

Proposta de Deliberação

Os procedimentos de auditoria desta fiscalização, realizada em obediência ao acórdão 1009/2016-TCU-Plenário, foram aplicados a um conjunto de 27,3 milhões de famílias, que compreendem 82 milhões de pessoas de baixa renda, constantes do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)¹, bem como à folha de pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF), que reúne informações sobre os benefícios pagos e sobre as famílias beneficiárias do programa.

2. As verificações levadas a cabo consistiram em "identificar indivíduos ou famílias que estivessem em desacordo com as regras do programa [PBF] ou com inconsistências das informações declaradas", tendo em conta os dados referentes a junho de 2016.

3. O CadÚnico é o instrumento de identificação e de caracterização socioeconômica das famílias² brasileiras de baixa renda e é obrigatoriamente utilizado para a seleção de beneficiários de programas sociais do governo federal. Assim, o conjunto dos beneficiários do PBF é um subconjunto do CadÚnico, e as análises sobre as bases do CadÚnico e da folha de pagamentos do PBF são individuais, mas interdependentes.

4. Importante rememorar que este é o segundo ciclo de acompanhamento realizado nas bases do CadÚnico e do PBF, tendo sido a primeira etapa apreciada por esta Corte por meio do acórdão 1009/2016-TCU-Plenário, de maio de 2016.

5. Neste segundo ciclo, o trabalho está dividido nas seguintes quatro etapas: (i) avaliação da credibilidade dos dados; (ii) verificação da incidência em tipologias que podem caracterizar a concessão indevida do benefício assistencial; (iii) regularidade da cobrança dos serviços prestados pela Caixa Econômica Federal (Caixa), agente operador do PBF; e (iv) monitoramento do acórdão 1009/2016-TCU-Plenário.

II

6. A avaliação da credibilidade das bases de dados envolve a verificação dos atributos de completude, unicidade, validade, consistência, acurácia e uniformidade dos campos de cada um dos registros da base, conforme detalhado a partir do item 3.1.3 do relatório precedente.

7. A SecexPrevidência atestou que as bases estão adequadas quanto aos quesitos de unicidade e uniformidade³.

8. Os quesitos de completude, validade e consistência foram analisados nos seguintes diferentes blocos:

- (i) identificação e controle: a forma de preenchimento do formulário, o endereço da família e a identificação do entrevistador;
- (ii) características do domicílio: características do domicílio, como a quantidade de cômodos, material de revestimento e o atendimento pelos serviços de água e energia;
- (iii) família: número e nome dos componentes, se é família indígena ou quilombola, bem como as despesas mensais com energia, água e esgoto, alimentação, transporte, aluguel e medicamentos;

¹ Maiores detalhes sobre o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família constam do levantamento realizado junto à Senarc, em 2015 (TC 013.812/2015-7).

² De acordo com o Decreto 6.135/2007, família é a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.

³ Itens 52 e 53 da instrução transcrita no relatório precedente.

- (iv) indivíduos: nome, data de nascimento, sexo, nome da mãe e do pai, raça e Número de Identificação Social (NIS);
- (v) documentos: certidões de nascimento, de casamento ou de registro do indígena, número do CPF, documento de identidade (RG), carteira de trabalho e dados do título de eleitor;
- (vi) trabalho e remuneração⁴: principal ocupação, quantidade de meses trabalhados no último ano, renda auferida e recebimento de doações, aposentadoria, seguro desemprego, pensão alimentícia ou outras fontes de remuneração.

9. O que se observou nessas verificações é que os blocos que demandam informações mais complexas de serem prestadas pelo entrevistado e preenchidas pelo entrevistador são aqueles que mais padeceram de problemas de consistência; mesmo assim, houve melhorias em relação aos resultados do acompanhamento realizado em 2015.

10. Por exemplo, a unidade instrutiva aponta que, no que se refere às informações do entrevistador, no bloco "identificação e controle":

"(...) o percentual de registros com inconsistência reduziu de 7,57 para 1,48, quando comparado com os resultados do Acompanhamento de 2015 (TC 030.760/2015-1), devido às ações de revisão e atualização cadastral que foram realizadas. Quanto ao preenchimento do CEP, o percentual de registros com inconsistências reduziu de 9,76 para 1,87.⁵"

11. Se, por um lado, no bloco "características do domicílio", que requer informações mais complexas de serem obtidas e preenchidas, o campo que descreve o tipo de escoamento sanitário da residência apresenta percentuais mais elevados de problemas de validade e consistência devido à ausência de preenchimento⁶, por outro lado, o bloco "família", que contém dados mais críticos para a identificação e caracterização das famílias beneficiadas apresenta baixo percentual de inconsistências⁷.

12. Da mesma forma, o bloco "identificação da pessoa" apresentou baixo percentual de inconsistência⁸. Os maiores problemas de validade nesse bloco estão relacionados ao preenchimento dos nomes do pai e da mãe. Tais falhas podem prejudicar o cruzamento dos dados do CadÚnico com outras bases de dados e apontam para a necessidade de melhoria no processo de cadastramento, sobretudo pelo fato de que os problemas parecem derivar de erros cometidos pelos cadastradores⁹.

13. No que tange ao bloco "documentos", verificou-se que cerca de 12% do total de registros de indivíduos não cumprem os requisitos mínimos de preenchimento das informações para realizar o cadastro¹⁰, o que é muito e merece ação específica de aprimoramento por parte do Ministério do Desenvolvimento Social. Algumas observações, contudo, podem ser feitas em relação a este achado. A primeira é que, mais uma vez, as inconsistências se revelam mais numerosas em campos que demandam maiores quantidades de informação, a segunda é que os documentos mais críticos para a verificação da credibilidade dos dados apresentam baixas inconsistências¹¹ e a terceira é que, quando se trata das informações dos documentos dos chefes de família, as ocorrências de inconsistências se reduzem substancialmente. Finalmente, cabe registrar que a certidão de nascimento foi o campo mais suscetível a inconsistências no preenchimento.

⁴ Preenchimento obrigatório para as pessoas com mais de dez anos de idade.

⁵ Item 58 da instrução transcrita no relatório precedente.

⁶ Item 60 da instrução transcrita no relatório precedente.

⁷ Item 62 da instrução transcrita no relatório precedente.

⁸ Item 64 da instrução transcrita no relatório precedente.

⁹ Item 70 da instrução transcrita no relatório precedente.

¹⁰ Item 78 da instrução transcrita no relatório precedente.

¹¹ Inconsistências (números inválidos ou em multiplicidade) verificadas em 0,21% dos CPF e em 0,43% dos títulos de eleitor, conforme Item 84 da instrução transcrita no relatório precedente.

14. Em relação ao bloco "escolaridade"¹² e ao bloco "trabalho e remuneração", não foram identificadas inconsistências relevantes¹³.

15. Quanto ao quesito acuracidade, que completa a avaliação de credibilidade, pode-se dizer que os casos de CPF e título de eleitor considerados errados ou inexistentes representam também poucos casos em relação ao total de registros¹⁴.

16. Alguns indicadores gerenciais demonstram que, de modo geral, a credibilidade dos dados referentes aos documentos é boa, apontando para níveis de inconsistências baixos, especialmente para o CPF, como se pode ver na tabela a seguir reproduzida:

Tipo de documento	Qtd. de inconsistências (2015)	Qtd. de inconsistências (2016) (A)	Casos novos identificados	Total de documentos (B) ¹⁵	(A)/(B) %
NIS em multiplicidade	0	0	-	80.213.550	-
CPF em multiplicidade	98.453	48.477	10.751	46.892.630	0,21
CPF inválido	50	53	30	46.892.630	< 0,01
Título de Eleitor em multiplicidade	146.007	201.889	108.171	34.073.980	0,43
Título de Eleitor inválido	4.056	2.734	694	34.073.980	0,01
Doc. Identidade em multiplicidade	147.611	126.321	53.814	46.627.613	0,32
Cart. de Trab. em multiplicidade	168.640	181.846	93.045	30.180.437	0,56
Certidão de Nascimento em multiplicidade	-	274.836	274.836	31.807.160	0,82

III

17. O passo seguinte do trabalho consistiu do teste de tipologias, que são situações previamente delimitadas e podem, se confirmadas quando aplicadas aos registros das bases de dados, constituir indícios de irregularidades.

18. Nessa linha, a equipe de fiscalização testou as seguintes hipóteses tipológicas no CadÚnico e na folha de benefícios da PBF, apurando-se frequências de ocorrências em registros da base de dados, conforme a tabela a seguir¹⁶:

Tipologia	Frequência
3.4.1. RENDAS FORMAIS EM DESACORDO COM REGRAS DE ENTRADA E PERMANÊNCIA NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	
3.4.1.1. Indício: Beneficiário pensionista ou servidor público civil ou militar do Governo Federal	10.609
3.4.1.2. Indício: Beneficiário pensionista ou servidor público civil ou militar do Governo Estadual	112.977
3.4.1.3. Indício: Beneficiário com recebimento de salários de emprego formal ou benefícios do INSS acima das regras de entrada ou permanência	528.326
3.4.1.4. Indício: Beneficiário com registro de favorecido em ordem de pagamento no SIAFI	3.175
3.4.1.5. Indício: Beneficiário apresentou Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF).	184.917
3.4.2. BENS E RIQUEZA INCOMPATÍVEIS COM A SITUAÇÃO DE BAIXA RENDA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	
3.4.2.1. Indício: Beneficiário sócio ou diretor de empresa, conforme a base do CNPJ, que recebeu ordem bancária por meio do SIAFI	1.051
3.4.2.2. Indício: Beneficiário sócio ou diretor de empresa, conforme a base do CNE, que recebeu ordem bancária por meio do SIAFI	784
3.4.2.3. Indício: Beneficiário com sinais exteriores de riqueza: veículos de alto valor ¹⁷	320.632
3.4.3. OUTRAS SITUAÇÕES	

¹² Item 96 da instrução transcrita no relatório precedente.

¹³ Item 99 da instrução transcrita no relatório precedente.

¹⁴ Letras 'a', 'b', 'f' e 'g' da tabela 21, item 113 da instrução transcrita no relatório precedente.

¹⁵ As diferentes bases de cálculo derivam do método descrito na seção 3.2, elaboração da base de comparação, constante da instrução transcrita no relatório precedente.

¹⁶ Foram mantidas as numerações originais dos itens para facilitar a remissão à instrução transcrita no relatório precedente.

¹⁷ Superior a R\$ 20 mil.

Tipologia	Frequência
3.4.3.1. Indício: Beneficiário com CPF cancelado ou nulo.	1.237
3.4.3.2. Indício: Beneficiário identificado na base do Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI)	33.814
3.4.4. TIPOLOGIAS NO CADASTRO ÚNICO	
3.4.4.1. Indício: Registro no CadÚnico com CPF cancelado ou nulo.	1.237
3.4.4.2. Indício: Pessoa no Cadastro Único identificada na base do Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI)	470.080

19. É importante destacar que o desenvolvimento de tipologias é um processo que demanda tempo e maturação. Nesta segunda fase do acompanhamento, que, como mencionei anteriormente, é uma auditoria periódica de dados, algumas tipologias estão sendo testadas pela primeira vez. Assim, é importante que a unidade instrutiva avalie os resultados e a lógica intrínseca de cada uma delas, bem como o que pode ser efetivamente comunicado como achado a partir da incidência das hipóteses subjacentes a essas tipologias nos registros das bases de dados sob análise.

20. Seguindo essa visão crítica, sem perder a perspectiva de que a maturação das situações hipotéticas que podem constituir possíveis irregularidades é, também, um processo de tentativa e erro sujeito a contínua evolução, é necessário tecer alguns comentários aos achados reportados no presente trabalho, o que farei a partir de agora.

21. Inicialmente, em relação às tipologias 3.4.1.1 e 3.4.1.2, que visam identificar beneficiários do PBF que sejam, simultaneamente, pensionistas ou servidores públicos federais ou estaduais, tal como destacado pela unidade instrutiva, a situação não implica irregularidade *per se*. O critério central a caracterizar irregularidades na seleção e permanência de beneficiários no PBF é a renda *per capita* familiar, conforme bem ressaltou a unidade instrutiva:

"139. De acordo com o Decreto 5.209/2004, alterado pelo Decreto 8.794/2016, são famílias elegíveis para participar do PBF:

a) Famílias com renda mensal per capita até R\$ 85,00;

b) Famílias com renda mensal per capita entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 e que possuam pelo menos um membro entre 0 e 17 anos.

140. Após a entrada da família no programa, de acordo com o art. 6º da Portaria MDS nº 617 de 11 de agosto de 2010, alterada pela Portaria MDS nº 118 de 30 de dezembro de 2015, a renda per capita das famílias pode ser elevar até meio salário mínimo (R\$ 440,00) sem que haja o imediato cancelamento dos benefícios. Se após dois anos a renda per capita ainda for superior a regra de entrada no PBF haverá o cancelamento do benefício.

141. Ressalta-se que a qualquer momento, se a renda familiar per capita for superior a meio salário mínimo o cancelamento será imediato."

22. Veja-se que, no caso de servidores e pensionistas federais, das 10.609 ocorrências, cerca de 38% tinham renda bruta inferior a dois salários mínimos¹⁸. No caso de servidores e pensionistas estaduais, das 112.997 ocorrências, 91% tinham renda bruta inferior a dois salários mínimos.

23. Em relação à tipologia 3.4.1.3, famílias com renda formal acima das regras de entrada ou permanência do PBF, deve o MDS dar atenção especial às 528.326 que aparentam estar na situação de desligamento imediato, o que representa cerca de 1,9% das famílias beneficiadas. A avaliação deve, contudo, ser cuidadosa e atenta à dinâmica das condições de renda, pois 85%¹⁹ dessas famílias são limítrofes aos critérios de permanência no programa.

24. Para a tipologia 3.4.1.4, "beneficiário de ordem de pagamento superior a R\$ 13 mil no SIAFI", além de frequência muito baixa, 3.175 casos, valem as mesmas observações feitas para as tipologias 3.4.1.1 e 3.4.1.2.

¹⁸ Considerando o salário mínimo de R\$ 880,00, vigente em 2016.

¹⁹ Tabela 32, item 154 da instrução transcrita no relatório precedente.

25. A tipologia 3.4.1.5, que considera indício de enquadramento indevido no PBF o fato de o beneficiário ter apresentado declaração de ajuste anual do imposto de renda pessoa física, é um caso interessante a ser estudado e acompanhado nas próximas edições deste trabalho, pois diversos fatores, além dos obrigatórios²⁰, podem levar à declaração de rendimentos²¹. Observe-se que o ano de maior frequência de apresentação de declarações foi 2015, 56% dos 184.917 casos, sendo que, em 2016, a frequência reduziu-se bastante, apenas 17% dos casos²².

26. No agrupamento seguinte de tipologias, a SecexPrevidência buscou avaliar situações que pudessem ser consideradas sinais exteriores de riqueza²³ de beneficiários do PBF e que, portanto, configurariam erros ou fraudes nos critérios de elegibilidade.

27. Nessa linha, foram identificados beneficiários do PBF sócios ou diretores de empresas receptoras de ordem bancária superior a R\$ 13 mil, no Siafi (tipologias 3.4.2.1 e 3.4.2.2, com 1.835 casos), ou proprietários de veículos de alto valor, assim considerados aqueles de valor superior a R\$ 20 mil (tipologia 3.4.3.3, com 320.632 casos).

28. Essas tipologias devem ser interpretadas com cautela e podem ser objeto de verificação mais cuidadosa por parte do MDS, pois, além de serem válidas as mesmas observações aplicáveis às tipologias 3.4.1.1, 3.4.1.2 e 3.4.1.4, deve-se notar que, no caso das tipologias 3.4.2.1 e 3.4.2.2, os beneficiários das ordens bancárias são as empresas, e não as pessoas, e, no caso da tipologia 3.4.3.3, 76% das ocorrências de patrimônios considerados como "alto valor" são inferiores a R\$ 40 mil, o que pode requerer estudo sobre a razoabilidade ou refinamento dos intervalos do enquadramento atual.

29. As tipologias finais, 3.4.3.1, 3.4.3.2, 3.4.4.1 e 3.4.4.2 referem-se a possíveis erros ou fraudes em dados cadastrais e foram aplicadas a dois conjuntos distintos de registros, os da base da folha de benefícios do PBF e os do CadÚnico. Se os 1.237 casos de CPF inválido podem ser considerados insignificantes quando cotejados aos 46,9 milhões de registros comparáveis²⁴, merecem maior atenção os 470.080 casos de pessoas que constam simultaneamente do CadÚnico e do Sistema de Controle de Óbitos (Sisob). Deve-se observar, contudo, que, quando a análise tem como base de comparação os registros dos efetivos beneficiários do PBF, as coincidências com o Sisob caem para 33.814 casos.

IV

30. A cobrança dos serviços prestados pela Caixa, agente operador do PBF, foi verificada a partir da avaliação amostral de itens do ateste realizado pela Senarc. O resultado identificou 83 ocorrências em um universo de 14 milhões de famílias (seção 3.6). Diante disso, a unidade instrutiva opina que:

"280. A amostra de seis itens dentre aqueles verificados no Ateste de Conformidade indicou que a incidência de registros com problemas é pequena frente às milhões de famílias existentes na base de dados, demonstrando a eficiência do procedimento de ateste na manutenção da qualidade dos bancos de dados."

²⁰ Tabela 36, item 186 da instrução transcrita no relatório precedente.

²¹ Qualquer pessoa pode apresentar a declaração, desde que não tenha constado como dependente em outra declaração.

²² Tabela 35, item 184 da instrução transcrita no relatório precedente.

²³ Para os fins deste trabalho, a equipe de fiscalização utilizou como critério de sinais exteriores de riqueza os seguintes parâmetros: § 1º do art. 6º da Lei 8.021/1990 – 'Considera-se sinal exterior de riqueza a realização de gastos incompatíveis com a renda disponível do contribuinte'; § 1º do artigo 9º da Lei 8.846/1994 – 'Consideram-se bens representativos de sinais exteriores de riqueza, para os efeitos deste artigo, automóveis, iates, imóveis, cavalos de raça, aeronaves e outros bens que demandem gastos para sua utilização'.

²⁴ Tabela 27, item 134 da instrução transcrita no relatório precedente.

31. Em relação ao monitoramento do acórdão 1009/2016-TCU-Plenário²⁵, resultado da primeira etapa deste acompanhamento, realizada em 2015 (TC 030.760/2015-1), a unidade técnica conclui positivamente no sentido de que foi dado encaminhamento a todos os itens da deliberação, sendo que 23% de seus itens foram cumpridos e 77% ainda estão em implementação ou em cumprimento, conforme apresentado a seguir:

Situação	Item do acórdão	%
Recomendação 'Em implementação'	9.2	8%
Determinação 'Cumprida'	9.1.1 Achados 4, 5, 8	23%
Determinação 'Em cumprimento'	9.1.1 Achados 1, 2, 3, 6, 7, 9, 10, 11; 9.1.2	69%

— * —

32. O presente acompanhamento foi realizado de acordo com as melhores técnicas de auditoria de dados e primorosamente conduzido pela SecexPrevidência.

33. A relevância social e orçamentária do Programa Bolsa Família o tem tornado objeto de atenção permanente desta Corte. Relewa destacar que o trabalho minucioso, sofisticado e bem embasado levado a cabo pela instância instrutiva permite a produção de conclusões robustas sobre a acuracidade do foco do programa, que, de acordo com os achados aqui revelados, pode ser considerado bom, sem prejuízo de também apontar para a necessidade de que o Ministério do Desenvolvimento Social continuar dedicando atenção e aprimorando os controles e a gestão do PBF.

34. Igualmente, esta Corte, juntamente com os gestores do CadÚnico do PBF, deve continuar modelando, testando e amadurecendo tipologias que tendam a manter a vigilância sobre a qualidade do cadastro e foco no público-alvo dos programas sociais, mesmo nas situações de baixas frequências de indícios de irregularidades, porquanto seu enfrentamento têm efeito dissuasivo.

Ante o exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de junho de 2017.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

²⁵ 9.1. determinar à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, II, do RI/TCU, que:

9.1.1. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da ciência desta deliberação, indique as providências e os controles que serão adotados para mitigar as inconsistências relacionadas na seção IV do voto que fundamenta este acórdão, em especial a verificação dos registros de indivíduos com as informações do CadÚnico em desacordo as informações da base do CPF da Receita Federal;

9.1.2. revise os controles internos adotados para a verificação da elegibilidade dos beneficiários do Programa Bolsa Família, de modo a minimizar erros de enquadramento como os evidenciados nos itens 283 a 286 do relatório precedente, bem como adote medidas para rever o enquadramento das famílias identificadas com indicio de renda per capita superior ao limite do Programa ou justifique a não revisão;

9.2. recomendar à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania que promova auditoria nas bases de dados e nas regras de negócios dos sistemas que lhes dão suporte à gestão dos programas sob sua responsabilidade, utilizando, por exemplo, métodos como os descritos neste acompanhamento;

(...)