b) Achado 2 – Prejuízo do Benefício Complementar ao custo-efetividade no combate à pobreza;
- c) Achado 3 – Prejuízo do Benefício Complementar à focalização do programa e à qualidade do CadÚnico.;
- d) Achado 4 – Estimativas de cobertura regional do PBF inadequadas e desatualizadas;

e) Achado 5 – Desincentivo do desenho atual do Programa à formalização no mercado de trabalho.

22. Finalmente, após o capítulo VIII apresentar as análises do monitoramento do Acórdão 2.725/2022 – Plenário, a respeito de auditoria do PAB, os Capítulos IX e X trazem, respectivamente, a conclusão e a proposta de encaminhamento, que sintetiza as recomendações propostas ao longo do relatório.

23. O relatório apresenta, ainda, os seguintes apêndices: a) o Apêndice A contempla as principais leis e regulamentos considerados nessa auditoria; b) o Apêndice B apresenta dados orçamentários históricos sobre programas de transferência de renda; b) o Apêndice C apresenta a nota metodológica sobre a estimação do público-alvo e valores dos programas em análise; d) o Apêndice D apresenta a nota metodológica sobre a estimação de custo-efetividade; e) o Apêndice E apresenta análise da oferta de trabalho segundo teoria econômica; e f) o Apêndice F apresenta o desenho do programa e seus efeitos sobre o mercado de trabalho.

II. VISÃO GERAL

24. O PBF foi instituído definitivamente pela Lei 14.601/2023, oriundo da conversão em lei da Medida Provisória (MP) 1.164/2023, em substituição ao PAB. Hoje é o principal programa de transferência de renda no país. Até a data final de execução desta auditoria, o novo programa funcionava com suporte no decreto do programa anterior (Decreto 10.852/2021), naquilo que não lhe fosse contrário, e nas demais legislações infralegais pertencentes ao arcabouço do programa de transferência de renda ao longo das duas décadas.

25. Na verdade, o novo programa passou a se desenhar a partir da MP 1.155, de 1º de janeiro de 2023, com a chegada do novo governo, que garantiu a extensão do pagamento do adicional de R\$ 200,00 por família (art. 1º, § 1º, inciso I), até então provisório na égide do PAB. A MP 1.164, de 2 de março de 2023, institui o novo programa, acrescentando ao programa anterior, além do supracitado adicional, o pagamento de R\$ 150,00 por criança de zero a sete anos incompletos, o Benefício Primeira Infância (BPI), e definindo como critério de elegibilidade para o programa uma única linha de pobreza, de R\$ 218,00 *per capita* familiar.

26. O novo PBF é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), que é o Órgão responsável por gerenciar os benefícios do programa e de envio de recursos para pagamento a ser realizado por outros órgãos estatais. Destaca-se sua abrangência nacional.

27. Da leitura do art. 3º da Lei 14.601/2023, constata-se que os objetivos do PBF são:

- I – combater a fome, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias;
- II – contribuir com a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações;
- III – promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza.

Parágrafo único. Os objetivos do Programa Bolsa Família serão obtidos por meio de:

- I – articulação entre o Programa e as ações de saúde, de educação, de assistência social e de outras áreas que atendam o público beneficiários, executados pelos governos federal, estaduais, municipais e distrital;

(...)

28. Adicionalmente, houve reformulação dos benefícios existentes no programa anterior, a começar pelo Benefício Complementar (BComp), que garantiu o pagamento mínimo de R\$ 600,00 por família, acompanhando assim a mesma *rationale* de dois benefícios do PAB: o Benefício Extraordinário de R\$ 400 no mínimo por família conjugado com o Adicional Complementar de R\$ 200,00 por família.

29. Na estrutura inicial do desenho do programa, foi acrescentado o Benefício de Renda de Cidadania (BRC), que prevê o pagamento de R\$ 142,00 por integrante da família beneficiária e que busca equalizar o pagamento *per capita* das famílias com mais de cinco integrantes, perfil de

família acima da qual o pagamento deste benefício supera os R\$ 600,00 do BComp. Além do BPI já citado anteriormente, foi acrescentado o Benefício Variável Familiar (BVF), que paga R\$ 50,00 por cada beneficiário gestante, nutriz, criança de 7 a 12 anos incompletos ou adolescente de 12 a 18 anos incompletos, pagos além do BComp. Por fim, criou-se o Benefício Extraordinário de Transição para garantir que nenhum beneficiário recebesse no novo programa valor inferior do que recebera no PAB.

30. Por fim, calha esclarecer que, nos termos da Lei que instituiu o Novo PBF, a família beneficiária do novo PBF cuja renda per capita superar os R\$ 218,00 mensais, mas não meio salário-mínimo, deve ser mantida por até 24 meses no programa, porém percebendo 50% dos benefícios a que faria jus caso não tivesse o superado o limite mencionado (R\$ 218,00).

III. Principais atores envolvidos na implementação do PBF

31. A operacionalização e a gestão do programa estão definidas na Seção VI, artigos 11 a 14 da Lei 14.601/2023, cuja regulamentação foi estabelecida pelo Decreto 11.566/2023.

32. O Novo PBF tem sua gestão realizada de forma compartilhada. Assim, tanto a União, quanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm deveres em sua execução. Esses entes federados têm a responsabilidade de ofertar serviços de saúde, educação e assistência social ao público-alvo do programa. No nível federal, compete ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (que sucedeu o antigo Ministério da Cidadania) a coordenação, gestão e operacionalização do Novo PBF. Também, esse Ministério é responsável por estabelecer os mecanismos de funcionamento do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Novo PBF e do Cadastro Único.

33. Ainda em relação as competências ao cargo do MDS, há uma desconcentração das atividades em termos de secretarias e departamento, remetendo a cada órgão a responsabilidade pela implementação e execução de cada benefício do Novo PBF (Vide Anexo 1 - Organograma do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome), observando-se o seguinte:

- a) Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS): competência pelos benefícios assistenciais;
- b) Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc): competência pelos demais benefícios.

34. Por fim, nos termos do artigo 15 da Lei 14.601/2023, cabe esclarecer que a operação e os pagamentos do programa são realizados por meio da Caixa Econômica Federal (Caixa), que atua nessas ações conforme condições pactuadas com o governo federal e estabelecidas em regulamento.

IV. EQUIDADE NA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE AS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA

35. O presente capítulo tem como objetivo avaliar se as transferências de renda realizadas pelo Programa Bolsa Família (PBF) são equitativas entre as diversas famílias que se beneficiam do programa, considerando o valor *per capita* que as famílias recebem.

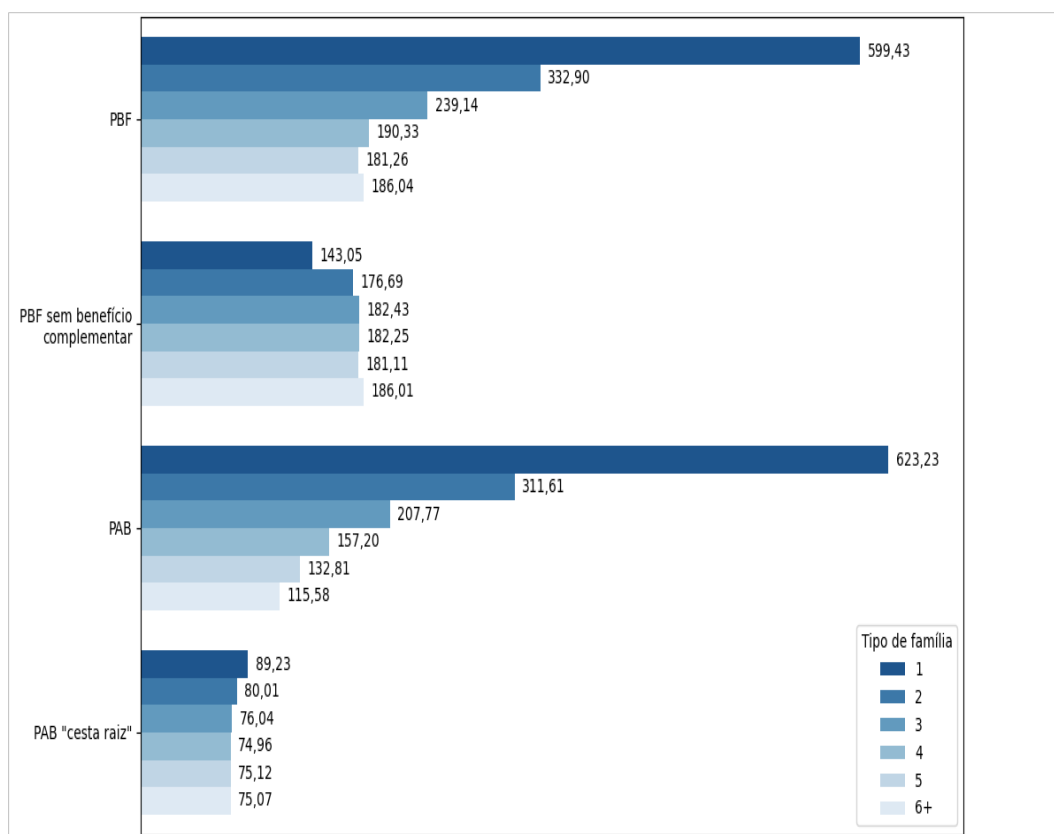
V. Prejuízo do **Benefício** Complementar à equidade do Programa

36. O Benefício Complementar (mínimo de R\$ 600,00 por família) comprometeu a equidade do programa, gerando incentivos para que as famílias se cadastrem separadamente, afetando, assim, a qualidade do CadÚnico (Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal). Apesar disso, a equidade de recebimento de valores *per capita* entre as famílias beneficiárias do PBF melhorou em comparação ao Programa Auxílio Brasil (PAB), que também previa o Benefício Complementar em mesmo montante.

37. Como padrão de comparação do desenho de transferência de renda do PBF, utilizou-se o desenho do PAB, por ter sido o programa anterior e analisado já por este Tribunal em recente auditoria. Alternativamente, também foi adotada para comparação o próprio desenho do PBF com a exclusão do Benefício Complementar.

38. Considerando que a implementação completa do desenho do PBF aconteceu apenas em junho de 2023, com a inclusão de todos os benefícios, os dados desse mês foram escolhidos para basear as comparações dos diferentes desenhos de transferência de renda. Já em relação ao PAB e ao PAB “cesta raiz”, resultado da exclusão dos benefícios extraordinário e complementar, que garantiam o mínimo de R\$ 600,00 por família, foi utilizado o mês de agosto de 2022, inflacionando os valores pelo IPCA até junho de 2023. Os resultados são apresentados na Figura 1.

Figura 1 - Valor do benefício per capita por classe de número de pessoas na família e desenho do programa

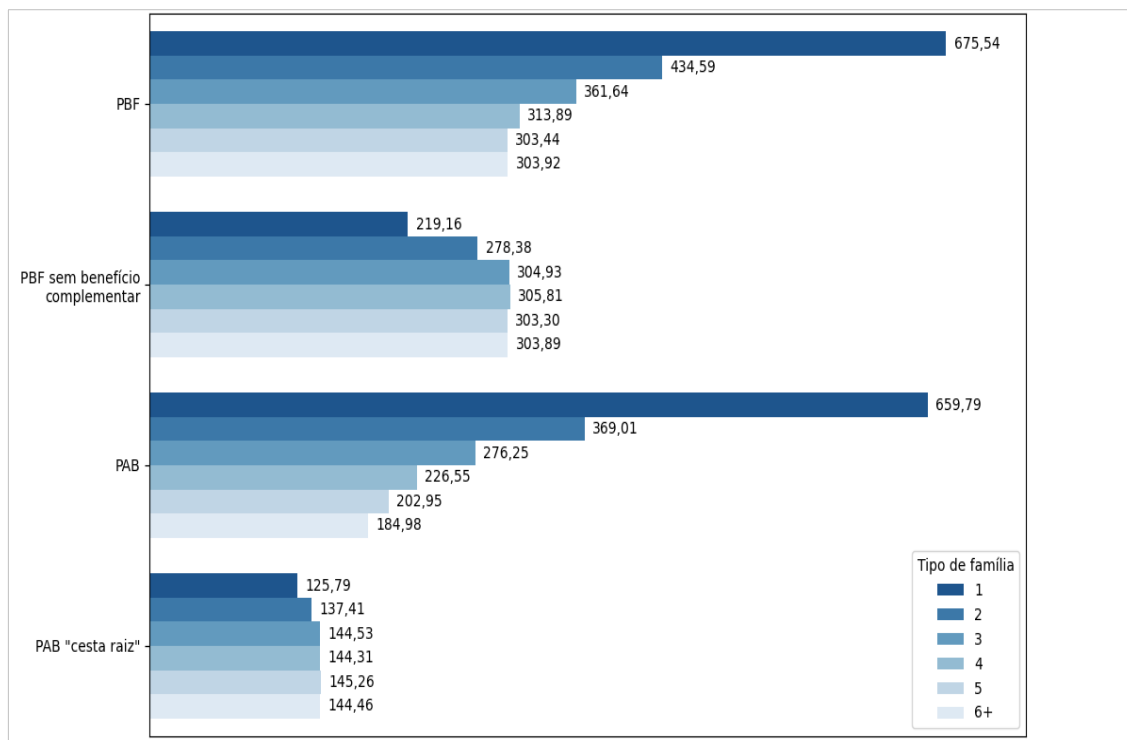


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Folha de Pagamentos do PBF e PAB e Cadastro Único.

39. Ao se analisar o gráfico, deve-se ter em mente a representatividade de cada uma das classes de número de famílias. Em junho de 2023, havia 5.288.492 famílias unipessoais (25% do total), 6.030.335 famílias com duas pessoas (28%), 5.204.103 famílias com três pessoas (25%), 2.887.690 famílias com quatro pessoas (14%), 1.141.751 famílias com cinco pessoas (5%), e 667.337 famílias com seis ou mais pessoas (3%).

40. É importante considerar que a transferência de renda desses programas não são a única fonte de renda dessas famílias. Ainda que haja aquelas que sobrevivem apenas da renda transferida pelos programas, muitas declaram já possuir alguma renda e os programas vem complementá-la, permitindo uma vida mais digna. Inclusive, essas rendas constituem critério para o valor de recebimento de benefícios adicionais de superação da extrema pobreza no PAB. Portanto, a avaliação sobre equidade deve considerar não apenas os benefícios pagos, mas incluir também as rendas que estas famílias já declararam receber. O resultado dessa segunda avaliação pode ser visto na Figura 2.

Figura 2 - Valor da renda per capita por classe de número de pessoas na família e desenho do programa



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Folha de Pagamentos do PBF e PAB e Cadastro Único.

41. Fica evidente por ambas as figuras que o desenho de transferência de renda do PBF, que contempla a manutenção do Benefício Complementar oriundo do PAB, como detectado em auditoria anterior (TC 007.871/2022-8), continua a privilegiar as famílias unipessoais. Cabe ressaltar que essas famílias unipessoais, por óbvio, não contém nenhuma criança ou adolescente, público prioritário do PAB, conforme art. 3º, inciso III, da Lei 14.601/2023.

42. Percebe-se também que tanto o extinto PAB “cesta raiz” (sem os Benefícios Extraordinário e Complementar) como o PBF sem o Benefício Complementar fariam com que as pessoas tivessem acesso a uma renda *per capita* muito semelhante entre si, independentemente de pertencerem a uma família mais numerosa ou constituírem, individualmente, uma família unipessoal. Como pode ser evidenciado graficamente, a criação dos Benefícios Extraordinário e Complementar, ambos de valores elevados e pagos por família, acabou por gerar maior desigualdade de renda *per capita* entre os beneficiários do PBF e do PAB.

43. Esses resultados são fruto direto do desenho desses benefícios. Ao instituir um pagamento mínimo a todas as famílias, o Benefício Complementar, bem como o Extraordinário (no caso específico do PAB) acaba por se tornar um cobertor que se sobrepõe às particularidades das diversas famílias beneficiárias do PAB e por impedir maior efeito dos benefícios de pagamento por indivíduo criados pelo PBF. Por exemplo, pelas regras do PBF, uma mãe sem renda, com um filho adolescente e uma criança de 3 anos tem recebido R\$ R\$ 800,00 por mês (ou R\$ 266,67 *per capita*), que é menos da metade do valor *per capita* que uma pessoa sozinha sem renda tem recebido, de R\$ 600,00 por mês. Simulando uma situação do PBF sem o Benefício Complementar, embora ambos os casos possam estar recebendo menos, a mãe com a família teria direito a R\$ 626,00 por mês (R\$ 208,67 *per capita*) e a pessoa sozinha, a R\$ 142,00 por mês, o que faria com que a mãe, desta vez, recebesse maior pagamento *per capita* em relação à pessoa sozinha, mas com tratamento mais equalitário em relação à situação original do desenho e com priorização das crianças e jovens objetivado pela própria Lei. A diminuição do pagamento para os dois casos pode ser minorada pela destinação do orçamento do Benefício Complementar para reforçar, de maneira

mais eficiente, o próprio PBF, como veremos na questão de auditoria seguinte. O fato é que boa parte dos novos gastos orçamentários foram direcionadas a pessoas que moram sozinhas e não ao público prioritário do PAB: crianças e adolescentes.

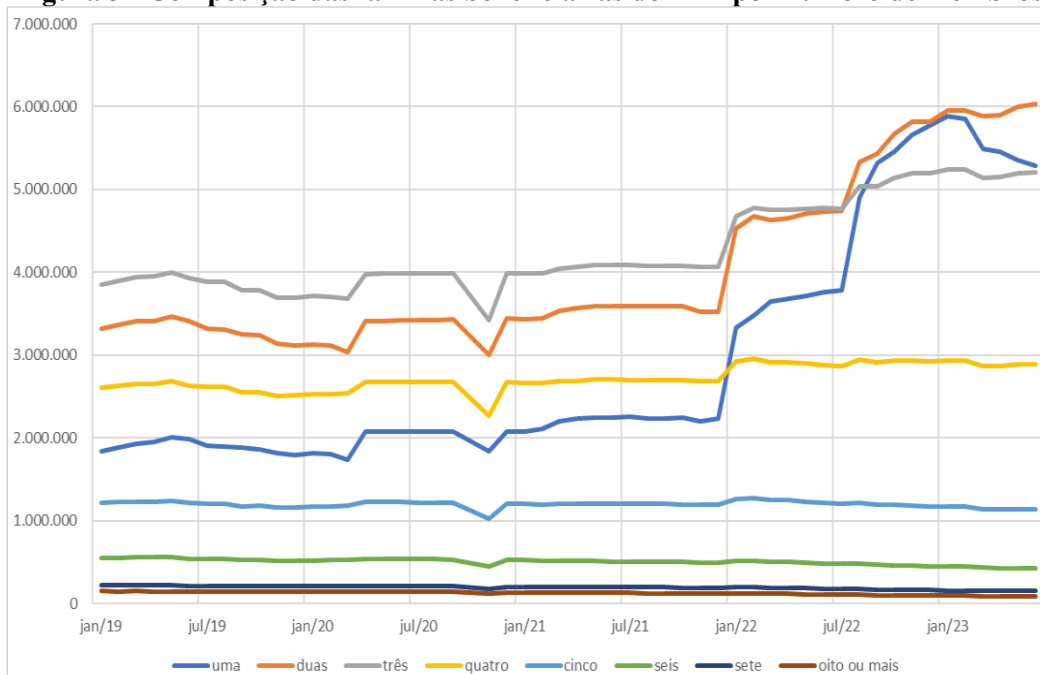
44. Há de se ressaltar que, comparado ao PAB, o atual PBF apresentou alguma melhora na equidade dos benefícios, considerando o pagamento *per capita* aos diversos perfis de família, em razão da adoção dos demais benefícios. Primeiro, como pode se verificar nas comparações entre as distribuições do PBF e do PAB nos gráficos anteriores, o Benefício de Renda de Cidadania (BRC), ao garantir o valor mínimo de R\$ 142,00 por membro, equaliza os valores *per capita* recebidos a partir das famílias com 5 pessoas ou mais, casos em que o valor total ultrapassa aquele proporcionado pelo Benefício Complementar, de R\$ 600 por família. Segundo que os Benefícios de Primeira Infância (PBI) e Variável Familiar (BVF) são concedidos por fora do Benefício Complementar, diferentemente do que era feito no PAB, no qual benefícios similares eram concedidos por dentro e quase que completamente neutralizados pelo Benefício Complementar. Porém, apesar da criação desses últimos benefícios, a despeito de melhorar a equidade relativamente ao PAB, perdura ainda um desnível significativo de percepção de valores *per capita* entre as famílias com uma, duas, três e quatro pessoas ou mais.

45. O principal efeito da criação do Benefício Complementar é o forte incentivo a declarações inverídicas sobre composição familiar, fragmentando as famílias em vários pedaços, de maneira que cada fragmento receba os R\$ 600,00 mínimos. Esse comportamento acaba por gerar distorções ainda maiores, pois enquanto uma família de adultos pode se fragmentar em tantas famílias quanto pessoas forem constituindo diversas famílias unipessoais, uma família com crianças e adolescentes não tem a mesma capacidade.

46. Também a disparidade existente entre o benefício mínimo, de R\$ 600,00, e a atual linha de pobreza, de R\$ 218,00, acaba gerando mais desigualdades. Atualmente as famílias beneficiárias do PBF, ou seja, famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 218,00 reais, têm seus níveis de renda projetados para rendas até três vezes esse valor. Enquanto isso, famílias cuja renda *per capita* está pouco acima da atual linha de pobreza ficam sem receber benefícios de transferência de renda. Cria-se assim um sentimento de injustiça e um incentivo maior para que estas famílias acima da linha de pobreza subdeclarem suas rendas e ingressem no programa.

47. Por fim, todos esses incentivos negativos acabam por dificultar o saneamento do Cadastro Único. Considerando que o Cadastro não é utilizado apenas para o PBF, mas também para diversas outras políticas sociais que têm como alvo a população pobre, estas outras políticas também podem ser prejudicadas com a deterioração da qualidade do Cadastro, conforme pode ser observado na Figura 3, que mostra o crescimento acentuado de “famílias unipessoais”.

Figura 3 - Composição das famílias beneficiárias do PBF por número de membros



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do CadÚnico.

48. Do exposto, conclui-se que a adoção do Benefício Complementar, em valor único por família, muito acima dos valores normalmente percebidos pelas famílias devido a sua composição familiar e muito acima da atual linha de pobreza, traz prejuízos aos objetivos de priorização das crianças e adolescentes e gera incentivos a declarações distorcidas sobre composição familiar e renda, prejudicando a qualidade das informações existentes no Cadastro Único.

49. Por fim, há que se fazer apenas uma ressalva. O fato de se reconhecer nas análises desenvolvidas as vantagens de pagamentos equitativos *per capita*, não significa, necessariamente, que esses sejam critérios ótimos que devam ser considerados estrita e isoladamente no desenho de uma política assistencial. Outros fatores devem ser considerados. Por exemplo, sabe-se que famílias com quantidade de membros maior conseguem auferir determinados ganhos de escala em suas despesas, os quais devem ser levados em conta no momento do desenho da política social.

50. Assim, diante de tudo que foi apurado, propõe-se **recomendar** ao **MDS** que nos estudos para ajustes e normatização do PBF, seja considerada a importância de promover pagamentos *per capita* mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade.

51. Neste mesmo sentido, cabe também **informar** ao MDS, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal (CAS), à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados, à Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República e ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Ministério do Planejamento e Orçamento (Cmap) que o Benefício Complementar do Programa Bolsa Família, de que trata o art. 7º, § 1º, inciso II, da Lei 14.601/2023, provoca prejuízo à equidade do programa e eleva o custo-efetividade no combate à pobreza, bem como impõe dificuldades na gestão da qualidade do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

VI. CUSTO-EFETIVIDADE DO PROGRAMA

52. O presente capítulo tem como objetivo avaliar o custo-efetividade no combate à pobreza proporcionado pelo novo PBF, de forma a responder a segunda questão de auditoria.

53. A investigação dessa questão foi desenvolvida a partir de estimativas realizadas com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) anual de 2022. Os valores pagos pelo Bolsa Família foram imputados sobre a renda preexistente do público-alvo estimado do programa, para que se pudesse aferir o quanto suas regras seriam capazes de reduzir em termos percentuais a pobreza e para que se pudesse comparar os resultados obtidos com o custo-efetividade de outros modelos de assistência, como o Programa Auxílio Brasil. Os resultados obtidos são descritos no subtítulo seguinte e em detalhes no Apêndice D.

VII. Prejuízo do Benefício Complementar ao custo-efetividade no combate à pobreza

54. Com base em estimativas realizadas com dados da PNADC anual 2022, foi possível constatar que as mudanças introduzidas pelo PBF levaram a uma melhora no custo-efetividade em relação ao programa de transferência anterior, o PAB, entretanto a manutenção do Benefício Complementar continua a comprometer o custo-efetividade, tendo como consequência o desperdício de recursos públicos, pois seria possível gastar um montante menor para alcançar o mesmo resultado em termos de redução da pobreza.

55. Foi utilizado o hiato de pobreza como medida de pobreza. Esse indicador mensura a média da proporção da linha de pobreza que precisa ser acrescentada a renda de uma sociedade para erradicar a pobreza.

56. O custo-efetividade para redução da pobreza proporcionado pelo PBF foi estimado em R\$ 1,94 bilhão mensal para reduzir 1 ponto percentual (p.p.) do hiato de pobreza, considerando como linha de pobreza a renda *per capita* de US\$ 5,5 ao dia, adotada pelo Banco Mundial. Entretanto, quando se realiza a mesma estimativa suprimindo o Benefício Complementar, o custo efetividade se altera para R\$ 1,69 bilhão para reduzir o mesmo 1 p.p. no hiato da pobreza, implicando menores gastos para se alcançar os mesmos resultados de combate à pobreza.

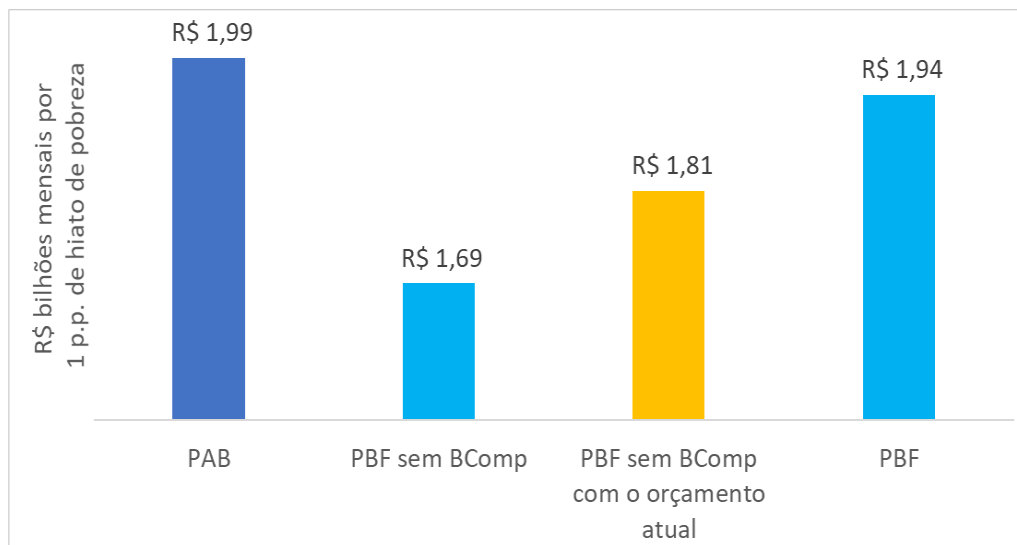
57. O critério inicial de comparação utilizado foi o custo-efetividade do PAB de R\$ 1,99 bilhão mensal para redução de 1 p.p. do hiato de pobreza a linha de US\$ 5,5 ao dia, considerando o poder de paridade de compra PPC 2011. Ao longo do desenvolvimento do relatório, o PBF sem o Benefício Complementar passou a ser utilizado também como critério, devido aos resultados positivos obtidos.

58. Da literatura econômica, sabemos que gastos com programas sociais, entre eles de transferência de renda, apresentam retornos decrescentes dos gastos aplicados, ou seja, a erradicação da pobreza vai se tornando cada vez mais custosa à medida que se aumentam os gastos.

59. Em virtude disso, é necessário que se analise se esse aumento do custo-efetividade com o Benefício Complementar se deve à outra razão que não esse fenômeno econômico. Nesse desiderato, simulou-se como seria o custo-efetividade do PBF caso se considerassem as regras apenas dos benefícios do PBF à exceção do Benefício Complementar, mas aplicando o mesmo orçamento atualmente dotado ao PBF.

60. Caso o PBF sem o Benefício Complementar despendesse o mesmo montante do PBF com Benefício Complementar, aquele apresentaria um custo-efetividade de apenas R\$ 1,81 bilhão mensal para reduzir cada 1 p.p. de hiato de pobreza. Portanto, o custo-efetividade seria inferior aos R\$ 1,94 bilhão do PBF como está sendo pago atualmente. A Figura 4, abaixo, reproduz as estimativas de custo-efetividade mencionadas.

Figura 4 - Simulações de custo-efetividade para o PBF e PAB considerando diferentes desenhos e orçamentos



Fonte: Elaboração própria, com base em dados demográficos da Pnad anual de 2022 e nas regras dos programas.

Nota: O custo-efetividade foi calculado considerando a linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial de renda *per capita* de US\$ 5,50 percebidos ao dia.

61. O ajuste no PBF sem Benefício Complementar para se alcançar a despesa do PBF foi realizado pela majoração dos três benefícios individuais do PBF: o Benefício de Renda de Cidadania (BRC), o Benefício Primeira Infância (BPI) e o Benefício Variável Familiar (BVF). Aplicou-se um fator de aumento comum aos três benefícios individuais, que envolveu a multiplicação dos valores dos benefícios por 1,44, elevando o BRC de R\$ 142,00 para R\$ 204,48 por indivíduo, o BPI de R\$ 150,00, para R\$ 216,00 por criança até 6 anos, e o BVF de R\$ 50,00 para R\$ 72,00 pelos demais indivíduos beneficiários.

62. Logo, o valor maior de custo-efetividade do atual PBF, de R\$ 1,94 bilhão por 1 p.p. de pobreza, deve-se ao desenho do programa, haja vista que foi possível encontrar um desenho alternativo de PBF sem o Benefício Complementar que, com mesmo orçamento, resultaria em um custo-efetividade menor, de R\$ 1,81 bilhão para reduzir 1 p.p. de pobreza. Dito de outro modo, dada a mesma despesa, o PBF que suprimisse o Benefício Complementar apresentaria maior impacto na redução de pobreza do que o PBF atual, podendo comparativamente reduzir a pobreza em 7,2% mais do que o PBF atual.

63. Retornando rapidamente à questão da equidade da questão de auditoria 1 para aplicar os novos valores majorados dos benefícios individuais acima obtidos, podemos verificar que a situação da mãe com filhos torna-se melhor do que o atual PBF, demonstrando a priorização do orçamento a esse grupo de famílias.

Tabela 1 - Valores per capita familiar em reais pagos para diversos desenhos

Casos	PBF atual	PBF sem o BComp	PBF sem o BComp e mesmo orçamento do PBF
A mãe nutriz com dois filhos	266,67	208,67	300,48
Beneficiário sozinho	600,00	142,00	204,48

Fonte: Elaboração própria, com base em dados demográficos da Pnad anual de 2022 e nas regras dos programas.

64. Pode-se elaborar simulação inversa, desta vez, buscando a magnitude de despesas do PBF sem o Benefício Complementar que assegurasse o mesmo impacto na redução de pobreza do atual PBF. Assim, se fossem realizados pagamentos do PBF sem o Benefício Complementar de forma que se obtivesse o mesmo efeito no hiato de pobreza produzido pelo PBF, haveria necessidade de um gasto estimado de R\$ 10,73 bilhões mensais. Para tanto, seria necessário multiplicar os três benefícios individuais da “cesta raiz” por 1,31. Assim, o BRC passaria de R\$ 142,00 para R\$ 186,02 por indivíduo, o BPI de R\$ 150,00 para R\$ 196,50 por criança, e o BVF de R\$ 50,00 para R\$ 65,50 por indivíduo. Como o gasto estimado do PBF é de R\$ 11,81 bilhões mensais, pode-se concluir que a economia que poderia ser obtida pelo PBF sem o Benefício Complementar seria de R\$ 1,08 bilhão mensal, mantendo-se o mesmo impacto na redução de pobreza.

65. Do exposto, conclui-se que, dados os resultados obtidos, o atual PBF, que vem sendo pago com Benefício Complementar, é menos eficiente no combate aos índices de pobreza do que o PBF, caso estivessem sendo pagos apenas os benefícios BRC, BPI e BVF.

66. O principal fator determinante dos maus resultados em termos de custo efetividade do PBF atual é o Benefício Complementar, que define um valor pago aos beneficiários desconsiderando o tamanho da família. A adoção de pisos familiares se iniciou com o benefício extraordinário (mínimo de R\$ 400) e do complementar (mais R\$ 200) no PAB, que, de certa forma, reproduziu a experiência do Auxílio Emergencial, que passou a ser pago nos períodos mais críticos da pandemia do Covid-19. Por outro lado, o PBF sem o Benefício Complementar possuiria uma lógica diferente, que privilegiaria a alocação de recursos considerando os tamanhos das famílias, pagando valores mais equitativos por pessoas nas famílias beneficiárias em função dos benefícios variáveis, o BRC, o BPI e o BVF, serem pagos por indivíduo (gestantes, nutrízes, crianças e jovens).

67. Em outras palavras, o pagamento de parcelas *per capita* tende a aproveitar melhor os recursos aplicados para retirar as famílias da pobreza do que o pagamento de valor único por família. Neste último, uma parcela maior de recursos é alocada para famílias já situadas acima da linha de pobreza utilizada como parâmetro.

68. Isso tem acarretado desperdício de recursos, pois menor montante poderia ser gasto para se alcançar o mesmo resultado de redução da pobreza ou o mesmo montante poderia estar gerando maior redução na pobreza.

69. Assim, propõe-se: (i) **recomendar** ao MDS que nos estudos para ajustes e normatização do PBF, seja considerada a importância de promover pagamentos *per capita* mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade e (ii) **informar** ao MDS, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal (CAS), à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados, à Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República e ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Ministério do Planejamento e Orçamento (Cmap) que o Benefício Complementar do Programa Bolsa Família, de que trata o art. 7º, § 1º, inciso II, da Lei 14.601/2023, provoca prejuízo à equidade do programa e eleva o custo-efetividade no combate à pobreza, bem como impõe dificuldades na gestão da qualidade do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

70. Espera-se que as ações dos gestores advindas do encaminhamento proporcionem menor custo-efetividade no combate à pobreza, levando a maior redução da pobreza com uma despesa de recursos equivalente ou menor despesa para se alcançar a mesma redução de pobreza.

VIII. NÍVEL DE FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA

71. O presente capítulo tem como objetivo avaliar quanto o Programa Bolsa Família está focalizado, considerando o público-alvo que atende os critérios legais do benefício, bem como estimar a quantidade de erros de inclusão e exclusão indevida do programa, de maneira a responder a terceira questão de auditoria.

72. A investigação dessa questão foi desenvolvida por meio da comparação entre estimativas realizadas com base em dados da PNADC, utilizando os critérios legais do PBF, e a quantidade de famílias beneficiadas pelo programa.

73. O achado deste capítulo aponta para problemas de focalização em agosto de 2023, decorrentes do desenho do programa, principalmente da manutenção, em regra, de um valor único por família beneficiária, que serviria de incentivo para declarações inexatas de renda e fragmentação fictícia de famílias.

IX. Prejuízo do Benefício Complementar à focalização do Programa e à qualidade do CadÚnico

74. As estimativas baseadas na PNADC revelaram que, a partir de 2023, houve combate aos erros de inclusão, porém remanesecendo problema significativo de focalização no PBF com possíveis erros de inclusão de **2,18 milhões de famílias** beneficiárias em agosto/2023, ou seja, **cerca de 11,4% das famílias beneficiárias** provavelmente não fazem jus ao programa. Tal situação decorreu, principalmente, de fragilidades no cadastramento autodeclaratório do CadÚnico, que tem possibilitado, no período mais recente, a inscrição das famílias de forma fragmentada, situação que se tornou atrativa em função do desenho do programa, que prevê a concessão de um valor por família, independentemente do tamanho.

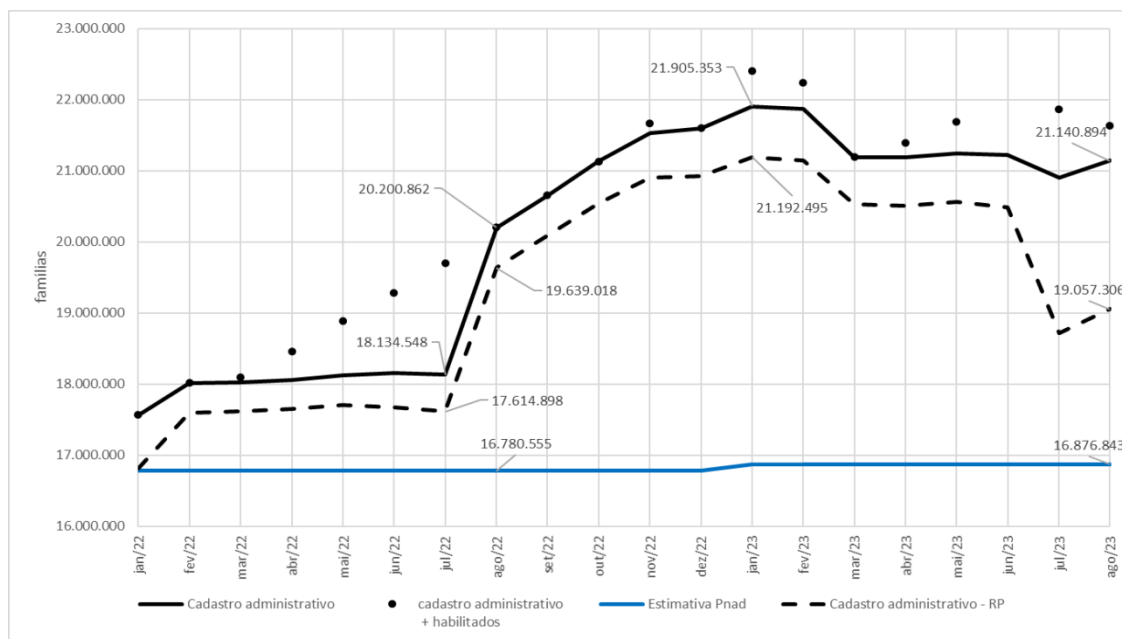
75. Para avaliar a focalização do programa foram adotados os critérios de elegibilidade do Bolsa Família, previstos na Lei 14.601/2023, art. 7º, § 1º, bem como as estimativas de beneficiários oriundas da PNADC anual de 2022, associadas ao nível de focalização do extinto Programa Auxílio Brasil.

76. A metodologia para estimar o público elegível, detalhada no Apêndice D deste relatório, utilizou dados da PNADC Anual de 2022 e considerou os fatores a seguir, entre outros:

- a) os domicílios na PNADC são considerados como se famílias fossem, já que a grande maioria dos domicílios no Brasil equivalem a famílias e, assim, as diferenças estatísticas não são significativas;
- b) os rendimentos de trabalho das famílias considerados para apuração do critério de elegibilidade de renda (ser inferior à linha de pobreza) são os dos postos formais de trabalho, compostos de trabalhadores com carteira assinada, bem como empregadores e conta-própria com CNPJ registrados;
- c) aos rendimentos de trabalho se juntam os rendimentos de outras fontes à exceção dos rendimentos do PBF e de Outros Programas Sociais;
- d) para a estimativa de público-alvo do PAB é considerada a união de dois critérios: as regras de atendimento ao programa, como o critério de renda (ser inferior à linha de pobreza) e a existência de familiares geradores dos benefícios (gestante, nutriz, criança, etc); e a resposta à pergunta específica se recebe PBF na PNADC, porém considerando aqueles que possuam renda inferior à linha de pobreza;
- e) para estimativa das despesas do PAB, o Benefício Compensatório de Transição em relação ao antigo PBF é desconsiderado, por ter valor residual em virtude da construção de mais gastos do PAB perante o antigo PBF;
- f) para estimativa de público-alvo do PBF, são utilizados os critérios de renda e beneficiários do item d, porém empregando-se as regras específicas do PBF, sendo que, aos valores monetários de linha de elegibilidade e dos benefícios, são aplicados um deflacionamento pelo IPCA acumulado de 12 meses em junho 2023;
- g) as estimativas de público-alvo e gastos do PBF para 2022 foram estendidas para 2023, ao se verificar que o mercado de trabalho melhorou entre os dois anos, o que torna essa extensão conservadora;
- h) nas estimativas que não puderam ser realizadas com exatidão, por impossibilidade de perfeita aplicação das regras normativas dos programas à PNADC, adotou-se postura conservadora, optando-se por sobrestimação parcimoniosa do público alvo, tendo em vista a necessidade de concluir a respeito de erros de inclusão em 2023.

77. Em agosto de 2023, foi verificado um pagamento mensal para 21.140.894 famílias beneficiárias do PBF (linha preta da Figura 5), enquanto a estimativa mais conservadora construída seria de 16,88 milhões de famílias (linha azul), de acordo com a metodologia acima descrita. Comparando esta estimativa às famílias beneficiárias pagas subtraídas aquelas presentes na regra de permanência (RP), que não foi contemplada na metodologia, obtiveram-se 19,06 milhões de famílias (linha preta tracejada), o que o que resultou em possíveis erros de inclusão de 2,18 milhões de famílias beneficiárias, correspondente a 11,4% dos pagamentos.

Figura 5 - Beneficiários, público estimado e fila de espera do PAB e do PBF – de janeiro/2022 a agosto de 2023



Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNADC anual de 2022, do CadÚnico e informados pelo Ministério da Cidadania (fornecidos diretamente e disponíveis em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>).

78. Entretanto, há de se considerar que, a partir de 2023, com a criação do PBF, como demonstra a Figura 5, houve uma estagnação da tendência de crescimento de pagamentos do programa que vinha do PAB, o que pode ser verificado pelo pico alcançado de quase 22 milhões de famílias atingidas em janeiro de 2023 e pelo aparecimento de famílias habilitadas (fila) a partir de então.

79. Conforme visto na Figura 3, o perfil de família mais frequente desde 2019 era o com três pessoas, seguidos com duas, quatro e uma pessoa.

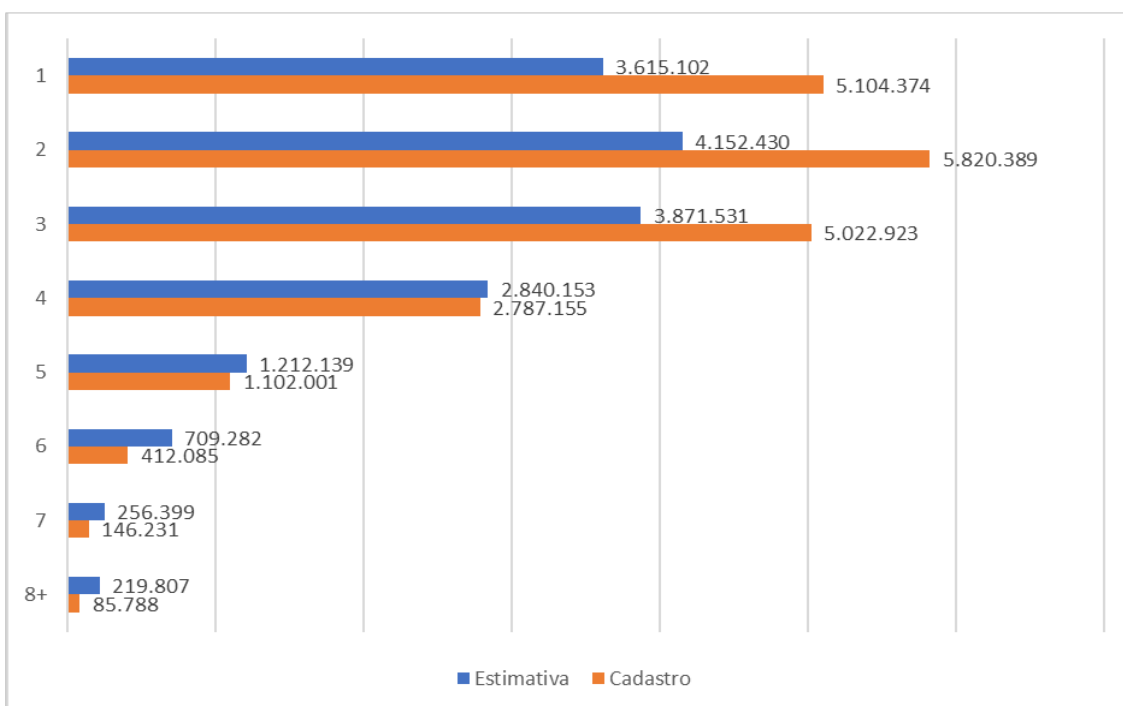
80. A partir da quebra da série ocorrida em janeiro de 2022, que foi decorrente do acréscimo ao PAB do Benefício Extraordinário (R\$ 400,00 mínimo por família) no final de dezembro de 2021, a quantidade de famílias unipessoais superou pela primeira vez a de famílias com quatro pessoas. Houve nova quebra da série em agosto de 2022, também notada na Figura 5, devido à criação do Benefício Complementar (mais R\$ 200,00 por família), o que fez a quantidade de famílias com três pessoas fossem ultrapassadas sequencialmente pelas famílias de duas pessoas e famílias unipessoais. Durante o restante do segundo semestre de 2022, as quantidades de famílias com uma e duas pessoas continuaram em ascensão com a estratégia de zerar sempre a quantidade de habilitados (fila de espera).

81. Claramente, essa estratégia se alterou no início de 2023, quando uma fila de habilitados ressurgiu e a quantidade de beneficiários parou de crescer, até refluindo em certo número, segundo a Figura 5. Na Figura 3, podemos ver que esta estagnação coincide com a queda expressiva do número de famílias unipessoais (de 8,4% entre dezembro/2022 e junho/2023), resultado das

averiguações e revisões promovidas pelo MDS, mas com um aumento concomitante das famílias com duas pessoas em proporção menor (de 3,5% no mesmo período). O atual MDS vem empreendendo trabalho de saneamento dos pagamentos sobretudo entre as famílias unipessoais (peça 43 a 47).

82. Comparadas às estimativas da PNADC, o cadastro subtraído da regra de permanência apresenta significativos indícios de pagamentos fora dos critérios de elegibilidade às famílias de uma pessoa (1,49 milhão de famílias), duas pessoas (1,67 milhão) e três pessoas (1,15 milhão), respectivamente, 29,2%, 28,7% e 22,9% de famílias beneficiárias acima das estimativas, como se pode perceber nas diferenças entre as barras da Figura 6.

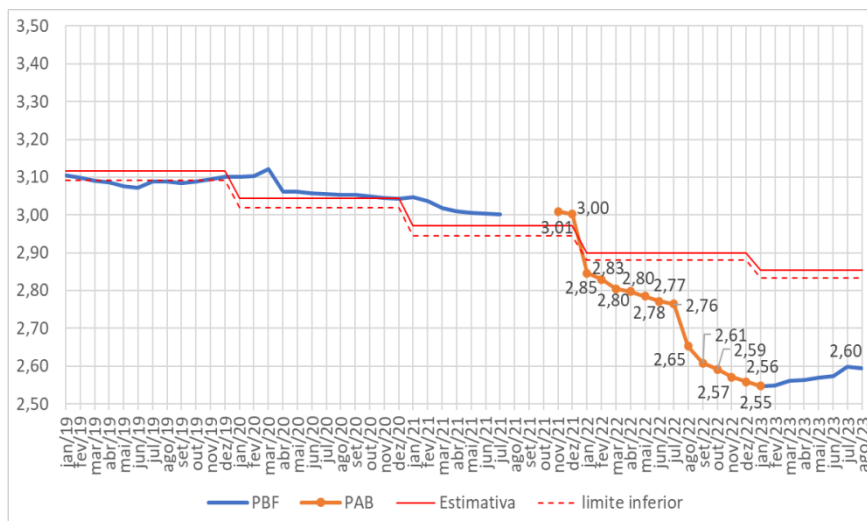
Figura 6 - Comparação entre estimativas e famílias beneficiários do PBF, por número de membros, em junho de 2023



Fonte: Elaboração própria com base em dados das PNADCs anuais de 2019 a 2022, do CadÚnico

83. Outra constatação nesse sentido é de que a citada estagnação anterior, em janeiro de 2023, também coincide com a reversão da queda do número médio de membros por família beneficiária do programa, de acordo com a Figura 7.

Figura 7 - Número médio de pessoas por família nos programas de renda e entre famílias elegíveis ao PBF na PNADC



Fonte: Elaboração própria com base em dados das PNADCs anuais de 2019 a 2022, do CadÚnico

84. No gráfico pode-se verificar as mesmas quebras em janeiro e agosto de 2022, bem como a estagnação, e leve reversão, a partir de janeiro de 2023, do número médio de pessoas por família, mas ainda muito descolados das estimativas demográficas, que apontam para um número próximo de três pessoas por família nos últimos anos.

85. Ao se verificar o nível de atualização do CadÚnico, que é o percentual de registros no CadÚnico que foram atualizados nos dois anos anteriores, esse havia caído de 85% para 58% entre 2019 e 2021, mas encontra-se atualmente em torno de 80%, demonstrando o esforço de saneamento da qualidade do CadÚnico e do PBF, porém sem reverter grande parte das distorções citadas.

86. As análises realizadas nesta fiscalização indicam que as principais causas para a degradação da focalização no PBF remontam às decisões no desenho da política de transferência de renda tomadas na égide do Auxílio Emergencial durante a pandemia e seu sucessor, o PAB. O estabelecimento de um alto valor mínimo por família gerou incentivos para que os membros das famílias se cadastrassem separadamente no CadÚnico, de modo a receberem valores maiores nos programas. A manutenção dessa decisão mantém esses incentivos também no PBF, ainda que esforços estejam sendo feitos para melhorar o CadÚnico. A possível fragmentação artificial das famílias cadastradas já foi relatada no capítulo III deste relatório.

87. Além disso, a majoração do valor médio dos pagamentos do PBF (com o Benefício Complementar), gera ainda mais incentivos para que famílias com rendas muito maiores do que a linha de pobreza considerada pelo programa (de R\$ 218,00 *per capita*) subdeclarem as suas rendas ou mesmo omitam membros que tenham renda, visando receber o programa. Simulação na PNADC considerando a possível omissão de membros com renda revelou que a quantidade de famílias beneficiárias se elevaria a 20,9 milhões, número este muito próximo à quantidade paga pelo programa no primeiro semestre de 2023.

88. As fragilidades no cadastramento autodeclaratório do CadÚnico, já apontadas em outros trabalhos do TCU (por exemplo, nos Relatórios de Acompanhamento Especial das Medidas de Resposta à Crise do Coronavírus para Proteção da Renda de Informais e Pessoas de Baixa Renda, processo TC 016.827/2020-1, e de Auditoria no CadÚnico, TC 000.888/2023-0), combinado com o atendimento remoto dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) durante a pandemia (Portaria MC 368, de 29/4/2020, e Informe 791, de 9/7/2021) contribuíram para a piora na qualidade dos dados do CadÚnico no passado recente.

89. Contribuíram ainda para os problemas de focalização apontados, ainda que indiretamente, a elevação do orçamento do PBF, possibilitando a incorporação de parcela

expressivas da população cadastrada; e a suspensão das revisões e averiguações no CadÚnico desde a pandemia até fevereiro/2022, que foram retomadas a partir de 2023, porém que não tiveram ainda a capacidade de reverter os prejuízos causados pelas decisões passadas, sobretudo durante o PAB.

90. O principal efeito para os problemas de focalização apontados é o possível pagamento fora dos critérios de elegibilidade a milhões de famílias em 2023 a despeito do esforço de regularização das inconsistências cadastrais no CadÚnico. A título de exemplo, a inclusão indevida de 2,18 milhões de famílias como estimada para o período de agosto de 2023, considerando o pagamento médio familiar do PBF, poderia gerar pagamentos fora dos critérios de elegibilidade estimados em R\$ 1,5 bilhão a cada mês, dos R\$ 15 bilhões mensalmente despendidos pelo programa atual.

91. É importante ressaltar que os cálculos apontados resultam de estimativas com base em estatísticas demográficas oficiais e não devem ser confundidos com a constatação de pagamentos indevidos decorrentes de cruzamentos de bases de dados administrativas.

92. Também é relevante observar que os “possíveis erros de inclusão” aqui apontados resultam da diferença entre público-alvo estimado e beneficiários, o que não afasta a possibilidade de ocorrência concomitante de erros de exclusão. O inverso pode ocorrer nas localidades onde é apontada concentração de erros de exclusão, o que não impede que existam também erros de inclusão.

93. Considerando o exposto, era a proposta desta unidade técnica que se recomendasse ao MDS que estendesse, sucessiva ou concomitantemente, para as famílias com dois e três membros a realização de verificação e saneamento rigorosa de distorções na composição familiar e renda informadas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), com reflexo nos beneficiários do PBF, nos moldes adotados para as famílias unipessoais ao longo de 2023.

94. No entanto, o gestor, ao apresentar seus comentários ao relatório ao relatório preliminar, advertiu que estender as famílias com duas e três pessoas a mesma verificação que foi realizada para famílias unipessoais seria um desafio logístico e com potencial de sobrecarregar de forma substancial a rede de atendimento municipal. Além disso, arguiu que o CadÚnico está em processo de requalificação, não tendo terminado ainda o corrente ciclo de verificações.

95. A equipe de auditoria também verificou que o número de famílias atendidas pelo PBF decresceu em março de 2024, para 18.157.529, se aproximando da estimativa apresentada neste capítulo. Por fim, acórdão recente deste Tribunal de Contas (Acórdão 2.342/2023-TCU-Plenário), no âmbito de auditoria específica sobre o CadÚnico, já apresentou recomendações e determinações com possibilidade de resolver os problemas aqui apontados.

96. Portanto, é entendimento desta equipe de auditoria que, no momento, não é necessário propor nenhuma nova recomendação ou determinação ao MDS.

X. COBERTURAS REGIONAIS DO PROGRAMA

97. O objetivo deste capítulo é avaliar os percentuais de cobertura do Programa Bolsa Família calculados e divulgados pelo MDS e que são utilizadas na priorização de municípios que devem ser atendidos pelo programa, bem como no acompanhamento da política pública quanto à cobertura nacional do Programa.

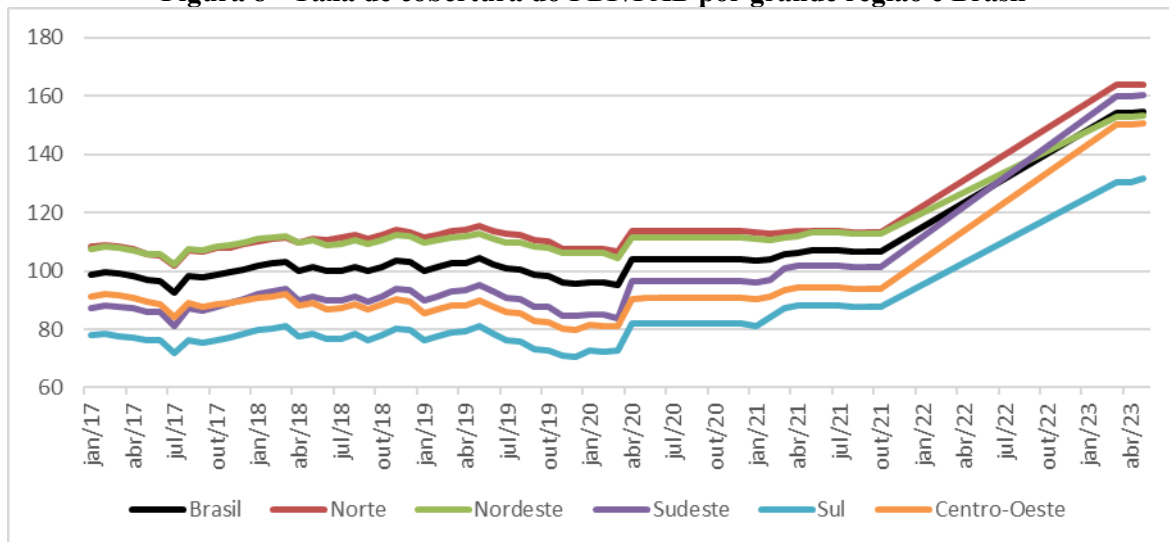
98. A análise foi desenvolvida a partir dos dados de cobertura obtidos no Vis Data 3 da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagica), das normas do PBF, especialmente a Portaria MDS 341/2008 e dos resultados apresentados no capítulo V.

99. O achado deste capítulo indica haver severas distorções na taxa de cobertura do programa, fruto da desatualização das informações utilizadas no cálculo, de modo que tais taxas são insuficientes para apontar os municípios que devem ser priorizados pelo PBF ou indicar desvios de cobertura.

XI. Severas distorções no percentual de cobertura das famílias do PBF (e do PAB)

100. As taxas de cobertura municipais do PBF, que deveriam servir como um parâmetro para avaliar se o atendimento do programa no município está adequado, não servem a esse propósito, pois apresentam severas distorções, fluando muito acima de 100% de taxa de cobertura em alguns casos.

Figura 8 - Taxa de cobertura do PBF/PAB por grande região e Brasil



Fonte: Percentual de Cobertura das Famílias do Bolsa Família com base nas estimativas de famílias pobres do Censo IBGE 2010 em <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3>

101. Na visão regional já é possível observar que as regiões Norte e Nordeste fluavam constantemente próximas de 110% de taxa de cobertura desde, pelo menos, 2017. Durante a pandemia de Covid-19 todas as regiões tiveram um pequeno aumento e a partir da instituição do PAB, em outubro de 2021, houve um aumento expressivo, com Norte e Sudeste ultrapassando 160% de taxa de cobertura.

102. A situação é ainda mais crítica ao se observar as taxas de cobertura por município. Mesmo antes do aumento registrado durante a pandemia de Covid-19, Belém, capital do Pará, apresentou taxa de cobertura de 131% em maio de 2019. Já em março de 2023, Nova Iguaçu, no Rio de Janeiro, apresentou taxa de 243%. Municípios com poucos habitantes são ainda mais suscetíveis a variações. Por exemplo, Chapadão do Céu em Goiás chegou a ter taxa de cobertura de 775% em março de 2023.

103. Na situação em que se encontra, a taxa de cobertura não traz informações relevantes ou úteis para a gestão do PBF. Ademais, ela também não cumpre o propósito inscrito no art. 8º da Portaria MDS nº 341, de 7 de outubro de 2008:

Art. 8º A seleção é o procedimento de definição da quantidade máxima de famílias habilitadas por município que poderão ingressar no PBF em determinada folha de pagamento, mediante a aplicação de sucessivos critérios de priorização.

§ 1º A seleção se dará de modo automático no Sistema de Gestão de Benefícios, classificando em ordem de prioridade as categorias de que trata o art. 7º, assim como **os municípios com menor cobertura do PBF**. (grifo nosso)

104. Considerando haver previsão expressa de priorização dos municípios com menor cobertura, é essencial que essas taxas reflitam, o mais precisamente possível, a realidade da proporção de famílias pobres atendidas pelo PBF.

105. Há duas causas principais, atuando em conjunto, que resultam nos valores distorcidos das taxas de cobertura do PBF. A primeira, relativo ao denominador da taxa, é a estimativa de

famílias pobres por município. Essa estimativa foi computada com base no Censo Demográfico 2010, realizado pelo IBGE, e não foi atualizada durante todos esses anos. Dessa maneira, tanto o aumento quanto a diminuição de famílias pobres que podem ter ocorrido nos municípios desde então ficou sem ser detectada.

106. Por exemplo, se um município sofreu um evento prejudicial a sua economia nos últimos doze anos, como o fechamento de uma importante fábrica, resultando em diminuição da atividade econômica e aumento da população pobre, esse evento é ignorado pelos indicadores de cobertura do programa. Da mesma maneira, se houver um aumento da atividade econômica no município com diminuição da população pobre, o indicador também não refletirá a menor necessidade que aquele município terá do Bolsa Família.

107. Ainda que haja previsão de atualização das taxas a partir dos dados do Censo Demográfico 2022, caso nenhuma outra providência seja tomada, novamente haverá desatualização da estimativa conforme nos distanciarmos do ano do Censo.

108. A segunda causa diz respeito ao numerador da taxa, que conta o número de famílias atendidas pelo PBF. Conforme evidenciado no capítulo V, o número de famílias atendidas está muito acima do que se espera de acordo com as estimativas produzidas com base na PNAD Contínua Anual mais atual. Em outras palavras, há indícios de famílias no Programa que não satisfazem os critérios de elegibilidade.

109. Todos esses fatores prejudicam a própria utilidade das atuais taxas de cobertura. Atualmente, elas não conseguem comunicar se um município está sendo devidamente atendido pelo PBF, se há famílias desguarnecidas pelo programa ou se há famílias em excesso, o que poderia indicar algum tipo de fraude. Como as taxas também não captam incrementos ou decrementos de renda, ocupação ou desenvolvimento econômico do município, elas também não se prestam a indicar quais municípios devem ter atendimento prioritário do PBF.

110. Ressalta-se que a situação descrita não era desconhecida do MDS, que, recentemente, realizou a contratação de consultor externo para, entre outros objetivos, “desenvolver metodologia para estimar população em situação de pobreza por município”. O trabalho da consultora ainda está em andamento, com previsão de entrega do produto final em 10/11/2023, após o fim da execução da corrente auditoria.

111. Independentemente do resultado da referida consultoria, resta evidente a necessidade de o MDS adotar outro método de cálculo das taxas de cobertura de maneira que elas sejam informativas e se prestem a cumprir satisfatoriamente o objetivo de indicar municípios que devem ser priorizados pelo PBF, conforme art. 8º da Portaria MDS 341/2008.

112. Portanto, propõe-se **recomendar** ao **MDS** que adote métodos de cálculo da quantidade de pessoas ou famílias pobres por município capazes de gerar indicadores confiáveis e úteis da taxa de cobertura do PBF.

XII. DESENHO DO PROGRAMA E OS EFEITOS NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL

113. O objetivo deste capítulo é o de examinar, à luz da teoria econômica do trabalho e das transferências de renda, os efeitos do novo desenho do PBF sobre o mercado de trabalho formal.

114. A partir das regras do programa, a análise realizada descreve pontos positivos e negativos do desenho atual do programa, trazendo casos específicos para exemplificar essas situações em comparação as que ocorriam no desenho anterior do PBF.

115. O achado deste capítulo aponta para a possível existência de efeitos do Programa na formalização dos beneficiários no mercado de trabalho.

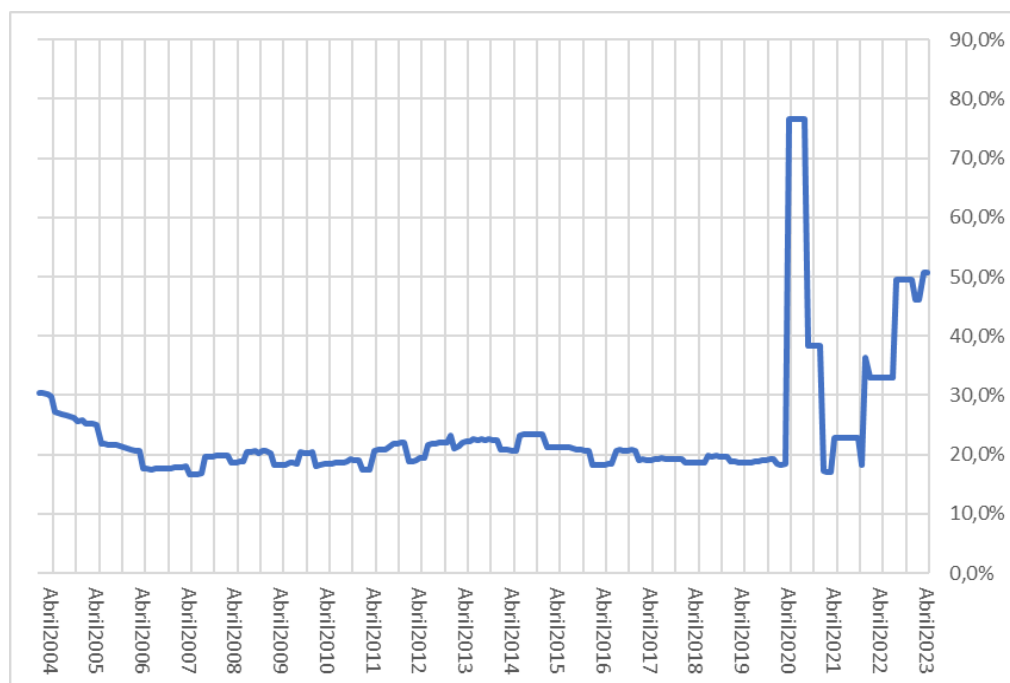
XIII. Desincentivo do desenho atual do Programa à formalização no mercado de trabalho

116. O aumento do valor médio do benefício relativamente ao salário-mínimo, bem como a adoção de novo desenho para o programa, exigem a realização de estudos sobre o impacto do PBF no mercado de trabalho.

117. O critério são as boas orientações determinadas pela teoria econômica para desenhos de políticas públicas de transferência de renda empregadas na análise dos desenhos implementados pelo Programa atual.

118. Compulsando os dados históricos dos programas de transferência de renda – PBF anterior, Auxílio Emergencial, PAB e novo PBF –, verifica-se que o benefício médio do PBF correspondia a cerca de 20% da remuneração base do mercado de trabalho brasileiro, o salário-mínimo, cuja situação modificou-se no cenário pós-pandemia, quando o percentual ultrapassou a 50% (Figura 9).

Figura 9 - Razão entre valor médio do benefício e o salário-mínimo desde 2004



Fonte: VisData do MDS e Dieese.

119. Estudos realizados no PBF durante período anterior à pandemia, que apontavam inexistência de efeito significativo do programa sobre o mercado de trabalho, podem não possuir mais validade perante o novo PBF, que possui benefício médio mais elevado e apresenta novo desenho. Assim, afirma o Banco Mundial (2021), que faz um resumo dos estudos anteriores e analisa a situação anterior à adoção do novo Programa, em julho de 2021:

(...) uma comparação internacional entre programas que usam renda como critério de elegibilidade mostra que as “alíquotas de imposto de participação” (PTR) para beneficiários do BF [Bolsa Família] que consigam um emprego formal estão entre as mais baixas do mundo. A PTR é a proporção dos rendimentos que são perdidos devido a impostos mais altos e perda de benefícios quando um adulto desempregado começa a trabalhar recebendo um salário-mínimo. Mesmo na ausência da RP [regra de permanência], a PTR do BF é de apenas 10%, em comparação com a média da OCDE de 51%. A RP amplia ainda mais o incentivo ao diminuir a PTR para 8%. Essas alíquotas baixas ocorrem porque o salário-mínimo é mais de cinco vezes o benefício médio do BF (p. 2).

(...)

A falta de desincentivos é explicada pela grande diferença entre o SM [salário-mínimo] e o

nível de benefício do BF e pelo fato de os benefícios adicionais de proteção social serem recebidos pelo beneficiário ao entrar no emprego formal (p. 18) (grifos nossos).

120. As alíquotas de imposto de participação, de que trata a mensagem, refere-se a uma métrica de desincentivo à busca de trabalho, a qual voltaremos mais adiante para explicar teoricamente o desenho do Programa. A lógica é de que, quanto maior essa alíquota de imposto, maior será o desincentivo para se buscar mais renda no mercado de trabalho.

121. Sob essa *rationale*, o estudo afirma que o PTR do PBF em 2019 de 8% e que era bem abaixo da média da OCDE, de 51% e, assim, “a PTR para famílias brasileiras no BF não prevê desestímulos para ingressar no mercado de trabalho formal e é uma das menores na perspectiva global” (BANCO MUNDIAL, p. 17). Porém, há de ser lembrado que esse resultado favorável se refere ao cenário em que o benefício médio do PBF era de um quinto do salário-mínimo, como adverte o próprio relatório.

122. Publicação do Ipea (OLIVEIRA e SOARES, 2012) traz um apanhado amplo dos estudos acerca dos efeitos do PBF sobre a oferta de trabalho dos brasileiros, considerando abordagens teóricas e empíricas nessa análise. Os autores firmam uma conclusão de que, sob o aspecto teórico, os impactos sobre a oferta de trabalho do PBF são inconclusivos e ambíguos (Ipea, 2012, p. 7). Dessa forma, se ambiguidade existe, é possível construir casos em que há e outros em que não há desincentivo ao trabalho e, por conseguinte, existe possibilidades de efeito negativo do Programa sobre a empregabilidade. Como atestam os próprios autores, “uma transferência focalizada não proverá qualquer incentivo a uma parte dos trabalhadores beneficiários, mas para aqueles cuja renda ultrapassar levemente a linha de elegibilidade haverá um incentivo não ambíguo contra o trabalho (grifos nossos)” (OLIVEIRA e SOARES, 2012, p. 9). Mesmo a primeira parte da conclusão acima, de que “não proverá qualquer incentivo”, é uma atenuação ao que é afirmado antecipadamente na publicação: “Pode aumentar, pode diminuir [a oferta de trabalho], mas não há incentivo específico criado pelo PBF” (OLIVEIRA e SOARES, 2012, p. 9). Dito isto, os autores lançam-se em uma coletânea de estudos empíricos anteriores que possam fechar a lacuna de conclusão deixada pela abordagem teórica. Porém, estudos empíricos são válidos para os parâmetros vigentes à época, em que o benefício médio do Programa era muito abaixo do salário-mínimo.

123. Atentando-se ainda ao que a teoria econômica pode explicar, o emprego do modelo clássico de escolha entre trabalho e lazer pode elucidar melhor as circunstâncias do aumento relativo do benefício médio do Programa (BORJAS, 2012, p. 29-60), o que não foi trabalhado na abordagem do estudo realizado pelo Ipea, uma vez que inexistia esse fato novo.

124. Um conceito inicial importante para o raciocínio que vem a seguir é o da existência de um salário reserva do trabalhador, que é o valor de mercado de salário abaixo do qual ele decide não trabalhar e a partir do qual ele tem incentivos ao trabalho. Um salário de reserva elevado faz com que seja menos provável que a pessoa trabalhe. Por outro lado, mantido constante o salário reserva, se o valor de mercado do salário aumenta, aumentará a sua participação na força de trabalho dos trabalhadores (BORJAS, 2012, p. 45).

125. Um programa de transferência de renda focalizado, ou seja, em que as famílias recebem um subsídio do governo caso se encaixem em alguma faixa de renda, mas os perdem caso não mais os atendam, aumenta o salário reserva das pessoas beneficiárias, o que reduz o incentivo de entrar no mercado de trabalho (BORJAS, 2012, p. 60).

126. Podemos ir além das conclusões de Borjas (2012), mas usando o mesmo arcabouço teórico aprofundarmos a análise para a presente questão de auditoria. Caso o subsídio do governo, o valor despendido pelo Programa, aumente em relação ao valor de mercado dos salários, maior ainda será o desincentivo ao trabalho (Apêndice E). Logo, entende-se que o cenário atual de elevação do benefício médio do PBF relativamente ao salário-mínimo tensiona e amplia as situações de desincentivo ao trabalho.

127. Adicionalmente à questão de valores dos benefícios, há também considerações a fazer sobre o atual desenho do PBF, à luz do que a literatura prescreve.

128. A primeira questão refere-se à já citada alíquota de imposto de participação. Vejamos em uma análise de um caso simples como essa métrica é importante. O anterior PBF, bem como o PAB, possuíam nos seus desenhos o Benefício de Superação da Extrema Pobreza, que garantia um valor mínimo *per capita* familiar (o último valor vigente foi de R\$ 105,00 *per capita* familiar), caso os demais benefícios não alcançassem esse limiar.

129. Considerando apenas esse benefício no desenho, ele *per si* tinha uma alíquota de imposto de participação máximo, de 100%, visto que qualquer renda extra auferida pelo beneficiário no mercado de trabalho, dentro do limite de elegibilidade, era “taxada” integralmente pelo Programa por intermédio da supressão do mesmo valor de benefício. Em outras palavras, não valeria a pena o beneficiário buscar aumentar a sua renda, porque seria opção totalmente inócua em termos de aumento de renda final (BARROS e MACHADO, 2022, p. 32).

130. Porém, a decisão no novo PBF foi o de eliminar o Benefício de Superação da Extrema Pobreza, fazendo com que qualquer renda extra obtida no mercado de trabalho, dentro dos critérios de elegibilidade do Programa, seria preservada, em razão de os benefícios criados lhe serem acrescidos integralmente. Neste quesito, o PBF não apresenta desincentivo ao trabalho.

131. No entanto, o PBF não é universal, mas focalizado por intermédio das faixas de renda de elegibilidade do Programa, o que exigiu que a partir de determinadas rendas sejam cortados os benefícios, o que ocasiona descontinuidades do desenho, que podem ser prejudiciais ao incentivo ao trabalho. São duas descontinuidades para os beneficiários, que podem também afetar a oferta de trabalho (BARROS e MACHADO, 2022, p. 34). A primeira, até R\$ 218,00 *per capita* familiar, enquadra as famílias que podem receber os benefícios do Programa. A segunda, de R\$ 218,00 (exclusive) até meio salário-mínimo *per capita* familiar, hoje R\$ 660,00, permite que a família possa receber, por até dois anos, 50% dos benefícios a que faria jus na situação anterior. As descontinuidades residem exatamente em R\$ 218,00 e R\$ 660,00 de renda, que proporcionam, respectivamente, 100% e 50% dos benefícios, mas que, aumentarem para R\$ 218,01 e 660,01 de renda, apenas um centavo a mais, os beneficiários passam a perceber 50% e 0%, respectivamente.

132. Na situação de quem está no mercado de trabalho e, hipoteticamente, possa analisar entrar no Programa, não há o amortecedor do percentual de 50% dos benefícios na faixa entre R\$ 218,00 e R\$ 660,00 e a única descontinuidade do desenho é em R\$ 218,00, porém de forma abrupta, pois o trabalhador ganha de pronto 100% dos benefícios, sem passar pelo valor intermediário de 50%.

133. No tempo disponível de auditoria, não foi possível avançar sobre a avaliação empírica do desenho atual do PBF, com seu valor médio de benefício mais elevado em relação ao salário-mínimo, pois os modelos quantitativos e econômicos não são triviais. Porém, pode ser efetuada uma primeira análise de forma expedita que demonstre problemas de incentivo ao trabalho com a permanência dessas descontinuidades no desenho corrente. Há duas abordagens a se considerar: a primeira de quem está no Programa e pode não encontrar incentivos para buscar trabalho, e a segunda do trabalhador que está no mercado de trabalho e possa encontrar incentivos para deixar o seu trabalho para se beneficiar com o Programa. Os resultados que serão apresentados adiante encontram-se detalhados no Apêndice F.

134. Na primeira abordagem, seja uma família beneficiária com seis pessoas, digamos, um casal e quatro filhos menores de sete anos, que tenham direito ao BPI (primeira coluna da Tabela 2). Suponha que o chefe de família trabalhe meio período e receba meio salário-mínimo vigente, de R\$ 660,00, haja vista que a jurisprudência trabalhista nacional permite que se receba menos de um salário-mínimo em jornadas que sejam fração do horário integral padrão. Se esse chefe de família receber uma proposta para integralizar a sua jornada, a família perderia R\$ 66,00, caso aceite, ocasionado um desincentivo ao trabalho.

Tabela 2 - Casos estudados de desincentivos ao trabalho para os beneficiários

Programas	Situações		
	Família de seis pessoas com quatro crianças, em que o chefe de família troque meio período de trabalho por integral	Família de três pessoas com uma criança, em que o chefe de família passe a trabalhar meio período	Família de três pessoas com uma criança, em que o chefe de família trabalhe período inteiro e o outro troque meio período de trabalho por integral
Atual PBF	Perda de R\$ 66,00	Ganho de R\$ 285,00	Ganho de R\$ 285,00
Antigo PBF	Ganho de R\$ 409,00	Ganho de R\$ 272,00	Ganho de R\$ 457,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos desenhos dos programas.

135. A razão desta perda está na descontinuidade provocada pelo limite de elegibilidade, de R\$ 218,00, pois na situação antes, a família tem uma renda *per capita* de R\$ 110,00, recebendo 100% dos benefícios, e na situação depois, teria uma renda *per capita* de R\$ 220,00, recebendo somente 50% (Apêndice F). Nesta mesma situação, o antigo PBF proporcionaria a uma família em 2019, cujo chefe procurasse aumentar as suas horas de trabalho, um incremento de renda familiar de R\$ 409,00.

136. Pode-se argumentar que uma família de 6 pessoas não seja representativa da sociedade brasileira. Seja, então, uma família de três pessoas, um casal e um filho menor de sete anos (segunda coluna da Tabela 2). Supondo que o chefe da família não trabalhe e encontre um posto de trabalho de meio período, a família passaria a receber R\$ 285,00 a mais. Neste caso de descontinuidade, em R\$ 218,00, a princípio não há desincentivo ao trabalho. Porém, deve-se lembrar que o acesso ao trabalho envolve outros custos como transporte, vestuário e alimentação fora, que podem não compensar o valor de R\$ 285,00 a mais. Nesta mesma situação, o antigo PBF proporcionaria a essa família em 2019, cujo chefe procurasse acessar o mercado de trabalho, um incremento de renda familiar de R\$ 272,00.

137. Se considerarmos, essa mesma família de três pessoas, mas o chefe de família trabalhando a jornada padrão e percebendo R\$ 1.320,00 e, digamos, uma mãe em meia jornada remunerada por R\$ 660,00 (terceira coluna da Tabela 2). Ela teria incentivo para migrar para jornada inteira? Aqui, haveria a princípio um incentivo ao trabalho, ao haver um ganho de R\$ 285,00, porém teria de se considerar os custos relacionados ao trabalho já listados anteriormente, acrescentando-se os custos de cuidados com a crianças, fazendo com que provavelmente não fosse compensador financeiramente esta decisão. Certamente, seria meritória a rejeição em aumentar a jornada, tendo vista o acompanhamento da criança pela própria mãe. Nesta mesma situação, o antigo PBF proporcionaria a essa família em 2019, cujo chefe procurasse acessar o mercado de trabalho, um incremento de renda familiar de R\$ 457,00.

138. A segunda abordagem é a inversa dos casos descritos acima. É de uma família com membros no mercado do trabalho que pode sair dele oportunisticamente para obter melhores rendas por meio do Programa. Perceba que o exercício é idêntico aos da abordagem anterior apenas trocando sentido de migração de entrar no mercado de trabalho para sair do mercado de trabalho. Nesta abordagem, diferentemente da anterior, os casos claros de desincentivo ao trabalho começam a aparecer já com famílias de 3 pessoas e vão se acentuando com o número maior de membros (Tabela 3).

Tabela 3 - Casos estudados de desincentivos ao trabalho para os trabalhadores

Programas	Situações
------------------	------------------

Programas	Situações		
	Família de três pessoas com uma criança, em que o chefe de família deixe o meio período de trabalho	Família de quatro pessoas com duas crianças, em que o chefe de família troque período integral por meio período	Família de seis pessoas com quatro crianças, em que o chefe de família troque período integral por meio período
Atual PBF	Ganho de R\$ 90,00	Ganho de R\$ 240,00	Ganho de R\$ 792,00
Antigo PBF	Perda de R\$ 272,00	Perda de R\$ 418,00	Perda de R\$ 409,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos desenhos dos programas.

139. Encontramos desincentivos financeiros para permanecer no mercado de trabalho, de R\$ 90,00, 240,00 e 792,00, respectivamente, para famílias com 3, 4 e 6 pessoas. Os pontos de descontinuidade, todos R\$ 218,00, são novamente problema. Apesar de haver apenas um ponto de descontinuidade nesta abordagem (em R\$ 218), os impactos são maiores no mercado de trabalho, em virtude do aumento abrupto dos benefícios de 100 para 0%. Mais uma vez comparando com a situação do PBF de 2019, esses valores seriam incentivos financeiros, respectivamente, de R\$ 272,00, 418,00 e 409,00, demonstrando que a nova versão do Programa nestes casos piorou no aspecto de incentivo ao trabalho.

140. Em tempo, deve-se lembrar de qualificar, em toda essa discussão e análise, que o trabalho a ser considerado é de postos formais do mercado, pois é essa modalidade de ocupação que é informado pelas pessoas e detectado pelas bases governamentais para a perfeita gestão do Programa. Nesse sentido, toda a análise também pode ser lida como um incentivo ou desincentivo à formalização do trabalhador.

141. Compreende-se que são causas para esse comportamento indesejado as descontinuidades nos limites de elegibilidade do novo programa, conjugadas ao valor médio elevado do benefício, que corresponde a mais de 50% do atual salário-mínimo. O efeito desse comportamento é o impacto negativo no mercado de trabalho formal, quanto ao ingresso dos beneficiários do Programa e à permanência dos trabalhadores mais vulneráveis.

142. Propõe **recomenda-se** ao **MDS** que realize estudos que avaliem o impacto do PBF nos possíveis desincentivos ao emprego formal, incluindo suas consequências nas movimentações no mercado de trabalho e na parcela da população fora da força de trabalho

143. Busca-se com essa recomendação uma melhor adequação da política de assistência social à de trabalho do país, promovendo a articulação entre áreas de governo envolvidas.

XIV. MONITORAMENTO DA AUDITORIA DO PAB

144. Com fulcro na Portaria-Segecex 27/2009, art. 4º, inciso IV, este capítulo busca realizar o monitoramento do Acórdão 2.725/2022 – Plenário, exarado durante a Auditoria Operacional do Auxílio Brasil (PAB), programa que antecedeu o novo PBF e, portanto, sendo inerentemente conexo ao presente processo em curso.

Recomendação 9.1.1 - considere, nos estudos para ajustes e normatização do Programa Auxílio Brasil ou de programa que o venha a substituir, promover pagamentos per capita mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade

145. O MDS entende que, “acerca da referida recomendação (...) a cesta de benefícios do PBF (...) foi desenhada com enfoque na melhoria da equidade e efetividade da transferência da renda condicionada” (peça 27, p. 2).

146. Esclarece adicionalmente que ainda é cedo para iniciar pesquisas de avaliação de impacto (...) [o PBF] tornou-se plenamente operacional em junho do corrente ano (...) Não obstante, no processo de desenho do PBF, a equipe técnica do MDS contou com a interlocução de especialistas do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

(PNUD), por meio da elaboração e análise de microsimulações e do debate acerca de novas perspectivas, em particular o resgate de valores-chave, como a valorização da unidade familiar no desenho da transferência de renda condicionada. Registre-se que a interlocução com ambos organismos multilaterais encontra-se em processo de aprofundamento (peça 27, pp. 2-3)

147. Ainda, em junho de 2023, o MDS e o PNUD assinaram o "Memorando de Entendimentos" (SEI 14313593) para aprimorar a alocação de recursos do novo Programa Bolsa Família. Paralelamente, um projeto firmado com o Banco Mundial está em discussão para estudar "tendências atuais de desenho e modelagem de programas de transferência de renda condicionada, do ponto de vista da coordenação governamental e territorial, tecnologia e intersectorialidade (educação, saúde, trabalho)". Ambos estão em fases de elaboração e discussão (peça 27, p. 3).

Análise:

148. Neste relatório, foram identificados reais pontos de melhoria na equidade e na efetividade da transferência de renda da novo PBF, conforme alegado pelo gestor. No entanto, também foi constatada ainda a existência de margem significativa de melhoria nas citadas métricas de gestão, por meio do exemplo da supressão do vigente Benefício Complementar.

149. Em razão do "Memorando de Entendimentos" celebrado com o PNUD e o projeto firmado com o Banco Mundial para discussão e análise de programas de transferências de renda, concluímos que a recomendação em tela deve ser considerada **em implementação**, segundo o item 32.5.2 dos Padrões de Monitoramento, estabelecidos pela Portaria-Segecex 27/2009.

Recomendação 9.1.2 - investigue e saneie possíveis distorções na composição familiar dos integrantes do CadÚnico, principalmente em relação aos beneficiários do Auxílio Brasil ou a outro benefício que o venha a suceder

150. Ao assumir o cargo em janeiro de 2023, o MDS identificou problemas críticos no Cadastro Único e no novo Programa Bolsa Família (PBF). O número de famílias cadastradas cresceu de 31 milhões para 41 milhões, um aumento de 32%, e o número de beneficiários do extinto Auxílio Brasil aumentou de 15 milhões para 22 milhões, um salto de 47% (peça 27, p. 3, subitem I.b).

151. O órgão esclarece realizou um diagnóstico que revelou problemas diversos, como um crescimento exponencial de 73% em arranjos familiares unipessoais e 9,7 milhões de registros desatualizados no CadÚnico, além de aumento de 163% de beneficiários unipessoais no PAB, de 2,2 milhões para 5,8 milhões. Nessa situação, teve de adotar diversas ações, entre elas, a retomada das ações de qualificação do Cadastro Único e um aporte de R\$ 199,5 milhões para reestruturação dos sistemas municipais (peça 27, pp. 3-4, subitens I.c, I.d, I.f, III.c).

152. Para fins de impor barreiras à entrada de unipessoais não fidedignos no CadÚnico, exarou-se a Instrução Normativa Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS n. 03/2023 (SEI 14313618), que adotou procedimentos específicos para inclusão e atualização desse tipo de arranjo familiar e passou a ser implementada a partir de 24/7/2023 (peça 27, p. 7, subitem XIII).

153. Outra importante ação se deu no tocante as atualizações e revisões dos beneficiários do programa, que já se mostraram positivas. Por exemplo, 1,2 milhão de famílias foram desligadas do PBF por não atenderem aos critérios e 921 mil famílias com cadastros desatualizados foram excluídas do CadÚnico. Além disso, a integração com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) possibilitou a atualização da renda declarada por 15,3 milhões de famílias (peça 27, pp. 4-5, subitens III.f, IV.a).

Análise:

154. Embora avanços significativos tenham sido feitos, desafios ainda persistem. Continuam necessárias ações contínuas e focadas para garantir a eficiência e eficácia desses programas sociais, visando à correção das distorções e inconsistências identificadas.

155. Neste relatório, foram realizadas estimativas que apontam que as distorções de composição familiar não se circunscrevem àquelas com apenas um membro, mas também podendo alcançar famílias com dois e três membros.

156. Dado que o gestor não resolveu por completo as distorções na composição familiar do CadÚnico, concluímos que esta deliberação deve ser considerada **em implementação**, segundo o item 32.5.2 dos Padrões de Monitoramento, estabelecidos pela Portaria-Segecex 27/2009.

Recomendação 9.1.3 - promova a atualização cadastral do CadÚnico por meio de cronograma mais célere de revisões, focalizações, averiguações cadastrais e ações de administração de benefícios, prezando pela integralidade e tempestividade na gestão dos benefícios previstos na Portaria MC 746/2022

157. Conforme a resposta do Auditado, em 2023, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS) empreendeu esforços significativos para aprimorar a administração do Programa Bolsa Família (PBF). Mediante expedição da Instrução Normativa Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS n. 03/2023 (SEI 14313618), retomou-se processos críticos de averiguação e revisão cadastral, resultando em números expressivos de cancelamentos e bloqueios de benefícios (peça 27, p. 8, subitens I).

158. Nesse ano, foram implementadas três ações principais: Averiguação Cadastral de Renda (AVERENDA23), com 1.234.195 cancelamentos de benefícios; Revisão Cadastral (REV23), com 145.933 cancelamentos; e Averiguação Cadastral Unipessoal (AVEUNI23), resultando em 1.727.167 bloqueios e 377.115 cancelamentos de benefícios. A integração inédita com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) também foi efetuada, cancelando 341.000 benefícios adicionais e colocando 1.467.412 famílias em Regra de Proteção (peça 27, p. 8, subitens II.a, II.b, II.c, III).

159. A Portaria MDS nº. 897/2023 (SEI 14270995) foi outro marco, estabelecendo novas normas e procedimentos para a gestão do PBF. Ela trouxe inovações como o detalhamento da nova cesta de benefícios e regras de proteção mais rigorosas. Também foram criados novos benefícios, como o Benefício Extraordinário de Transição (BET), válido até maio de 2025, e o Benefício Variável Familiar Nutriz (BVN), a ser implementado a partir de setembro de 2023 (peça 27, pp. 8-9, subitens IV e V.a-V.h).

Análise:

160. Entende-se que o gestor, perante a situação negativa encontrada no CadÚnico em fins de 2022, foi diligente ao utilizar das várias ferramentas disponíveis para buscar a reatualização do cadastral do CadÚnico, como relatado nos parágrafos acima.

161. Além disso, esta auditoria identificou resultados dessas medidas administrativas por meio da recuperação do nível de atualização do CadÚnico, que retornou a 80% depois de ter caído antes a 58% (capítulo V), e da estagnação do número médio de pessoas por famílias, que havia despencado anteriormente para valores descolados à demografia brasileira (Figura 7).

162. Ante o exposto, o item monitorado pode ser considerado **implementada**, segundo o item 32.5.1 dos Padrões de Monitoramento, estabelecidos pela Portaria-Segecex 27/2009.

Recomendação 9.1.4 - promova e incremente a atuação da rede SUAS no cadastramento e revisão dos dados no CadÚnico

163. Em 2023, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS) lançou o "Programa Emergencial de Fortalecimento do Atendimento do Cadastro Único no SUAS" (Procad-SUAS), conforme as Resoluções CNAS/MDS nº 1 e nº 96. O programa foi implementado com um aporte de aproximadamente R\$ 199,5 milhões, repassados em 30 de março de 2023. O objetivo é ampliar a capacidade dos municípios e estados em atividades de cadastramento e atualização cadastral, com foco em grupos populacionais tradicionais e específicos. Esse programa (Procad-

SUAS) se deu em razão de acordo celebrado com a Defensoria Pública da União (DPU) (SEI 13587534), no âmbito da Ação Civil Pública n. 5086508-20.2022.4.02.5101/RJ (peça 37, pp. 2-3).

164. Além do Procad-SUAS, várias outras iniciativas foram tomadas para fortalecer o CadÚnico. A ampliação do orçamento disponível ao IGD-PBF foi de quase R\$ 240 milhões. Foram realizadas campanhas de rádio e diversas ações de formação e capacitação, com 57 pessoas capacitadas em duas turmas para instrutores/multiplicadores e um gasto de R\$ 261.988,37. Adicionalmente, foram gastos R\$ 132.169,34 em um encontro com 34 gestores e R\$ 44.355,55 na capacitação de 1.784 pessoas em operação do Sistema do Cadastro Único, versão sete (peça 37, p. 3).

165. A interoperabilidade entre o CadÚnico e o CNIS foi autorizada, resultando na alteração de renda de 18.485.882 pessoas, representando 15.325.066 famílias, conforme a Portaria Interministerial MPS/MDS n. 30, de 9 de maio de 2023. A medida visa à qualificação da base de dados e à focalização mais precisa dos programas sociais (peça 37, p. 4).

Análise:

166. Houve investimentos significativos e inovações no sistema de CadÚnico, evidenciado nos aportes financeiros que ultrapassam a casa dos milhões e diversas ações de capacitação e integração de sistemas. Resta configurado que o gestor buscou tornar mais eficiente a gestão de programas sociais e o atendimento às populações vulneráveis, especialmente criando soluções de interoperabilidade de sistemas para viabilizar o controle de elegibilidade de beneficiários cadastrados e em cadastramento. Segundo o gestor, o foco está na atualização e precisão dos dados cadastrais, permitindo um direcionamento mais eficaz dos recursos públicos. Contudo, remanesce a necessidade de aperfeiçoamento constante e incremento nas ações da Rede SUAS, a ser confirmado somente mediante avaliação posterior das medidas tomadas ao longo desse ano de 2023.

167. Entende-se que a recomendação ainda se encontra **em implementação**, segundo o item 32.5.2 dos Padrões de Monitoramento, estabelecidos pela Portaria-Segecex 27/2009.

Recomendação 9.1.5 - cesse a sugestão de composição familiar advinda do Auxílio Emergencial no cadastramento eletrônico atual do Programa Auxílio Brasil

168. O gestor afirmou que “a funcionalidade de pré-cadastro, a qual incorporava as informações de composição advindas do Auxílio Emergencial, foram retiradas do ar após reavaliação junto às instâncias da assistência social (CONGEMAS e CIT)” (peça 41).

169. Logo, este item foi **implementado** pelo gestor, segundo o item 32.5.1 dos Padrões de Monitoramento, estabelecidos pela Portaria-Segecex 27/2009.

Recomendação 9.1.6 - desenvolva estudos complementares para identificar indivíduos que estão recebendo benefício indevidamente ou que fazem jus ao auxílio, mas não o estão recebendo

170. Segundo a resposta do monitorado, conforme Manifestação DEBEN/SENARC relativa à Recomendação 9.1.1 supra, o "Memorando de Entendimentos" celebrado entre MDS e PNUD e o Acordo de Cooperação Técnica firmado entre MDS e Banco Mundial preveem a realização de estudos e pesquisas voltados para análises e recomendações para aprimorar a alocação ótima dos recursos financeiros transferidos às famílias beneficiárias, assim como levantamento de tendências atuais de desenho e modelagem de programas de transferência de renda condicionada, de modo que estudos complementares relativos a estratégias para mitigação do risco de habilitação indevida serão contemplados por meio de ambas as parcerias (peça 27, p. 9, subitem I).

Análise:

171. Entende-se que, em razão do "Memorando de Entendimentos" celebrado com o PNUD e do projeto firmado com o Banco Mundial para discussão e análise de programas de transferências de renda, deve ser mantido o monitoramento da recomendação, ajustando o encaminhamento na

atual Auditoria do PBF. A recomendação em tela ainda se encontra **em implementação**, segundo o item 32.5.2 dos Padrões de Monitoramento, estabelecidos pela Portaria-Segecex 27/2009.

Recomendação 9.1.7 - em relação ao Auxílio Criança Cidadã, adote, se ainda não o fez, exceto na superveniência de norma que determine a descontinuidade do benefício, as seguintes providências: 9.1.7.1. ultime providências visando propor a revisão do texto legal instituidor do Auxílio Criança Cidadã, visando a exequibilidade do benefício; 9.1.7.2. vencida a providência do subitem 9.1.7.1 retro, elabore o devido documento formal de planejamento para implementação do Auxílio Criança Cidadã, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021

172. O art. 26, § 1º, da Lei 14.601/2023 revogou todos os benefícios de incentivo ao esforço individual, entre eles, o Auxílio Criança Cidadã.

173. Portanto, a perda do objeto da deliberação torna-a **não mais aplicável**, segundo o item 32.5.6 dos Padrões de Monitoramento, estabelecidos pela Portaria-Segecex 27/2009.

Recomendação 9.1.8 - elabore o devido documento formal de planejamento para implementação do Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, exceto na superveniência de norma que determine a descontinuidade do benefício, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021

174. O art. 26, § 1º, da Lei 14.601/2023 revogou todos os benefícios de incentivo ao esforço individual, entre eles, o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana.

175. Portanto, a perda do objeto da deliberação torna-a **não mais aplicável**, segundo o item 32.5.6 dos Padrões de Monitoramento, estabelecidos pela Portaria-Segecex 27/2009.

XV. CONCLUSÃO

176. Entre os diversos aspectos possíveis de análise, a auditoria selecionou para a primeira avaliação sobre o novo Programa Bolsa Família (PBF) cinco temas relevantes: a) a equidade de pagamento entre as famílias, b) o custo-efetividade do programa, c) o nível de focalização, d) a cobertura regional de atendimento, e e) os efeitos no mercado de trabalho formal.

177. As três primeiras questões, que envolveram avaliações do PBF e suas alterações, possuem conclusões que não podem ser compreendidas de forma compartimentada, mas, ao contrário, exigem uma visão integrada do que tem ocorrido com o novo programa. Outra observação importante é que o Programa Auxílio Brasil (PAB), que foi um dos critérios de comparação escolhido na fase de planejamento da auditoria, foi na execução da auditoria suplantado por outro critério, o desempenho do próprio PBF sem o Benefício Complementar, cuja inclusão prejudica a equidade, o custo-efetividade, a focalização e a gestão do Programa.

178. O desenho do novo PBF avançou, ao reforçar o benefício à primeira infância no seu valor e incidência, bem como no público alcançado, ao criar o benefício de renda de cidadania, pago por membro da família, e ao eliminar a garantia de uma renda final per capita familiar, por ser deletéria aos incentivos ao mercado de trabalho, como tratado no Benefício de Superação da Extrema Pobreza, no capítulo XX. Porém, herdou também do PAB a vicissitude do Benefício Complementar, de se pagar benefício elevado por família, e não por pessoa, comprometendo equidade, custo-efetividade, focalização e gestão do Programa e do CadÚnico, o que foi amplamente apontado pela auditoria do PAB (TC 007.871/2022-8), julgada pelo Acórdão 2.725/2022-Plenário.

179. Foi comprovado, por meio de estatísticas construídas a partir dos cadastros administrativos, que o PBF melhorou o nível de equidade comparado ao PAB. Essa melhora se deve à criação do Benefício de Renda de Cidadania (pago por pessoa) e à majoração de valores de benefícios individuais pagos por fora do Benefício Complementar, diferentemente do PAB que os pagava por dentro do Benefício Complementar. Entretanto, essas mudanças foram insuficientes

para suplantar os prejuízos ocasionados pelo Benefício Complementar, sobretudo para as situações de famílias com um (unipessoais), dois e três membros. A comparação ao próprio PBF sem o Benefício Complementar demonstra quanto poderia melhorar a equidade de pagamento entre as famílias beneficiárias do atual PBF.

180. A partir da simulação das regras e dos benefícios do PAB e do PBF por meio de programação sobre os microdados da PNADC do IBGE, foi demonstrado que a permanência do Benefício Complementar manteve elevado o indicador de custo-efetividade para a redução da pobreza. O aumento do orçamento para o programa de transferência de renda é alvissareiro, mas, por geralmente acarretar aumento de custo-efetividade devido a retornos decrescentes dos gastos, deve ser cautelosamente elaborado.

181. Menor custo-efetividade na redução da pobreza significa a possibilidade de maior impacto de redução na pobreza com mesmo orçamento ou, alternativamente, de se gastar menos para se atingir uma mesma meta de redução de pobreza. Na primeira linha de argumentação, se o PBF sem Benefício Complementar contasse com o mesmo montante de gastos do PBF atual, conseguiria reduzir a pobreza em mais 7,2%. Alternativamente, para o PBF sem Benefício Complementar alcançar o mesmo impacto de redução de pobreza do PBF, poderia gastar a menor R\$ 1,08 bilhão mensal.

182. No período de análise da auditoria, percebeu-se a louvável estratégia adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Social de prontamente implementar medidas de revisões e averiguações dos cadastros com o objetivo de sanar os problemas de focalização no PBF advindos do PAB. Entretanto, cotejando as estimativas de público-alvo obtidas via a PNADC do IBGE com a quantidade de beneficiários nos cadastros, foi possível mensurar a provável quantidade de beneficiários que ainda não faziam jus ao programa, fato conhecido como erro de inclusão, e que resultou, em agosto de 2023, em cerca de 2,2 milhões de famílias, ou seja, 11,4% dos pagamentos do PBF.

183. A principal causa deste problema foi a precarização do CadÚnico no período mais recente, diante de um cenário adverso provocado pela pandemia. A necessidade de afastamento social das equipes da rede SUAS das tarefas de cadastramento e revisão dos beneficiários, bem como a suspensão de averiguações de bases de dados pelo governo, desde o início da crise da Covid-19, prejudicaram a atualização do CadÚnico e o seu nível de qualidade, necessários à adequada identificação de beneficiários do PAB/PBF e de outros programas sociais que fazem uso do cadastro.

184. Vale registrar que, depois de alcançar 85% no nível de atualização (porcentagem de registros na base atualizados em até dois anos) em janeiro de 2019, esse indicador caiu para 58% em outubro de 2021, porém tendo se recuperado a quase 80% até o fim desta auditoria, resultado do conjunto de revisões e averiguações empreendidos a partir de janeiro de 2023, sobretudo nas famílias beneficiárias unipessoais.

185. Entretanto os danos ao CadÚnico, a principal base nacional a reunir informações socioeconômicas da população mais pobre e vulnerável, permanecem e podem ser identificados por várias outras estatísticas disponíveis. O perfil das famílias do CadÚnico, quanto à sua quantidade de membros, modificou-se significativamente durante e após o período da pandemia, o que foi reproduzido também no perfil das famílias admitidas no pagamento no PAB/PBF.

186. No PBF, o percentual de famílias beneficiárias com um membro (unipessoais) era menor do que com dois, três e quatro ou mais membros até fim de 2021. Após isso, a participação das famílias unipessoais vem ultrapassando a das famílias mais numerosas seguidamente, enquanto a composição familiar mais frequente historicamente, de três membros, perdeu o seu posto no segundo semestre de 2022 para as famílias de uma e duas pessoas, indo de encontro ao perfil demográfico do público de baixa renda, que tendem a possuir maiores taxas de natalidade. A gestão do PBF, desde janeiro de 2023, procurou aplacar essa distorção no Programa por meio do reforço nas revisões e averiguações e conseguiu avanços, porém ainda insuficientes em razão do passado longo de ajustes.

187. Esses dados revelam problemas com fragmentação artificial de famílias quando do cadastramento no CadÚnico, porta de entrada para o PBF, realizado para que os beneficiários possam receber do programa em duplicidade como se mais de uma família fossem. Esta conclusão é suportada pela comparação com dados demográficos do mesmo recorte populacional obtidos da PNADC.

188. Entretanto, associado à precarização dos controles administrativos exercidos sobre o CadÚnico no passado que repercutem no presente, está o já mencionado desenho inadequado, ineficiente e custoso do PBF com a manutenção do Benefício Complementar. A lógica de pagamento igual para todas as famílias tem gerado incentivos para que as famílias se cadastrem em separado para auferirem valores maiores do programa, o que agrava em conjunto a equidade, o custo-efetividade de combate à pobreza e a melhor focalização do programa. O esforço de elevação da qualidade cadastral do CadÚnico e do PBF, à luz das revisões e averiguações cadastrais realizados desde o início de 2023, pode estar sendo neutralizado em boa parte por tais incentivos negativos provocados pela distorção gerada pelo Benefício Complementar no desenho.

189. Também é uma preocupação a falta de atualização das estatísticas de famílias em situação de pobreza por município disponível apenas a cada dez anos em virtude da realização do Censo. A divulgação do mais recente Censo pelo IBGE corrige pontualmente o problema, mas não o resolve definitivamente, em razão da desatualização progressiva ao longo do novo decênio até a realização de novo Censo.

190. Esta defasagem das estatísticas corretas de pobreza municipal impacta não só o importante indicador de cobertura nacional do Programa, constante do PPA, como também compromete bastante a distribuição justa dos benefícios do Programa entre as regiões, estados e municípios do país, sob cenário de restrição orçamentária, assim como inutiliza o instrumento para detecção de fraudes locais nos benefícios. Os gestores atuais vêm tomando iniciativas de saneamento do problema e o Tribunal deve acompanhar a implementação e os seus resultados.

191. Adicionalmente, vale analisar os impactos na participação no mercado de trabalho decorrentes das mudanças significativas que ocorreram no Novo PBF em relação a sua antiga versão. São amplamente conhecidos os diversos estudos e relatórios nacionais e internacionais que afastam o efeito de desincentivo ao trabalho no âmbito do antigo PBF. Porém, não só as mudanças do desenho PBF foram significativas, como também o valor médio do benefício, que girava em torno de 20% da remuneração basal da economia – salário-mínimo – até 2019, atualmente ultrapassa a metade do salário-mínimo vigente, portanto, fazendo com que os estudos anteriores muito provavelmente não sejam mais válidos, situação essa suscitada pelos próprios estudos.

192. Após apanhado da literatura a respeito, o desenho é analisado sob o aspecto da teoria econômica tradicional, demonstrando que um aumento do valor médio do benefício em relação aos salários da economia provoca maior desincentivo ao trabalho. É elaborada avaliação teórica do desenho atual do Programa apontando vantagens, como a eliminação de renda mínima garantida, bem como problemas, como as discontinuidades nos pontos de elegibilidade do Programa, onde se concentram as situações práticas de desincentivos à entrada no mercado de trabalho ou de incentivos ao abandono do mercado de trabalho visando entrar no Programa. Faz-se necessário que o governo empreenda novos estudos considerando a nova realidade do PBF para se certificar dos impactos mais amplos sobre a formalização do trabalho.

193. Este relatório foi submetido ao crivo de comentários dos gestores. Após análises dessas respostas, foi suprimida a recomendação de extensão da qualificação cadastral do CadÚnico às famílias com 2 ou 3 membros.

194. Por fim, neste relatório foi realizado monitoramento do Acórdão 2.725/2022-Plenário, a acerca da auditoria do PAB, haja vista que a avaliação do cumprimento das suas deliberações naturalmente comunica-se com a presente auditoria. A conexão entre o citado Acórdão e o presente trabalho de auditoria é ainda mais evidente, ao se constatar que, na mensagem de encaminhamento da Medida Provisória 1.164/2023, é registrado que “a recriação do Programa Bolsa Família busca

atender ainda às recomendações proferidas pelo egrégio Tribunal de Contas da União, que por meio do Acórdão nº 2.725, de 2022, decidiu (...)”.

XVI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

195. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 71, inciso IV, da Constituição Federal, 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Vital do Rêgo, com as seguintes propostas de encaminhamento:

195.1. **Recomendar** ao Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com base no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que considere nos estudos para ajustes e normatização do Programa Bolsa Família (PBF):

(i) a promoção de pagamentos per capita mais equitativos entre as famílias beneficiárias, tendo em vista o exemplo dos prejuízos à equidade e ao custo-efetividade causados pelo Benefício Complementar previsto no art. 7º, § 1º, inciso II, da Lei 14.601/2023;

(ii) o impacto do PBF nos possíveis desincentivos ao emprego formal, incluindo suas consequências nas movimentações nos mercados de trabalho e na parcela da população fora da força de trabalho;

(iii) a adoção de métodos de cálculo da quantidade de pessoas ou famílias pobres por município capazes de gerar indicadores confiáveis e úteis da taxa de cobertura do PBF;

195.2. **Informar** que o Benefício Complementar do Programa Bolsa Família, de que trata o art. 7º, § 1º, inciso II, da Lei 14.601/2023, provoca prejuízo à equidade do programa e eleva o custo-efetividade no combate à pobreza, bem como impõe dificuldades na gestão da qualidade do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e do Programa, aos seguintes órgãos:

- a) Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO);
- b) Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal (CAS);
- c) Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados;
- d) Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS);
- e) Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República;
- e
- f) Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Ministério do Planejamento e Orçamento (Cmap).

195.3. **Considerar**, em relação ao monitoramento da Auditoria Operacional do Programa Auxílio Brasil (TC 007.871/2022-8):

- a) implementados os itens 9.1.3 e 9.1.5 do Acórdão 2.725/2022 – Plenário;
- b) em implementação os itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.4 e 9.1.6 do Acórdão 2.725/2022 – Plenário; e
- c) não mais aplicáveis os itens 9.1.7 e 9.1.8 do Acórdão 2.725/2022 – Plenário.

195.4. **Encerrar** o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU;

195.5. Nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de:

a) **encaminhar** o Relatório e o Voto que antecederem a deliberação do colegiado sobre a presente fiscalização, com vistas a informar a situação encontrada em relação à política pública e contribuir com o debate de projetos de lei correlatos ao tema, além de outras providências

a.i) à **Presidência do Senado Federal**; e

a.ii) à **Presidência da Câmara dos Deputados**.

b) **monitorar** todas as recomendações que vierem a ser expedidas.



É o relatório.

VOTO

Em exame, auditoria operacional realizada no período de abril a outubro de 2023, com objetivo de avaliar a focalização e a equidade do Programa Bolsa Família (PBF), bem como induzir o gestor a criar e divulgar periodicamente indicadores relacionados a essas avaliações, que permitirão maior transparência e controle social do gasto público.

2. A fiscalização adotou procedimentos de análise documental, consulta a sistemas informatizados, avaliação de estudos e pesquisas especializados em programas de assistência, entrevistas com gestores, realização de painéis de referência e aplicação de análises quantitativas sobre os dados coletados. Os trabalhos estiveram a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).

3. O Programa Bolsa Família, instituído pela Lei 14.601/2023, é o principal programa de transferência de renda no Brasil, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Entre os objetivos do PBF estão o de **combater a fome, interromper o ciclo de reprodução da pobreza** e promover o desenvolvimento e a **proteção social** das famílias em situação de pobreza, **especialmente das crianças, adolescentes e jovens** nessa situação.

4. Para isso, o programa articula ações de saúde, educação e assistência social, e inclui benefícios como:

- a) Benefício de Renda de Cidadania (BRC) de R\$ 142,00 por integrante da família;
- b) Benefício Complementar (BComp) de até R\$ 600,00 por família, calculado por meio da diferença entre R\$ 600,00 e a soma dos valores pagos a título do BRC, o qual foi instituído visando equalizar o pagamento *per capita* das famílias com mais de cinco integrantes;
- c) Benefício Primeira Infância (BPI) que concede R\$ 150,00 **por criança** de zero até sete anos; e
- d) Benefício Variável Familiar (BVF) de R\$ 50,00 por cada beneficiário gestante, nutriz, criança (sete a doze anos) **ou** adolescente (doze a dezoito anos).

5. Os gastos estimados para agosto de 2023 são de R\$ 14,3 bilhões para atendimento de cerca de 21,1 milhões de famílias, o que corresponde a R\$ 677,73 em média para cada família. A Lei 14.601/2023 estabeleceu um critério único de elegibilidade, baseado em uma renda *per capita* familiar de R\$ 218,00. Famílias beneficiárias cuja renda por pessoa vier a ultrapassar os R\$ 218,00, mas ainda inferior a meio salário-mínimo, podem perceber 50% dos benefícios por até 24 meses (art. 6º, § 2º, da Lei 14.601/2023).

6. A gestão do Bolsa Família é compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos responsáveis por fornecer serviços de saúde, educação e assistência social ao público-alvo do programa. No nível federal, o MDS coordena as ações, com atividades divididas entre diferentes secretarias e departamentos. A operação e os pagamentos são realizados pela Caixa Econômica Federal.

7. O Tribunal de Contas da União realiza trabalhos sobre os programas federais de transferência de renda há muitos anos. A título exemplificativo, podem ser citadas as seguintes fiscalizações realizadas nos últimos anos: avaliação de possíveis irregularidades na concessão do Bolsa Família e direcionamento para determinadas regiões do país (Acórdão 1.844/2022-Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer); acompanhamento especial das medidas de resposta à crise do coronavírus para proteção da renda de informais e pessoas de baixa renda (Acórdão 3.142/2021-Plenário e mais sete acórdãos, Rel. Min. Bruno Dantas); e a auditoria operacional no Programa Auxílio Brasil – PAB

(Acórdão 2.725/2022-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman.

8. Mais recentemente, o Tribunal prolatou o Acórdão 2.342/2023-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), em que realizou auditoria integrada sobre o Cadastro Único (CadÚnico) dos programas assistenciais, base de dados essencial à operacionalização do Programa Bolsa Família.

9. Feita essa breve contextualização, apresento, a seguir, a síntese dos principais achados, as respectivas conclusões e os encaminhamentos acerca dos temas avaliados nesta auditoria. As constatações estão relacionadas aos aspectos de equidade na distribuição dos recursos entre as famílias beneficiárias, ao custo-efetividade do programa, ao nível de focalização, à cobertura regional, ao desenho do programa e seus reflexos no mercado de trabalho.

II

10. A primeira constatação trazida pela equipe técnica diz respeito ao efeito do **Benefício Complementar (BComp) sobre a equidade do Programa Bolsa Família**. A análise técnica sustenta que o BComp, que assegura um mínimo de até R\$ 600,00 por família, prejudica a equidade do PBF, ainda que deduzido da soma dos valores pagos a título do BRC. A unidade técnica afirma que esse benefício termina por incentivar as famílias a se cadastrarem separadamente, o que impactou negativamente a qualidade do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), em razão de declarações inverídicas sobre a composição familiar a fim de receber valor maior mediante fragmentação da família.

11. Ao comparar o desenho de transferência de renda do PBF com o do Auxílio Brasil (PAB), programa anterior, e também com o próprio Bolsa Família sem o BComp, a unidade técnica constatou que o desenho atual, que manteve a lógica do pagamento mínimo por família do PAB, continua a privilegiar as famílias unipessoais. Conforme demonstra a Figura 1 abaixo, extraída do relatório da fiscalização:

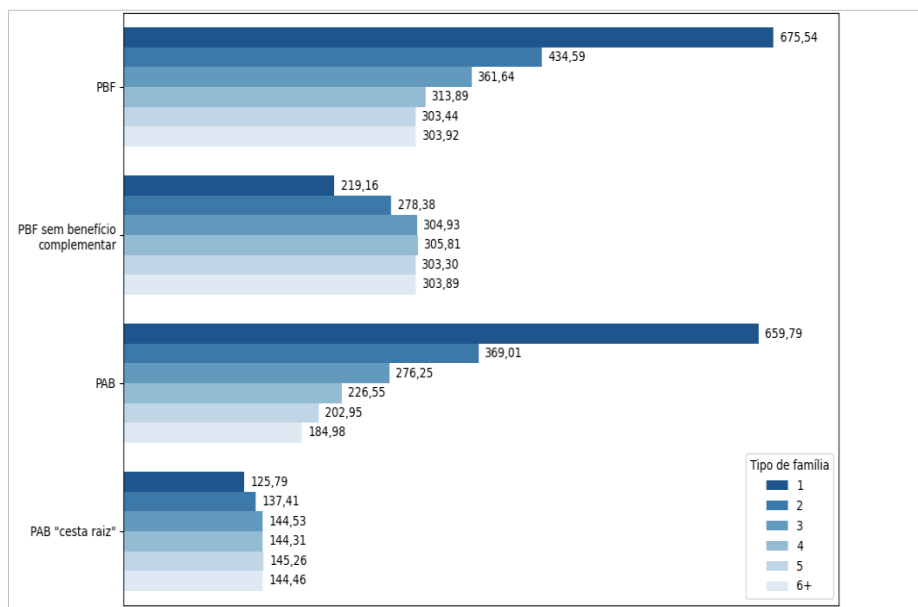


Figura 1 - Valor da renda per capita por classe de número de pessoas na família e desenho do programa

12. A Figura 1 indica que o valor da renda *per capita* do PBF (R\$ 675,54) recebido por famílias unipessoais comparado com o do PAB (R\$ 659,79) é ligeiramente superior (R\$ 15,75), considerando-se o benefício complementar do PBF.

13. De forma semelhante, anota a unidade instrutiva que a disparidade entre o valor do benefício mínimo, de R\$ 600,00, e a atual linha de pobreza, de R\$ 218,00, adotada como critério de elegibilidade, também prejudica a qualidade dos cadastros, pois famílias com renda *per capita* de até

R\$ 218,00 podem ter seus níveis de renda multiplicados por até quase três vezes esse valor (**no caso de famílias unipessoais**), enquanto aquelas com renda *per capita* pouco acima da linha de pobreza ficam sem receber benefícios de transferência de renda, causando sentimento de injustiça e um incentivo às subdeclarações de renda. Vejo que a constatação da unidade técnica recai sobre o comportamento gerado nas pessoas.

14. Um olhar mais atento para a Figura 1 revela que os valores da renda *per capita* do PBF para famílias com duas ou mais pessoas são superiores àqueles do PAB, sendo de R\$ 65,58 (=R\$ 434,59-R\$ 369,01) para núcleos familiares de até duas pessoas, alcançando a quantia de R\$ 118,94 (=R\$ 303,92-R\$ 184,98). Tal situação aponta que o PBF tem uma aderência melhor do que o PAB **para famílias com duas ou mais pessoas**, na medida em que vai ao encontro dos objetivos do PBF estabelecidos pela Lei 14.601/2023. Vejam que estamos tratando de valores *per capita*.

15. A unidade técnica concluiu que a adoção do Benefício Complementar, com um valor único por família, ainda que deduzido dos valores do BCR, gera maior benefício para famílias unipessoais, além de incentivar declarações distorcidas sobre a composição familiar e sobre a renda. Diante disso, propôs que, nos estudos para ajustes e normatização do PBF, seja considerada a importância de promover pagamentos *per capita* mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade.

16. De fato, devido à materialidade envolvendo os programas de transferência de renda, mas, sobretudo, diante da relevância e do impacto social que tais ações podem e devem gerar, estudos como os realizados no âmbito desta fiscalização constituem contribuição importante deste Tribunal para com o aprimoramento da política pública, seja visando ao aumento da eficiência do gasto, seja visando ao melhor aproveitamento dos recursos empregados em prol do aumento do impacto social positivo sobre as famílias e sobre os cidadãos beneficiados.

17. É necessário destacar que não se trata de crítica sobre o valor do benefício entregue às famílias, o qual espera-se que possa cada vez mais auxiliar famílias em situação de pobreza a ascenderem na pirâmide econômico-social existente em nosso país, tão assolado pelo flagelo da desigualdade.

18. Contudo, o pormenorizado estudo técnico revela que o desenho da política pública e a forma como os incentivos são oferecidos **influenciam sobremaneira o comportamento das pessoas**, sobretudo aquelas com menos informação e sujeitas a toda sorte de influência de comunicações realizadas por meio de redes sociais e aplicativos de comunicação.

19. Em seus comentários, o MDS assevera que, em um programa massivo como o Bolsa Família, pagamentos equitativos *per capita* facilitam a compreensão do desenho do programa, contribuindo para a transparência quanto aos critérios de elegibilidade e sua respectiva fiscalização. Aduz que “as vantagens de se manter pagamentos equitativos *per capita* superam as desvantagens da criação de um cálculo complexo que tentasse se aproximar um modelo ótimo de benefícios variáveis *per capita*”.

20. Apesar de pormenorizado estudo apresentado pela unidade instrutiva, entendo que ele deve ser observado levando-se em consideração os diversos prismas e a complexidade que cerca o desenho do PBF, de maneira que entendo ser salutar que as conclusões e os encaminhamentos propostos por este trabalho, os quais acompanho com ajustes, possam estimular o constante aprimoramento do desenho da política pública.

21. O segundo aspecto abordado pela unidade técnica diz respeito ao **custo/efetividade do programa no combate à pobreza em razão do benefício complementar**. A auditoria afirma que as mudanças introduzidas este ano pelo Bolsa Família melhoraram o custo-efetividade em relação ao PAB. De fato, conforme registrei no item 14 deste voto, os valores da renda *per capita* do PBF para famílias com duas ou mais pessoas são superiores àqueles do PAB.

22. Para sua análise, a fiscalização adotou como linha de pobreza a renda *per capita* de US\$ 5,50 ao dia, critério adotado pelo Banco Mundial, ajustado em relação ao poder de paridade de compra em 2011 e utilizando-se tabelas de deflação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) de 2022, o que corresponderia a uma linha de pobreza de R\$ 472,78 mensais. A escolha da unidade técnica aponta para um acréscimo nominal de R\$ 254,78 ao valor de R\$ 218,00 adotado pela Lei 14.601/2023 para elegibilidade de acesso ao PBF, ou seja, um aumento correspondente a 117%.

23. O MDS, a seu turno, afirma que a escolha dificulta comparações entre os resultados do programa e as simulações realizadas pela equipe de auditoria. Por fim, a unidade instrutiva aponta que também realizou simulações com outras linhas de pobreza adotadas pelo Banco Mundial para países de menor desenvolvimento, como de US\$ 1,90 e de US\$ 3,20 ao dia, as quais apresentaram impactos mais desfavoráveis na pobreza que a de US\$ 5,50 ao dia, considerando, portanto, ser a mais favorável ao se avaliar o programa.

24. Sobre esse ponto de escolhas de referência para linhas de pobreza, destaco que a opinião do Banco Mundial, constante do documento intitulado “Combate à pobreza: o impacto da inflação no poder de compra das famílias”, de **19/10/2022** (disponível em <https://www.worldbank.org/pt/news/opinion/2022/10/19/combate-a-pobreza-o-impacto-da-inflacao-no-poder-de-compra-das-familias>; acesso em 19/8/2024), aponta que:

As linhas de pobreza globais são usadas principalmente para rastrear a pobreza extrema global e medir o progresso em relação às metas globais estabelecidas pelo Banco Mundial, as Nações Unidas e outros parceiros de desenvolvimento. No entanto, a linha nacional de pobreza de cada país ainda é a ferramenta mais apropriada para embasar o diálogo sobre políticas públicas ou direcionar programas para alcançar os mais pobres. Como o Brasil atualmente não tem uma linha de pobreza oficial, a atual pressão inflacionária sobre o bem-estar das famílias pode ser uma boa razão para iniciar um diálogo sobre a importância de se definir uma. (sublinhei)

25. Acerca desse ponto, compreendo que futuras avaliações devem levar em consideração os índices oficiais, em especial os previstos em lei, pois são oriundos de escolhas do Congresso Nacional, a fim de permitir a comparabilidade de resultados com as projeções e estimativas realizadas pelo próprio governo. Até porque, a unidade técnica não demonstrou que a escolha do critério de pobreza fixado pela Lei 14.601/2023, aprovada pelo Congresso Nacional, está equivocada. De toda sorte, o Brasil passou a ter uma linha de pobreza oficial, aprovada pelo Congresso Nacional, a partir de 19/6/2023, data da edição da Lei 14.601.

26. Poder-se-ia utilizar para efeito de simulações, por exemplo, o valor da cesta básica associado a cada região geográfica ou unidade da federação. De acordo com a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos, elaborada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), para o período de janeiro de 2024 até julho de 2024 abrangendo 17 capitais do Brasil, a cesta mais cara do país foi encontrada em São Paulo, onde o conjunto dos alimentos básicos custava, em média, R\$ 815,31. Em seguida, destacam-se os valores médios das cestas do Rio de Janeiro (R\$ 800,95), Florianópolis (R\$ 793,75) e Porto Alegre (R\$ 788,19). E, nas cidades do Norte e do Nordeste, onde a composição da cesta é diferente, sobressaem os valores médios das cestas de Belém (R\$ 677,12), Fortaleza (R\$ 672,66), Salvador (R\$ 610,55), Natal (R\$ 601,01) e João Pessoa (R\$ 587,52). [Disponível em: <https://www.dieese.org.br/cesta/>; acesso em 19/8/2024.]

27. Esclarecida a questão do referencial, passa-se aos resultados da avaliação.

28. A equipe técnica argumenta que a análise demonstrou que o custo-efetividade para redução da pobreza proporcionado pelo PBF foi estimado em R\$ 1,94 bilhão ao mês para reduzir 1 ponto percentual (p.p.) do hiato de pobreza. Tal montante representaria evolução em relação ao Programa Auxílio Brasil, cujo indicador apontava para R\$ 1,99 bilhão ao mês para 1 p.p. de hiato de pobreza.

29. Todavia, a auditoria aponta que, quando se realiza a mesma estimativa retirando-se o

Benefício Complementar, o custo efetividade se altera para R\$ 1,69 bilhão para reduzir o mesmo 1 p.p. no hiato da pobreza, o que poderia sugerir menores gastos para se alcançar os mesmos resultados de combate à pobreza. Também foram realizadas análises ao se distribuir o orçamento empregado no pagamento do benefício complementar na majoração dos três benefícios individuais do PBF: o Benefício de Renda de Cidadania (BRC), o Benefício Primeira Infância (BPI) e o Benefício Variável Familiar (BVF).

30. As simulações levadas a cabo pela fiscalização indicaram os seguintes resultados:

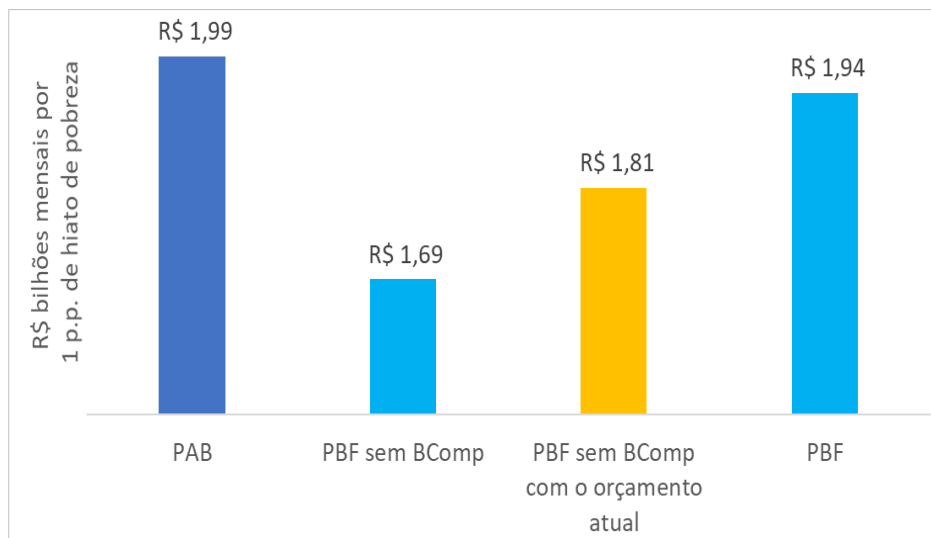


Figura 2- Simulações de custo-efetividade para o PBF e PAB considerando diferentes desenhos e orçamentos

31. A unidade técnica conclui que o resultado do PBF com benefício complementar, ainda que deduzido dos valores do BRC, favorece famílias unipessoais, em vez de famílias com duas ou mais pessoas, o que impede uma maior redução da pobreza.

32. O caso trazido pelo relatório de uma mãe nutriz com dois filhos pequenos consegue ilustrar bem o ponto. No formato atual, essa família recebe R\$ 266,67 por integrante (R\$ 800,00 no total). Se o benefício complementar fosse apenas extinto, ela passaria a receber apenas R\$ 208,67 por pessoa (R\$ 626,00 no total), o que geraria óbvios prejuízos às condições da família, pois deixaria de receber R\$ 174,00 (=R\$ 800,00-R\$ 626,00). A extinção do benefício complementar, a depender do domicílio, não permitiria por parte dessa família que receberia R\$ 626,00 a aquisição da cesta básica em 12 das 17 capitais abarcadas na pesquisa do Dieese, considerando o valor médio da cesta no período de janeiro/2024 a julho/2024.

33. No entanto, o que se discute, em especial, não é o corte do investimento em um benefício, mas sim melhorar a forma de distribuição dos recursos alocados para o benefício complementar nas outras três parcelas componentes do programa estabelecidas pela Lei 14.601/2023. De acordo com a unidade técnica, o Benefício de Renda de Cidadania (BRC) poderia ser aumentado de R\$ 142,00 para R\$ 186,02 por indivíduo, o Benefício Primeira Infância (BPI) aumentaria de R\$ 150,00 para R\$ 196,50 por criança, e o Benefício Variável Familiar (BVF) passaria de R\$ 50,00 para R\$ 65,50 por indivíduo. Essa configuração, segundo a unidade instrutiva, tende a gerar uma economia de R\$ 1,08 bilhão mensal, mantendo-se o mesmo impacto na redução de pobreza.

34. Entretanto, a submissão das conclusões a comentários dos gestores revela a complexidade da análise levada a cabo na fiscalização. Primeiramente, os gestores salientaram as diferenças metodológicas existentes entre a aferição de renda por meio do Cadastro Único para fins de elegibilidade ao programa e a utilização de pesquisas amostrais, como a adotada pela PNADC/IBGE.

35. Enquanto a PNADC continua avalia a renda por meio de entrevistas, na primeira e quinta

visita, efetuadas ao longo de cinco trimestres, no Cadastro Único, avalia-se a remuneração do mês anterior e a recebida nos últimos doze meses, adotando perguntas diferentes daquelas realizadas pela PNADC. Há outras diferenças metodológicas, como a impossibilidade de consideração de rendimentos sazonais no caso do Cadastro Único. Ainda, pesquisas apontadas pelos gestores suscitam que há alta volatilidade na renda por famílias em situação de extrema pobreza.

36. Assiste razão aos gestores ao questionarem as diferenças metodológicas, pois elas podem influenciar sobremaneira as conclusões. Nesse sentido, ao analisar os anexos do trabalho de fiscalização que contempla a descrição da metodologia empregada, é possível perceber que, a despeito do zelo em procurar demonstrar o roteiro de análise, faltam informações que permitam se conhecer as premissas e parâmetros adotados, por exemplo, em relação aos patamares de renda obtidos da PNADC e que constaram da programação do *software* estatístico.

37. A verdade é que a análise de efetividade da política pública é assunto complexo, visto que há outras variáveis a se considerar, como já sinalizou a equipe ao apontar para os possíveis “ganhos de escala” existentes em uma família maior. Também há que se considerar os custos de operação do programa, o reflexo sobre o comportamento das famílias e os demais mecanismos de proteção social existentes. Por exemplo, assim como se observou o aumento de famílias unipessoais quando do pagamento de um benefício mínimo por família bastante superior à linha de pobreza oficial, desconhece-se qual seria o impacto no caso de pagamentos *per capita* mais significativos.

38. Portanto, entendo que, no presente estágio, as dúvidas sinalizadas demandam desta Corte uma postura cautelosa quanto à eventual sugestão de mudança no programa com potencial de impactar duas dezenas de milhões de famílias brasileiras. Em contrapartida, a relevância do PBF exige da esfera gestora que avalie de forma diligente e contínua a efetividade da política pública. Nesse sentido, entendo que a avaliação desempenhada pela fiscalização desta Corte tem o mérito de demonstrar a necessidade de se avançar no desenho de indicadores e de parâmetros para avaliação contínua da efetividade de políticas públicas de alta relevância como o PBF.

39. Diante do exposto, considero oportuno encaminhar ao ministério as análises efetuadas para consideração, no que couber, durante as próximas fases de evolução e ajustes normativos do PBF.

40. Acrescento, ainda, proposta para que o órgão gestor desenvolva metodologia específica para aferição periódica e sistemática dos indicadores de custo-efetividade da política pública, dando transparência aos resultados alcançados, procurando incorporar, inclusive, outros critérios nacionais para a aferição dos resultados de superação dos indicadores de pobreza e de extrema pobreza.

41. Voltando ao relatório, outro aspecto apontado pela fiscalização foi que **o benefício complementar prejudica o nível de focalização do programa e a qualidade do Cadastro Único.**

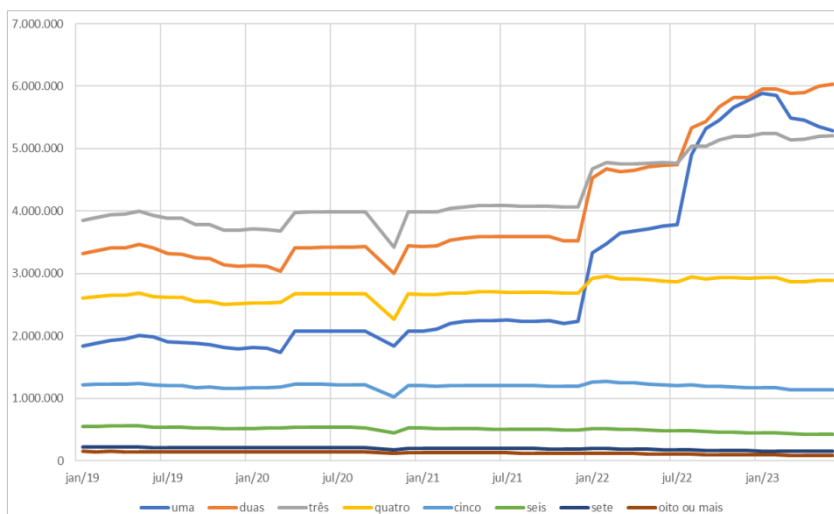
42. Os trabalhos de fiscalização revelaram que, a partir de 2023, houve uma melhora no combate aos erros de inclusão no Programa Bolsa Família. No entanto, as estimativas feitas a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua de 2022 indicam que ainda persistem problemas significativos de focalização, com possíveis erros de inclusão de 2,18 milhões de famílias beneficiárias em agosto de 2023, ou seja, cerca de 11,4% das famílias inscritas provavelmente não fazem jus ao programa.

43. A análise utilizou os critérios de elegibilidade do Bolsa Família, previstos na Lei 14.601/2023, art. 7º, § 1º, bem como as estimativas de beneficiários oriundas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual de 2022. A metodologia para estimar o público elegível considerou vários fatores, incluindo os rendimentos de trabalho formal das famílias, os rendimentos de outras fontes à exceção dos rendimentos do Bolsa Família e de outros programas sociais. Além do critério de renda, procurou-se avaliar a resposta à pergunta específica na PNADC se a família recebe PBF, considerando aqueles que possuem renda inferior à linha de pobreza.

44. Como já bastante debatido ao longo deste voto, a instituição do benefício complementar

associada às fragilidades no cadastramento autodeclaratório têm permitido a inscrição de famílias unipessoais ou de forma fragmentada. É perceptível, como já salientei, que a forma de distribuição dos benefícios influencia a forma como as declarações são realizadas.

45. Chamou minha atenção o histórico do gráfico relativo à composição familiar. Em 2019, o perfil de família mais frequente no PBF era de três pessoas, seguido das famílias com duas, quatro e, só então, com uma pessoa. Tal quadro passou a se modificar a partir do acréscimo do benefício extraordinário de R\$ 400,00 por família ao extinto Programa Auxílio Brasil, no final do dezembro de 2021, ainda durante o período pandêmico, sendo aquele valor, posteriormente, acrescido de R\$ 200,00 de modo a alcançar a cifra de R\$ 600,00. Naquela ocasião, o número de famílias unipessoais passou pela primeira vez o número de famílias de quatro pessoas e seguiu crescendo até aproximadamente janeiro de 2023, com a criação do PBF.



46. Além disso, a subdeclaração de renda, no caso de famílias que estejam em patamares superiores ao critério de elegibilidade, é causa de cadastros que não fariam jus ao programa. Conforme revelou o Acórdão 2.432/2023-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, por meio de análise amostral, foi possível identificar que a realidade vai muito além do que os dados oficiais mostram. Segundo as entrevistas realizadas, cerca de 19,5% das famílias auferiram **renda informal** no período analisado e 33,4% das famílias possuíam composição diferente da declarada.

47. Como consequência da pesquisa de campo realizada, aquele trabalho estimou que cerca de 22,5% das famílias receberam o Bolsa Família irregularmente, em razão de inconsistências na declaração de renda e da composição familiar. Com base nesses números, é possível cogitar que o número de 11,4% encontrado a partir do estudo realizado em confronto com a PNADC é conservador.

48. Tais números evidenciam a necessidade premente de providências de verificação e revisão cadastral em função do notório e crescente desequilíbrio observado nos indicadores de famílias unipessoais, indicando claramente a existência de grande volume de recebimentos irregulares.

49. Nada obstante, destaco que, desde a edição do Acórdão 2.725/2022-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, esta Corte já vem recomendando a adoção de tais providências diante do cenário que vinha sendo observado, *in verbis*:

9.1.2. investigue e saneie possíveis distorções na composição familiar dos integrantes do CadÚnico, principalmente em relação aos beneficiários do Auxílio Brasil ou a outro benefício que o venha a suceder;

50. Em função disso, observo que ações já estão em curso no âmbito do MDS, o qual assim apontou quando instado a se manifestar a respeito do item supracitado (peça 59, p. 34):

150. O órgão esclarece realizou um diagnóstico que revelou problemas diversos, como um

crescimento exponencial de 73% em arranjos familiares unipessoais e 9,7 milhões de registros desatualizados no CadÚnico, além de aumento de 163% de beneficiários unipessoais no PAB, de 2,2 milhões para 5,8 milhões. Nessa situação, teve de adotar diversas ações, entre elas, a retomada das ações de qualificação do Cadastro Único e um aporte de R\$ 199,5 milhões para reestruturação dos sistemas municipais (peça 27, pp. 3-4, subitens I.c, I.d, I.f, III.c).

151. Para fins de impor barreiras à entrada de unipessoais não fidedignos no CadÚnico, exarou-se a Instrução Normativa Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS n. 03/2023 (SEI 14313618), que adotou procedimentos específicos para inclusão e atualização desse tipo de arranjo familiar e passou a ser implementada a partir de 24/7/2023 (peça 27, p. 7, subitem XIII).

152. Outra importante ação se deu no tocante as atualizações e revisões dos beneficiários do programa, que já se mostraram positivas. Por exemplo, 1,2 milhão de famílias foram desligadas do PBF por não atenderem aos critérios e 921 mil famílias com cadastros desatualizados foram excluídas do CadÚnico. Além disso, a integração com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) possibilitou a atualização da renda declarada por 15,3 milhões de famílias (peça 27, pp. 4-5, subitens III.f, IV.a).

51. Ademais, o órgão também informou averiguações específicas quanto às famílias unipessoais (peça 59, p. 34):

157. Nesse ano, foram implementadas três ações principais: **Averiguação Cadastral de Renda (AVERENDA23)**, com 1.234.195 cancelamentos de benefícios; **Revisão Cadastral (REV23)**, com 145.933 cancelamentos; e **Averiguação Cadastral Unipessoal (AVEUNI23)**, **resultando em 1.727.167 bloqueios e 377.115 cancelamentos de benefícios**. A integração inédita com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) também foi efetuada, cancelando 341.000 benefícios adicionais e colocando 1.467.412 famílias em Regra de Proteção (peça 27, p. 8, subitens II.a, II.b, II.c, III) (grifou-se)

52. Inicialmente, a unidade instrutiva apresentou possível encaminhamento no sentido de sugerir que a extensão das verificações e saneamentos mais rigorosos fosse estendida para famílias de dois e três membros. Entretanto, em sua manifestação, o MDS informou que haveria desafio logístico de grandes proporções, haja vista as famílias com dois integrantes totalizarem 6,8 milhões (32,3% do PBF) e com três integrantes totalizarem 5,4 milhões (25,6%), o que possivelmente acarretaria sobrecarga substancial à rede de atendimento municipal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Tal situação poderia levar muitas famílias vulneráveis com dois ou três membros a terem o seu benefício bloqueado ou cancelado por falta de capacidade de atendimento tempestivo das equipes municipais responsáveis pela inscrição e atualização cadastral. Além disso, o relatório afirma que, em março de 2024, o número de famílias atendidas pelo PBF já havia decrescido substancialmente, chegando a aproximadamente 18,1 milhões de famílias, ou seja, uma redução de 3 milhões de famílias. Por essas razões, considerou desnecessário propor nova recomendação ao MDS a esse respeito.

53. Acerca disso, manifesto-me de acordo com a proposta técnica. Em que pese a magnitude das possíveis irregularidades e dos prejuízos decorrentes do pagamento de benefícios a cerca de 11,4% de famílias beneficiárias que se estima não fazerem jus ao programa, considerando o extenso conjunto de providências já endereçadas por esta Corte ao MDS no âmbito do Acórdão 2.432/2023-Plenário, somadas àquelas endereçadas no Acórdão 2.725/2022-TCU-Plenário, entendo suficiente que este Tribunal continue a acompanhar as ações de qualificação cadastral e que, em futuras avaliações, torne a revisitar a questão.

54. Por fim, em memoriais juntados ao processo, os representantes do MDS informaram, entre outras considerações, a edição da Portaria-MDS 911/2023, a qual impôs limite de 16% para inclusão de famílias unipessoais em âmbito municipal, com exceção das famílias em situação de maior vulnerabilidade elencadas no art. 11 da Portaria 897/2023. A medida visa à implementação de medidas para garantir a reversão da situação a níveis justificáveis e em acordo com os indicadores estatísticos oficiais.

55. Passo agora ao exame das últimas duas questões que versam, respectivamente, sobre a cobertura regional do programa e seus reflexos sobre o mercado de trabalho.

56. **No tocante à cobertura regional, o trabalho logrou identificar que há sérias distorções no percentual de famílias cobertas pelos programas PBF e PAB**, prejudicando o aproveitamento de tal indicador para a gestão da política pública. Segundo se observa, as regiões Norte e Nordeste já vinham apresentando taxa de cobertura de 110% pelo menos desde 2017. Durante a pandemia, todas as regiões tiveram um pequeno aumento e passaram a crescer expressivamente a partir de outubro de 2021.

57. As distorções aumentam, todavia, quando a avaliação se concentra no nível municipal. Belém/PA, por exemplo, já apresentava taxa de cobertura de 131% em março de 2019, muito antes da pandemia. Nova Iguaçu/RJ, por sua vez, apresentou taxa de 243%. Municípios menores apresentam distorções ainda mais significativas, como no caso da cidade goiana de Chapadão do Céu, que chegou a ter taxa de cobertura de 775%.

58. Entre as possíveis causas, a auditoria elencou dois fatores. O primeiro está relacionado ao fato de o denominador da taxa ser decorrente da estimativa do quantitativo de famílias pobres, computada com base no já longínquo Censo Demográfico de 2010, não tendo sido atualizada desde então, podendo ter deixado de computar aumentos e decréscimos na população-alvo do indicador. O segundo fator é ligado ao numerador do índice e decorre do já discutido indício de famílias inscritas no programa sem atendimento aos critérios de elegibilidade.

59. É certo que tal circunstância prejudica a tomada de decisão com base no indicador de cobertura regional, uma vez que não se consegue identificar se um município é devidamente atendido pelo PBF. Outrossim, não se pode determinar se há famílias elegíveis de fora do programa ou se há excesso em decorrência de prováveis informações viesadas. Ademais, tendo em vista a ausência de informações quanto ao desenvolvimento econômico do município e da população que ali habita, perde-se a oportunidade de se priorizar as localidades em que deveria haver atendimento prioritário do programa em decorrência das oscilações econômicas e sociais que podem naturalmente ocorrer ao longo dos anos.

60. Em face dessa situação, é perceptível que a gestão da política pública precisa evoluir no sentido de obter indicadores melhores para acompanhar a demanda regional do público-alvo do programa. Como bem salientou a unidade instrutiva, tal situação não é de desconhecimento do MDS, que já tem atuado para desenvolver metodologias a fim de melhor apurar as estimativas de famílias em situação de pobreza em nível municipal. Nada obstante, conforme aduzido pelos gestores em sua manifestação, ainda se trabalha com a perspectiva de que, ainda em 2024, o MDS possa contar com estimativas mais atualizadas da situação no âmbito local. Com efeito, alinho-me à proposta da unidade técnica de manter recomendação para que sejam adotados indicadores confiáveis e úteis acerca da taxa de cobertura do PBF nos municípios.

61. Por oportuno, recorro que o item 9.1.3.2 do Acórdão 2.342/2023-Plenário, com intuito de estimular a transparência e o controle social, recomendou:

9.1.3.2. divulgue nos sites do Ministério os índices de famílias unipessoais por município, em comparação aos dados estatísticos oficiais (IBGE), a fim de evidenciar municípios com situações anômalas (Achado 2);

62. Entendo que tal divulgação deve ser ampliada para todos os perfis de famílias, adotando-se também a divulgação dos índices de famílias maiores – por município e comparativamente aos dados do IBGE, pois, além de serem igualmente relevantes, as regras da política pública podem se alterar ao longo do tempo e levar a distorções em outros perfis. Além disso, entendo que a transparência sobre o índice de cobertura municipal, apesar da constatação de estar atualmente com baixa qualidade, induz o seu aprimoramento, ainda que tal divulgação deva ser acompanhada das ressalvas e explicações de

praxe.

63. Finalmente, foi analisado o **possível impacto do programa sobre o mercado de trabalho**. O objetivo era examinar os efeitos do novo desenho do PBF, à luz da teoria econômica do trabalho e dos programas de transferências de renda.

64. Em sua manifestação, os representantes do ministério questionam as conclusões alcançadas pela equipe técnica no sentido de que o redesenho atual apresenta desincentivo à formalização no mercado, por sustentarem que, majoritariamente, o beneficiário da transferência condicionada de renda já se encontra no mercado de trabalho.

65. O MDS afirma que, “segundo estimativas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), 13% da força de trabalho global é moderadamente pobre e 8% encontram-se em extrema pobreza”. Em outras palavras, o acesso a condições precárias de trabalho não é suficiente para que esse contingente de trabalhadores deixe a condição de pobreza. No âmbito do PBF, aduzem que 40% dos beneficiários são empregados informais e 32% são autônomos informais, situação expressivamente maior que a média nacional de trabalhadores.

66. Diante disso, o órgão gestor defende que há outras variáveis que afetam o incentivo ou desincentivo ao trabalho, tais como: dificuldades de deslocamento até o emprego; descompasso entre qualificações/habilidades e oportunidades no território; nível de escolaridade e habilidades socioemocionais; falta de experiência anterior. Assim, entende que as barreiras de acesso impactam a qualidade dos empregos que o público beneficiário do PBF pode alcançar.

67. Tais considerações coadunam-se com minha leitura de que os reflexos da política pública no contexto social em que ela está inserida estão sujeitos à influência de diversas variáveis. Entretanto, conforme assevera o Referencial de Controle de Políticas Públicas, editado pelo Tribunal de Contas da União em 2020, a avaliação dos impactos da política pública é aspecto essencial no controle sobre sua efetividade (p. 99):

O enfoque na atribuição do resultado é o selo distintivo das avaliações de impacto, cujo desafio central consiste em identificar a relação causal entre a política ou programa e os resultados de interesse. De acordo com o Banco Mundial (2018), avaliações de impacto são um tipo particular de avaliação que procura responder a uma pergunta específica de causa e efeito: qual é o impacto (ou efeito causal) de um programa sobre um resultado de interesse? Trata-se, portanto, de uma avaliação que busca estimar mudanças no bem-estar dos indivíduos que podem ser diretamente atribuídas a uma política pública ou programa específico.

68. O mesmo referencial ainda aborda como boa prática na avaliação de políticas públicas a análise de seus impactos, positivos ou negativos:

São boas práticas de avaliação de políticas públicas:

(...)

d) avaliar os impactos da política, isto é, verificar se as intervenções públicas produziram efeitos (positivos ou negativos) significativos, intencionais ou não;

69. Portanto, considero que, no estágio atual de amadurecimento do processo de avaliação do ciclo das políticas públicas nacionais, é bastante natural o questionamento de métodos e a dialética em torno dos possíveis efeitos positivos e negativos decorrentes da intervenção governamental. Salutar, portanto, que este Tribunal continue a questionar e a avaliar a efetividade das políticas de transferência de renda. Contudo, diante do exposto, apesar das ponderações realizadas pela unidade instrutiva, entendo que não há elementos suficientes para afirmar categoricamente que há relação de causa-efeito entre a política assistencial do PBF e o desincentivo ao trabalho por parte de famílias em situação de pobreza.

70. Com efeito, em se tratando de matéria de altíssimo impacto social e de alta materialidade,

tais percepções ou análises preliminares precisam ser aprofundadas, mediante qualificação e detalhamento do debate especializado sobre o tema. Assim, considero oportuno encaminhar ao ministério as análises efetuadas para consideração, no que couber, durante as próximas fases de evolução e ajustes normativos do PBF.

III

71. No âmbito desta auditoria, também se desenvolveu o monitoramento das medidas encaminhadas no âmbito do Acórdão 2.725/2022-TCU-Plenário, decorrente de auditoria operacional no Programa Auxílio Brasil (PAB). Foram analisadas, em síntese:

- a) promoção de pagamentos *per capita* mais equitativos entre as famílias beneficiárias (recomendação 9.1.1);
- b) distorções na composição familiar dos integrantes do CadÚnico, principalmente em relação aos beneficiários do Auxílio Brasil (recomendação 9.1.2);
- c) atualização cadastral do CadÚnico por meio de cronograma mais célere de revisões, focalizações, averiguações cadastrais e ações de administração de benefícios, prezando pela integralidade e tempestividade em sua gestão (recomendação 9.1.3);
- d) promoção e incremento de atuação da rede SUAS no cadastramento e revisão de dados do CadÚnico (recomendação 9.1.4);
- e) o cessar da sugestão de composição familiar advinda do Auxílio Emergencial no cadastramento eletrônico do PAB (recomendação 9.1.5);
- f) desenvolvimento de estudos complementares para identificar indivíduos recebendo o benefício indevidamente ou que fazem jus ao auxílio, mas não o estão recebendo (recomendação 9.1.6); e
- g) providências ligadas ao Auxílio Criança Cidadã (recomendação 9.1.7) e Auxílio Inclusão Produtiva Urbana (recomendação 9.1.8).

72. Inicialmente, registro que acolho as análises e propostas da unidade instrutiva para considerar as recomendações: 9.1.1, 9.1.2, 9.1.4, 9.1.6 – em implementação; 9.1.3, 9.1.5 – implementadas; e 9.1.7 e 9.1.8 – não mais aplicáveis.

73. De maneira geral, observo que há intersecção entre os assuntos tratados nas recomendações feitas pelo Acórdão 2.725/2022-TCU-Plenário, ora monitorado, e aqueles tratados por este processo e pelo processo que resultou no Acórdão 2.342/2023-Plenário (auditoria do Cadastro Único). Ademais, em sua manifestação, a unidade gestora mencionou estar atuando para prover respostas a várias fiscalizações em andamento no âmbito da Controladoria-Geral da União.

74. Findas as questões relativas ao monitoramento, passo às conclusões finais.

75. Diante de todo o exposto ao longo desta fiscalização e tendo em vista a expressiva materialidade e relevância dos programas e políticas sociais de transferência de renda, entendo que tal política se situa entre os assuntos de maior prioridade de acompanhamento por parte desta Corte de Contas.

76. Nesse sentido, pondero que o controle não deve se limitar às análises e cruzamentos de dados sobre os pagamentos realizados, mas também incluir análises periódicas sobre os demais aspectos da operacionalização da política pública, como as avaliações do custo-efetividade dos benefícios na redução da pobreza, a eficiência dos controles internos adotados, a transparência nas ações efetuadas, a evolução dos indicadores de performance, bem como outras questões cujo acompanhamento se fizer necessário em face dos critérios de risco, materialidade e relevância.

77. Assim, entendo oportuno determinar à AudBenefícios que, por ocasião do planejamento de

suas ações, avalie a conveniência e oportunidade da instituição de tal acompanhamento periódico das políticas sociais de transferência de renda, a exemplo do PBF e do extinto PAB, bem como dos respectivos cadastros e bases de dados associados, avaliando o formato e a periodicidade que possam trazer maior efetividade às ações do controle externo. Ademais, é importante que se promova articulação com a Controladoria-Geral da União, bem como junto a outros órgãos e entidades envolvidos no controle dessas políticas, em busca de sinergia entre as ações de forma que o acompanhamento possa ser realizado de forma efetiva, sem onerar a unidade gestora com demandas conflitantes ou assemelhadas.

Com essas considerações, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.921/2024-GABPRES

Processo: 037.065/2023-8

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 09/12/2024

(Assinado eletronicamente)

THAIS CRUZ ANDREOZZI

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.