

Voto

Examina-se aqui acompanhamento na concessão, manutenção e pagamento de benefícios assistenciais geridos pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Trata-se, na prática, de auditoria nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que é o instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, utilizado para a seleção de beneficiários de programas sociais do Governo Federal, como, por exemplo, Minha Casa Minha Vida; Tarifa Social de Energia Elétrica; e Bolsa Família.

2. Tendo em vista a declarada intenção de que trabalhos dessa natureza sejam repetidos de forma regular, a fim de contribuir permanentemente para o aprimoramento das bases de dados e sistemas utilizados em diversas políticas públicas conduzidas pelo governo federal, essas auditorias vêm sendo chamadas de fiscalizações contínuas.

3. Antes de adentrar nos aspectos substantivos da auditoria, peço licença para enfatizar alguns atributos relevantes relacionados a este trabalho.

4. A presente auditoria foi conduzida com alto grau de profissionalismo. Trata-se de trabalho com suporte metodológico robusto, bem documentado e, principalmente, feito com didatismo e preocupação com o leitor. O relatório, mesmo diante do desafio de comunicar resultados a partir do uso de conceitos sofisticados, está suficientemente claro e conciso. As conclusões estão bem discutidas e evidenciadas e terão, indubitavelmente, grande utilidade aos gestores do CadÚnico e demais públicos interessados. Por essas características, os procedimentos são replicáveis e mais facilmente sujeitos a revisão.

5. As políticas vinculadas às áreas de assistência, previdência e trabalho são superlativas em todas as suas dimensões. Alto número de beneficiários, alto orçamento e alta complexidade. Em contextos assim, os achados tendem a ser também, em termos absolutos, muito impactantes. Por essa razão, não se pode perder de vista o universo dos dados auditados a fim de relativizar a dimensão do que se revela, tanto em termos de magnitude quanto de significado.

6. A equipe teve especial cuidado na caracterização dos achados, buscando aplicar procedimentos e métodos de análise que permitissem apenas a caracterização com alta margem de segurança de ocorrências de verdadeiros positivos e verdadeiros negativos.

II

7. A auditoria de dados, aqui designada fiscalização contínua, foi conduzida de acordo com as seguintes etapas: (i) obtenção de dados; (ii) extração, transformação e carga; e (iii) análise das informações coletadas, dentro da qual foram desenvolvidas as atividades de credibilidade dos dados, construção dos indicadores gerenciais e tipologias. Antes do teste de incidência nas tipologias, foi realizado um trabalho de qualificação dos dados (*Data Quality*) na base do CadÚnico a partir da comparação de registros com outras bases de dados (*Record Linkage*).

8. Uma base de dados de boa qualidade é matéria-prima fundamental para uma boa auditoria de dados. Por essa razão, a equipe de auditoria verificou a credibilidade do CadÚnico, para avaliar se os dados que serviram de insumos às análises podiam ser utilizados com segurança e, conseqüentemente, dar robustez aos achados de auditoria.

9. Os seis atributos usados para verificação da credibilidade da base de dados estão relacionados e explicados no item 3.1 do relatório precedente e são os seguintes: completude, unicidade, validade, consistência, acurácia e uniformidade.

10. Os registros do CadÚnico foram comparados àqueles da base de dados da Receita Federal, e os dados desta última utilizados para fins de enriquecimento daquela. Esses processamentos, ao mesmo tempo em que propiciaram a avaliação de credibilidade do CadÚnico, permitiram o preenchimento de lacunas e, por consequência, uma análise mais abrangente da tipologia testada no presente trabalho, que foi a identificação de famílias com renda *per capita* superior ao limite do Programa Bolsa Família (PBF).

11. Ao utilizar a base de dados enriquecida, foi possível aumentar a certeza sobre as coincidências de registros nas bases do CadÚnico, RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) e Maciça (banco de dados de pagamento do INSS). O processo de enriquecimento da base do CadÚnico permitiu a identificação, com alta margem de segurança, do CPF de 4,83 milhões de pessoas (5,9% do total de indivíduos cadastrados).

III

12. Feitas essas considerações preliminares, passo a relatar o principal achado de auditoria consistente no resultado do teste da tipologia "identificação de famílias com renda per capita superior ao limite do Programa Bolsa Família".

13. De acordo com o Decreto 5.209/2004, alterado pelo Decreto 8.232/2014, as famílias com renda mensal *per capita* até R\$ 77,00 e as com renda mensal *per capita* entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00, que possuam pelo menos um membro entre 0 e 17 anos, são elegíveis para participar do PBF.

14. Para testar o enquadramento dos atuais beneficiários no programa, foram utilizados dados do CadÚnico de maio de 2015, enriquecidos com os CPF da base da Receita Federal, da folha de pagamento do Bolsa Família de junho de 2015, da RAIS de 2014 e da Maciça, de julho de 2015.

15. Após as etapas de credibilidade e enriquecimento da base do CadÚnico, a equipe de auditoria identificou 184.154 famílias que poderiam incidir na tipologia, ou seja, estariam recebendo o benefício sem estarem enquadradas nos critérios de elegibilidade, mas, por segurança, excluiu desse enquadramento 20.981 famílias com maior chance de serem falsos positivos.

16. Assim, a partir do cruzamento de dados da folha de pagamento do PBF com a RAIS e com a Maciça, foram identificadas 163.173 famílias com indícios de erro ou fraude, cuja renda familiar é superior a quatro vezes o limite do programa, com benefícios potenciais de controle de R\$ 16 milhões de reais no mês da verificação (ver tabela 30 do relatório precedente) ou, extrapolando-se para doze meses, R\$ 195 milhões para o ano 2015. Verificou-se, contudo, que as famílias que mais discrepam do critério de enquadramento pela renda, em geral, obtêm menores valores de benefícios.

17. Quando se fala de programas de largo alcance e que têm foco em públicos específicos, como é o caso do PBF, a tarefa de identificar os beneficiários com a maior acurácia possível, além de muito sofisticada, inexoravelmente se sujeitará a erros de enquadramento, seja beneficiando aqueles que não atendem aos critérios de elegibilidade (ineficiência), seja deixando de identificar e atender aqueles que deveriam receber o benefício (ineficiência).

18. A questão, dada essa inexorabilidade, é: como atuar para desenvolver mecanismos de controle que minimizem os erros e aumentem a eficiência e a eficácia dos programas? Essa é a grande contribuição de trabalhos como o que ora trago à deliberação deste colegiado, que teve como foco a ineficiência decorrente da concessão potencialmente indevida de benefícios do PBF. Veja-se que, no caso concreto, apurou-se com boa margem de segurança a concessão indevida de benefício a 163.173 famílias, ou seja, 1,23% do universo de 13.216.986 famílias.

19. O trabalho traz *insights*, a partir das análises efetuadas, que podem contribuir muito para a melhoria da gestão do problema. Evidenciou-se, por exemplo, prevalência de erro ou fraude nos casos em que o CPF do entrevistador das famílias não tinha sido informado no sistema. Mesmo havendo repartição de responsabilidades entre a União, estados e municípios no controle da coleta e inserção de

dados das famílias no sistema - os municípios respondem quase que totalmente por essas tarefas - esse aspecto parece ser de alta governabilidade para o gestor do sistema, no caso a Senarc/MDS.

20. Deve-se ter em mente que, além da Rais e da Maciça, outras bases podem trazer informações sobre a renda das famílias, como, por exemplo, rendas derivadas de programas sociais de estados e municípios. Esta Corte poderia, então, em trabalhos futuros, buscar a cooperação de tribunais de contas estaduais e municipais a fim de promover uma verificação mais abrangente dos requisitos de elegibilidade de programas como o PBF.

IV

21. Dos procedimentos preliminares e necessários ao teste da tipologia mencionada na seção anterior, notadamente os testes de credibilidade, exurgiram outros achados que podem ser assim sintetizados:

- inconsistência no preenchimento do CEP e endereço (Achado 01, item 154);
- inconsistência no preenchimento do nome e do número de CPF do entrevistador (Achado 02, item 155);
- inconsistência no preenchimento do campo COD_ESPECIE_DOMIC_FAM (Achado 03, item 159);
- inconsistência nas regras de preenchimento dos campos do Bloco 3 (Achado 04, itens 162 e 163);
- inconsistência nas regras de preenchimento dos campos do Bloco 4 (Achado 05, itens 166 e 167);
- registros que não cumprem as regras mínimas para preenchimento dos documentos (Achado 06, itens 171 a 174);
- pessoas com número de CPF e título de eleitor Inválido (Achado 07, item 177);
- campo do título de eleitor com número de dígitos superior ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral (Achado 08, item 178);
- pessoas com número de CPF e título de eleitor em Duplicidade (Achado 09, item 188);
- pessoas com documento de identidade e carteira de trabalho registrados em duplicidade (Achado 10, itens 189 e 190);
- 72.263 registros de indivíduos com as informações do CadÚnico em desacordo as informações da base do CPF da Receita Federal (itens 250 a 253 do Capítulo 3).

22. Esses achados devem ser comunicados aos gestores da base do CadÚnico e do PBF, a fim de que possam aprimorar os controles internos necessários à mitigação de ocorrências indesejadas como as aqui mencionadas.

V

23. O segundo bloco da proposta de encaminhamento formulada pela unidade instrutiva (subitens 'b' e 'c' da instrução) diz respeito a medidas a serem adotadas no âmbito administrativo por esta Corte e que, a meu entender, serão mais apropriadamente endereçadas à presidência mediante expediente de comunicação interna.

24. Antecipo que as propostas parecem pertinentes e relevantes, mas envolvem a priorização e alocação de recursos humanos, materiais e financeiros que podem ser melhor discutidos no âmbito da elaboração dos documentos estratégicos, táticos e operacionais sob gestão da presidência e de suas unidades básicas.



-*-

Ante o exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de abril de 2016.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator