



Documento Assinado Digitalmente por: BRUNO GOMES DE OLIVEIRA
Acesse em: <https://etec.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 2f6d6ecf-d798-481d-846e-c1fa8c3bea1d

RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA (RAI) N° 01/2020

BOLSA FAMÍLIA

Processo de Auditoria Interna referente ao
Bolsa Família do Município de São
Lourenço da Mata - PE

São Lourenço da Mata - PE, 2020.



São Lourenço da Mata - PE, 16 de Abril de 2020.

Sr. José Felipe Pereira da Silva
Controlador Geral do Município
Prefeitura Municipal de São Lourenço da Mata
Praça Dr. Araújo Sobrinho - Centro, São Lourenço da Mata - PE

Prezado Senhor:

Buscamos diretrizes no trato com a matéria no que tange a concessão do benefício do Bolsa Família para as famílias que se cadastraram junto a este município conforme os critérios federais estabelecidos. A necessidade na elaboração desta Auditoria Interna se dá pela busca em equiparar os procedimentos teóricos com os praticados.

Ressaltamos que este relatório é de uso exclusivo da Prefeitura de São Lourenço da Mata-PE, não devendo ser utilizado para nenhum outro propósito sem prévia autorização.

Nesta oportunidade, gostaríamos de agradecer a cooperação dos profissionais da Prefeitura de São Lourenço da Mata envolvidos durante o desenvolvimento do trabalho.

Colocando-nos à inteira disposição de V.Sa. para quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários, subscrevemo-nos.

Atenciosamente,

Paulo Sanches
Auditor do Município



ÍNDICE

I - ESCOPO DOS EXAMES	4
II - APRESENTAÇÃO DETALHADA DOS RESULTADOS	5
P.1 - DIVERGÊNCIA NO QUANTITATIVO DO CADASTRO ÚNICO COM A ASSISTÊNCIA MUNICIPAL	5
P.2 - PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA USADO PARA FINS ELEITORAIS	10
P.3 - SUSPEITA DE PERFIL DIFERENTE DO PREVISTO NO PBF	15
P.4 - DO CONTROLE INTERNO	21
III - DAS RECOMENDAÇÕES	27
IV - DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS	28



Tipo De Auditoria: Relatório de Auditoria Interna.
Auditada: Bolsa Família
Exercício/Período: 2019.

RELATÓRIO DE AUDITORIA

I - ESCOPO DOS EXAMES

O trabalho de auditoria na área de fiscalização a concessão do Benefício do Bolsa Família, foram realizados com o objetivo de identificação a avaliação dos procedimentos realizados pelo Secretaria de Assistência Social do Município de São Lourenço da Mata - PE, tendo como escopo correlacionar os critérios estabelecidos pelo governo Federal buscando garantir às famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde, desta forma encaminhamos o Relatório de Auditoria.

Os trabalhos tiveram início em 20 de janeiro de 2020 por meio da diligência do Pedido de Documentos e Informações - PDI nº 09/2020 a Secretaria de Assistência Social, solicitando todos os beneficiários do programa Bolsa Família para o mês de novembro de 2019. De posse dos 20.000 mil registros, foi necessário elaborar um padrão de igualdade no que tange a identificar igualdades nos campos de renda, dependentes, idade dentre outros para selecionarmos aproximadamente 104 registros, beneficiários com situação “liberado” para recebimento.

Com esta relação de liberados, a Auditoria Interna desta Controladoria Geral Municipal diligenciou a Coordenação do Programa Bolsa Família desta Municipalidade pelo PDI nº 44/2020, na busca pelos números de CPF de cada beneficiário. Obtemos êxito na resposta, sendo possível darmos continuidade aos trabalhos. Este relatório fora concluído em 16 de abril do ano corrente do ano corrente.

Em síntese, almejou-se com a realização do presente trabalho verificar o cumprimento de todos os preceitos legais tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que regem as contratações públicas, bem como avaliar os controles internos dos setores envolvidos a fim de se verificar as impropriedades existentes nos procedimentos internos, o que poderia levar a uma má gestão e utilização dos recursos públicos.



I - APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Demonstraremos as observações realizadas neste relatório, bem como a discordância com as normas e princípios da administração pública. O resultados aqui exibidos, via pontos e subpontos possivelmente necessitará de esclarecimentos pois aparentemente destoam da realidade legal exigida para o bom andamento da máquina Pública, assim sendo transparência e princípios basilares.

P1. DIVERGÊNCIA NO QUANTITATIVO DO CADASTRO ÚNICO COM A ASSISTÊNCIA MUNICIPAL

P1.1 DO FATO

Ao consultar, para o mês de novembro de 2020, a relação contida no site do Cadastro Único identificamos que existem a informação de **11.705** (onze mil setecentos e cinco) beneficiários informados por esta municipalidade sendo pago a estes um total em R\$ 1.870.408,00 (um milhão oitocentos e setenta mil quatrocentos e oito reais) No mês em questão o benefício médio repassado foi de R\$ 159,80 (cento e cinquenta e nove reais e oitenta centavos) por família.

Conforme estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, a cada R\$ 1,00 transferido às famílias do programa, o Produto Interno Bruto (PIB) municipal tem um acréscimo de R\$ 1,78.

Ao consultar o portal da transparência do Governo Federal, para os beneficiários contidos no mesmo período para o município de São Lourenço da Mata temos um quantitativo de **11.559** (onze mil quinhentos e cinquenta e nove) e um valor total informado de R\$ 1.845.337,00 (um milhão oitocentos e quarenta e cinco trezentos e trinta e sete mil reais)

Já o fornecido pelo sistema do Bolsa Família, utilizado pela Coordenadoria do Cadastro Único e Programa Bolsa Família, setor vinculado a Secretaria de Assistência Social deste município, consta na planilha enviada o total de **19.270** (dezenove mil duzentos e setenta) registros de beneficiários com situação liberada para recebimento, e ao extrair a diferença dos campos “renda per capita” e “renda per capita com PBF” os valores concedidos exibem um total de apenas R\$ 562.278,41 (quinhentos e sessenta e dois mil duzentos e setenta e oito reais e quarenta e um centavos). É necessário questionar os envolvidos pelo controle do cadastro com fito de evidenciar a desproporcionalização deste quantitativo pois esse montante encontrado é muito abaixo do esperado, pois se dividissemos o total pela quantidade de beneficiários teríamos a média de R\$ 60,65 (sessenta reais e sessenta e cinco).



Com o propósito de exemplificar o exposto, apresentamos em tabela a variação, segue:

Tabela 01 - COMPARATIVO ENTRE PORTAIS

PORTAL	QUANTIDADE BENEFICIÁRIOS	VALOR PAGO
Cadastro Único	11.705	R\$ 1.870.408,00
Transparência do Governo Federal	11.559	R\$ 1.845.337,00
Coord. Cadastro Único e Programa Bolsa Família	19.270	R\$ 562.278,41

*Tabela desenvolvida por esta Auditoria Interna

PI. 2 DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

No caso apresentado traz aparente fragilidade aos processos de controle e informativos aos órgãos que necessitam da informação, pois o Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que atende famílias em situação de extrema pobreza e pobreza, identificadas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Atualmente, são elegíveis ao PBF, as famílias que tenham:

- cadastros atualizados nos últimos 24 meses; e
- renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00 ou renda mensal por pessoa de R\$ 89,01 a R\$178,00, desde que possuam crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos em sua composição.

A legislação que institui este programa é a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 que ordena os procedimentos operacionais bem como os benefícios financeiros. Assim citamos a orientação do Art. 2º que constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento, assim segue:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos.

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;



II - nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento;

III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

Nesse sentido, para o Bolsa Família, é necessária a participação efetiva dos três níveis de governo (Municipal, Estadual e Federal), como corresponsáveis pela sua implantação eficiente, estabelecendo um modelo de gestão compartilhada, com atribuições para cada ente. Ademais o Programa Bolsa Família possui três processos principais: Gestão de Benefícios, Gestão de Condicionalidades e Gestão Financeira, e conta com um sistema de operacionalização e gestão, o Cadastro Único.

No intuito de promover a integração entre as esferas acima citadas existe o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família - SIGPBF. Esse sistema de gestão é uma aplicação on-line, com entrada única, segura e identificada. É destinado, especificamente, aos gestores e técnicos municipais e coordenadores e técnicos estaduais que trabalham na gestão do PBF. Porém, outros grupos que participam do processo de gestão também poderão fazer uso desta ferramenta, tais como: os órgãos de controle, as Instâncias de Controle Social, os cidadãos e os beneficiários que buscam obter informações sobre a gestão local.

O SIGPBF, além de possibilitar a disponibilização de dados atualizados das equipes que participam da gestão do Programa nas três esferas de governo, também permitirá ao gestor ou coordenador acompanhar as informações de sua adesão e fornecerá instrumentos de dados de gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O Tribunal de Contas da União - TCU, esclarece o dever dos entes, seja federal, estadual ou municipal que este deve zelar pela fiscalização e que se este egrégio tribunal entender a necessidade de um rigor nas práticas desenvolvidas pelo município, atuará de forma fiscalizatória e possivelmente punitiva, conforme exibido em sua cartilha orientadora, segue:

Às Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família, encarregadas de acompanhar, **avaliar e subsidiar a fiscalização e o monitoramento**, nos municípios, do processo de cadastramento das famílias, da seleção dos beneficiários, da concessão e manutenção dos benefícios, do controle do cumprimento das condicionalidades, Introdução da articulação de ações complementares para os beneficiários do programa e da gestão do programa como um todo. O Tribunal também pode auditar Centros de Referência de Assistência Social em qualquer município e avaliar se os beneficiários do Programa Bolsa Família estão cumprindo os requisitos estabelecidos por lei para participar do programa. A atuação do TCU junto ao SUAS também ocorre mediante o intercâmbio de informação e cooperação com os Conselhos de Assistência Social (federal, estaduais e municipais).



Ainda na mesma toada do Tribunal de Contas temos o acórdão nº 344/2017, que clarifica o uso indevido de beneficiários, estes agraciados pelo auxílio financeiro, ato resultante de ausência da fiscalização:

Em ação de fiscalização, da qual resultou o Acórdão 1344/2017, o Tribunal de Contas da União - **TCU identificou evidências de recebimento indevido por parte de famílias** do benefício do Programa Bolsa Família (PBF), resultante de prestação dolosa de informação falsa ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

A evidência de recebimento indevido decorre da identificação de membro (s) de famílias beneficiárias do PBF que, no momento da entrevista para inclusão ou atualização de dados no CadÚnico, não tiveram devidamente informada a renda que então auferia (m) e que tornaria a família incompatível com os critérios de elegibilidade do Programa, o que levou seus grupos familiares a indevidamente ingressarem ou permanecerem no PBF. Dessa forma, com base no art. 14-A da lei nº 10.836, de 9/1/2004, foi instaurado procedimento administrativo de fiscalização para verificar possível inserção de informação inverídica no CadÚnico.

Posto que o crescente número de beneficiários tende a aumentar é importante que se tenha atenção e cumprimento das visitas às famílias para o registro adequado e assim a transmissão destes dados para os portais federais.

P1.3 DA IMPLICAÇÃO

Se não existir o cuidado no controle do registros destes beneficiários será requerido um montante maior a ser repassado, e com isso o município incorre em questionamentos prováveis dos tribunais e ministérios caso provado discrepância entre algum beneficiário que não deveria receber o benefício por estar fora dos critérios estabelecidos em Lei nº 10.836, já mencionados no fato deste ponto.

O Tribunal de Contas da União divulgou por meio de diligência, destacada no acórdão nº 1344/2017 o combate realizado para alcançar incoerência nos pagamentos aos beneficiários desconformes aos critérios de inclusão, conforme abaixo:

Alcançou a devolução de quase 1 milhão de reais aos cofres públicos por meio de sua fiscalização massiva conforme Acórdão 1344/2017 deste Tribunal. A maior ação de cobrança de ressarcimento de valores do Bolsa Família, recebidos indevidamente. Foram instaurados 2.663 processos administrativos de cobrança de ressarcimento, que culminou na cobrança de R\$ 4.328,772,41 em Guias de Pagamentos (GRU) emitidas diretamente às famílias envolvidas no processo. Os valores são atualizados semanalmente e, até o fechamento deste informativo, R\$ 926.633,16 já haviam sido recuperados para os cofres da União. Ações de fiscalização e ressarcimento de valores pagos indevidamente são realizadas desde o início do Programa Bolsa Família. Entretanto, em termos de montante de recursos devolvidos, esta é a maior ação de fiscalização já realizada, superando até mesmo outras ações de cobrança de



ressarcimento de grandes proporções – como a realizada em 2014 com a base de dados de Políticos Eleitos. O levantamento mostrou que as famílias tinham renda maior do que a declarada no Cadastro Único para Programas Sociais. O ressarcimento aos cofres públicos é previsto nos artigos 14 e 14-A da Lei nº 10.836, de 2004, e também nos artigos 33 a 35 do Decreto nº 5.209, de 2004. A ação teve início em 2018 e foi motivada por cruzamento de dados realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) durante o 2º Ciclo de Auditoria de acompanhamento da concessão, manutenção e pagamento de benefícios assistenciais. Os benefícios são geridos pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, com utilização do Cadastro Único. Entre os apontamentos do TCU, destacam-se as constatações de beneficiários com renda subdeclarada no momento do cadastramento ou atualização, seja em razão de recebimento de salários de emprego formal, de benefícios do INSS, ou no caso de servidores ou pensionistas – civil ou militar – dos governos federal ou estadual.

Disponível em:

http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2019/junho/boletim_BFInforma664.html

O Governo Federal junto ao Ministério da Cidadania, cancela 1,3 milhão de benefícios do Bolsa Família em 2019 por irregularidades. Fiscalização contínua garante que apenas famílias que se enquadram nos requisitos do programa sejam beneficiadas, assim publicado em 20/01/2020 pelo site do governo do Brasil, segue:

Fiscalização contínua garante que apenas famílias que se enquadram nos requisitos do programa sejam beneficiadas. O Ministério da Cidadania fechou o ano de 2019 com mais de 1,3 milhão de benefícios do Bolsa Família cancelados em todo o Brasil. A ação foi motivada após a identificação de irregularidades apontadas pelos processos de revisão e averiguação cadastral feitos pelo ministério. A estimativa é de uma economia de R\$ 1,4 bilhão, considerando o valor médio pago mensalmente. Para o ministro da Cidadania, Osmar Terra, a análise periódica das informações é importante para garantir que apenas as famílias brasileiras pobres e extremamente pobres sejam, de fato, beneficiadas pelo programa. “A metade mais pobre do Cadastro Único, que hoje está em 13,2 milhões, é o público do Bolsa Família. Então, nós fazemos averiguações periódicas, batemos os números, conferimos se essas pessoas realmente não estão tendo uma outra renda, não estão declarando. E, quando a gente bate uma informação que não fecha com a nossa, nós suspendemos o benefício. Isso gerou uma economia de R\$ 1,4 bilhão no ano passado”, disse. Os cancelamentos ocorreram depois do cruzamento de informações do Cadastro Único com outros registros administrativos de renda - tanto do mercado de trabalho formal, como de benefícios previdenciários dos cadastrados. Além disso, periodicamente, as famílias são convocadas para atualizar as informações cadastrais. Em casos de inconsistências de renda ou informações desatualizadas, como mudança de endereço e composição familiar, o benefício é suspenso.

Disponível em:

<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/01/governo-federal-cancela-1-3-milhao-de-beneficios-do-bolsa-familia-em-2019-por-irregularidades>

A aparente ausência de controles nos registros, possivelmente poderá levar o município a uma realidade que não condiz com a necessidade financeira dos municípios, e assim talvez



prejudicar a quem de fato precisa, pois com o aumento, aparente, do uso deste benefício aumentará também a necessidade de mais agentes para visitar estas famílias incorrendo no risco de nem todas obterem a oportunidade de se registrarem ou renovarem seus dados.

P2. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA USADO PARA FINS ELEITORAIS

P2.1 DO FATO

O Programa do Bolsa Família, consiste previamente em um ato de cadastro de famílias pobres, já mencionado no ponto anterior, função esta atribuída para as Prefeituras Municipais. O cadastramento só poderia ser feito para pessoas que realmente enquadram-se no perfil do programa.

Os dados colhidos no presente relatório trazem evidências de doadores de campanha eleitoral onde configuraram como beneficiários do Programa Bolsa Família. Neste caso, estas realizaram depósitos financeiros na campanha eleitoral no período de 2016, tal comportamento é incompatível, pois se estas famílias dependem financeiramente do programa e são capazes de doarem valores, estes destinados a sobrevivência digna de seus dependentes, demonstrando implicitamente que talvez esses beneficiários não necessitem da ajuda do programa.

No período de 2019, analisamos o *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a fim de evidenciar os doadores de campanha para o pleito municipal, em seguida solicitamos a Coordenadoria do Programa Bolsa Família a listagem de aproximadamente 100 (cem) beneficiários. Obtivemos como resposta resposta da Coordenadoria do Programa o Ofício de nº 014/2019 contendo as informações necessárias para esta auditoria, onde constatamos que houveram doadores de campanha que estariam recebendo os benefícios e repassando para políticos do Município no mês de outubro do ano de 2016, para suas campanhas eleitorais culminando assim no relatório de Auditoria Interna de nº 006/2019.

Da lista anterior mencionado em 2019 consultamos novamente os nomes dos beneficiários com a nova relação entregue pelo Pedido de Documentos e Informações - PDI nº 044/2020 a Coordenadoria do Programa, que em resposta nos encaminhou o ofício nº 003/2020 com uma listagem de aproximadamente 20.000 mil registros.

De posse da informação, já mencionada, verificamos que ainda constam presentes na lista, com situação de “liberado” para receber o benefício do Bolsa Família as pessoas que foram evidenciadas no relatório R.A.I nº 006/2019, conforme abaixo:



TABELA 02 - DOADORES DE CAMPANHA E BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA

ITEM	DOADORES DE CAMPANHA	BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA	CPF
1	DENISE BATISTA GOMES	DENISE BATISTA GOMES	268.412.154.00
2	EDILZA MARIA DA SILVA	EDILZA MARIA DA SILVA	767.923.154.00
3	EDNA RITA DE OLIVEIRA	EDNA RITA DE OLIVEIRA	032.203.924.07
4	ELIANE MARIA AGUIAR	ELIANE MARIA AGUIAR	093.305.904.38
5	JOSE CARLOS DA SILVA	IZABELA CRISTINA CANDIDO	092.616.694.84
6	JOSE CARLOS DA SILVA	JOSE CARLOS DA SILVA	035.866.044.08
7	JOSE ROBERTO DA SILVA	JOSE ROBERTO DA SILVA	592.753.674.34
8	LUCILENE MARIA DA SILVA	LUCILENE MARIA DA SILVA	077.823.724.96
9	MARCIA MARIA DE SANTANA	MARCIA MARIA DE SANTANA	036.561.544.73
10	MARCIA MESSIAS DE SANTANA	MARCIA MESSIAS DE SANTANA	074.609.854.57
11	MICHELINE ALVES	MICHELINE ALVES	027.038.494.43
12	MARIA IRIS DOS SANTOS	MARIA IRIS DOS SANTOS	080.299.054-16

***Tabela desenvolvida por esta Auditoria Interna**

Diante do exposto, é importante destacar a importância da implementação de controles internos, para que em casos dessa natureza, seja providenciado pela equipe técnica municipal do Programa Bolsa Família a checagem da condição da renda desse beneficiário e se constatar que o mesmo não tem o critério para recebimento do auxílio este deverá ser excluído do programa. Posto isso, é importante que exista monitoramento para que não incorra em um cenário de desigualdade entre o proposto pelo programa e a condição financeira do cidadão solicitante.

P2. 2 DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

É dever de todos zelar pela confiabilidade, completude e tempestividade das informações que lhe são prestadas, conforme a Lei Federal de nº 10.836, de 09 de Janeiro de 2004, que cria o programa do Bolsa Família e dá outras providências diz em seus artigos a seguir:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001,



do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família;

III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família.

IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente:

- a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade; e
- b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita.

Conforme mencionado é ilegal qualquer cidadão que não seja de baixa renda receber o auxílio do Programa Bolsa Família, no Acórdão Nº 4932/2016 – TCU – 1ª Câmara determina que apurem as irregularidades que acontecem no programa.

GRUPO I – CLASSE VI – Primeira Câmara TC 012.336/2016-5
Natureza: Representação Órgão: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
Representante: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul Representação legal: não há.
SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INCONSISTÊNCIAS NOS BENEFÍCIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. REVISÃO DO CADASTRO ÚNICO DOS PROGRAMAS SOCIAIS EM ANDAMENTO. CONHECIMENTO. CIÊNCIA AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. PRAZO PARA ENVIO DE INFORMAÇÕES AO TCU. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO. 20. Registramos, por oportuno, que o MDS já está promovendo uma revisão do Cadastro Único em nível nacional, tendo identificado cerca de 11 mil beneficiários sob suspeita no estado do Rio Grande do Sul, conforme notícia veiculada no Jornal Zero Hora do dia 27/6/2016 (<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2016/06/bolsa-familia-tem-11-mil-beneficiarios-sob-suspeita-no-rio-grande-do-sul-6206554.html#>). Há indícios de que estejam recebendo o auxílio pessoas que já morreram, servidores públicos, doadores de campanhas eleitorais e empresários.

Publicado pelo Tribunal de Contas da União em 2016, período eleitoral, fora constatado que beneficiários do Bolsa Família doaram milhões para campanha, conforme explanado abaixo:

O levantamento mostrou que R\$ 1,041 bilhão das receitas e despesas das campanhas eleitorais de 2016 tem possíveis irregularidades. O valor representa pouco menos que os



R\$ 2,615 bilhões arrecadados por candidatos e partidos neste ano. De acordo com o TSE, há, entre os doadores, 290 falecidos. Outra suspeita apontada pelo tribunal está na doação de R\$ 50 milhões por uma pessoa que não tinha renda compatível e a de um prefeito que doou R\$ 60 milhões para o seu diretório municipal. Os casos suspeitos incluem ainda uma agência de publicidade com apenas dois funcionários e que foi contratada por R\$ 219 mil e outra **empresa de produção, que tem entre os seus sócios um beneficiário do Bolsa Família, que recebeu R\$ 3,57 milhões**. As informações são resultado da parceria entre o TSE e diversos órgãos públicos para fiscalizar a prestação de contas dos candidatos. Segundo o TSE, os casos suspeitos foram encaminhados ao Ministério Público Eleitoral (MPE). Já as suspeitas envolvendo beneficiários do Programa Bolsa Família também foram compartilhadas com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS).

Disponível em:

<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/10/beneficiario-do-bolsa-familia-douo-r-75-milhoes-para-campanha-eleitoral.html>

Neste contexto, devemos salientar que a ausência de fiscalização quanto aos critérios que devem ser cumpridos pelos beneficiários do programa bolsa família, a fim de que o seu objetivo seja atendido na plenitude, contemplando exclusivamente às pessoas carentes da sociedade.

P2.3 DA IMPLICAÇÃO

Diante de todo o exposto na fundamentação, o doador de campanha que recebe o bolsa família se enquadra em seu Art. 14-A, §1º e 2º da Lei Federal nº 10.836, de 09 de Janeiro de 2004 que explana:

Art. 14-A. Sem prejuízo da sanção penal, será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida o beneficiário que dolosamente tenha prestado informações falsas ou utilizado qualquer outro meio ilícito, a fim de indevidamente ingressar ou se manter como beneficiário do Programa Bolsa Família.

§ 1º O valor apurado para o ressarcimento previsto no caput será atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

§ 2º Apurado o valor a ser ressarcido, mediante processo administrativo, e não tendo sido pago pelo beneficiário, ao débito serão aplicados os procedimentos de cobrança dos créditos da União, na forma da legislação de regência.

Ainda conforme o entendimento do TCU na representação: RP 00755020146, considerou que o beneficiário teria que pagar uma multa ao tesouro nacional conforme o acórdão abaixo:

Processo:RP00755020146, acórdão 1.345/2014; Órgão julgador: Primeira câmara; Parte, 3. Responsável:Francisco Sales de Lima Lacerda (Ex,



Prefeito, CPF, 556.453.644-49), Prefeitura Municipal de Piancó/PB, Julgamento: 20 de Junho de 2017, Relator: José Múcio Monteiro, Ementa: Representação.Irregularidade na concessão de Benefícios do programa Bolsa Família. Determinações. Monitoramento. Descuprimento. Multa. Acórdão: Vistos, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de supostas irregularidades na concessão de benefícios do programa bolsa família no Município de Piancó/PB. Acordam os ministros do tribunal de contas da união, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento no art.58, §1º, da lei 8.433/1992 e no art.268, inciso VII, do regime interno do TCU, em : 9.1 aplicar multa a Francisco Sales de Lima Lacerda, no valor de R\$ 5.000,00(Cinco Mil Reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o tribunal, o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor; 9.2 autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação; 9.3 reiterar a determinação proferida por meio de subitem 1.7.2 do acórdão 1.345/2014 - 1ª Câmara, alterado pelo acórdão 271/2016 - 1ª Câmara.

Ademais, o Tribunal de Contas da União (TCU) no Processo de nº TC 030.760/2015- 1 onde o assunto foi em referência ao acompanhamento de cadastro único para programas sociais como Bolsa Família onde verificou a elegibilidade de beneficiários.

Processo nº TC 030.760/2015-1. 2. Grupo II - Classe V - Assunto: Acompanhamento 3. Interessados/Responsáveis: não há. 4. Órgão: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira. 6. Representante do Ministério Público: não atuou. 7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi). 8. Representação legal: não há. 9. Acórdão: VISTOS, relatados e discutidos estes autos de 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), ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em: **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 indício de renda per capita superior ao limite do Programa ou justifique a não revisão;

Em suma, conforme evidenciado por meio da matéria de Lei e acórdãos, que apresentam o entendimento quanto à responsabilidade aos gestores por tal ocorrência, sendo imprescindível a implementação de controles internos para mitigar os riscos de erro ou fraude, bem como aplicar procedimentos de cobrança para os valores concedidos irregularmente conforme a legislação de regência.



P3. SUSPEITA DE PERFIL DIFERENTE DO PREVISTO NO PBF

P3.1 DO FATO

De acordo com a Lei nº 10.836/2004, direciona o cenário de vulnerabilidade para os que obtêm remuneração no valor de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) á R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais).

Sendo assim perante a análise ao cadastro único do PBF do Município de São Lourenço da Mata onde foi feita uma fiscalização na listagem do programa no mês de novembro do ano de 2019, identificamos 9 (nove) pessoas que possuem o benefício e que ao consultá-los junto ao *site* da JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO (JUCEPE) e no TOME CONTAS do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE), para este último identificamos um perfil recebendo do **FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE** através de serviços prestados os valores em torno de R\$ 7.300,00 (sete mil e trezentos reais) a R\$ 7.850,00 (sete mil oitocentos e cinquenta reais) para o período mencionado. Importa mencionar que esta beneficiária: **DENISE BATISTA GOMES** já havia sido mencionada em relatório de Auditoria Interna nº 006/2019. Assim, o cenário é incompatível com o proposto em Lei Federal de nº 10.836, de 09 de Janeiro de 2004.

TABELA 03 - BENEFICIÁRIOS DO PBF COM VÍNCULO EMPRESARIAL

NOME	NIRE (Número de Identificação do Registro de Empresas)	EMPRESA	CAPITAL SOCIAL	PRESTAÇÃO DE SERVIÇO
MARIA JOSE DA SILVA FILHA	26103244532	M J DA SILVA FILHA ME	R\$ 45.000,00	-
DENISE BATISTA GOMES	10875309418	FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	-	R\$ 7.850,0
AILZA MARIA DA SILVA	26201353301	LAVANDEIRIAS & CIA LTDA ME	R\$ 10.000,00	-
ANA PAULA DA SILVA	26802678183	ANA PAULA DA SILVA 01559728477	R\$ 500,00	-
CRISTINA FERREIRA DOS SANTOS	26202181504	PRÉDIO SAN CONSTRUCOES LTDA ME	R\$ 10.000,00	-
ELENILDA MARIA DA SILVA	26802539914	ELENILDA MARIA DA SILVA 04221240440	R\$ 1,00	-
JOZEANE ANDREA DA SILVA	26804789781	JOZEANE ANDREA DA SILVA 04868915428	R\$ 5.000,00	-
MARIA DA CONCEICAO DA SILVA	26804221873	MARIA DA CONCEICAO DA SILVA 37496190420	R\$998,00	-



MIRIAN MARIA DE
SOUSA

26103686926

MIRIAN M DE SOUSA MODA E
ARTIGOS INFANTIS ME

R\$ 20.000,00

***Tabela desenvolvida por esta Auditoria Interna**

Conforme descrito acima, induz a existência de falha no enquadramento de pessoas no programa bolsa família, uma vez que os mencionados neste ponto, não se enquadra aos critérios de vulnerabilidade do programa.

P3. 2 DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

No que tange a Lei de nº 10.836 de 09 de Janeiro de 2004, que diz respeito a criação do Programa de Cadastro único do Bolsa Família onde em seu Art.14 clarifica:

Art. 14. Sem prejuízo das responsabilidades civil, penal e administrativa, o servidor público ou o agente da entidade conveniada ou contratada responsável pela organização e manutenção do cadastro de que trata o art. 1º será responsabilizado quando, dolosamente.

- I - inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico; ou
- II - contribuir para que pessoa diversa do beneficiário final receba o benefício

O PBF, tem como objetivo oferecer proteção a todo grupo familiar contribuir para seu desenvolvimento, em seu art. 5º da Lei de criação do programa bolsa família - Lei nº 10.836/04, onde tem como a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa.

Art. 5º O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

De acordo com tribunal regional federal da 3º região em seu processo penal de nº ap0001866-96 e 2006.4.03.6116sp, sendo visto que incluiu uma alteração cadastral incompatível com a real situação financeira do beneficiário.

processo: ap0001866-96, 2006.4.03.6116sp, órgão julgador segunda turma publicação e-djf3 judicial 1 data:30/10/2018, julgamento 23 de outubro de 2018 relator desembargador federal peixoto junior. Ementa: Bolsa Família. Suspensão temporária de pagamento. benefício devido. I-Hipótese de suspensão de repasse de benefício do programa bolsa família instituído pela Lei nº 10.836/04, no período compreendido entre os meses março e outubro de 2006. I-constatação de que o sistema de pagamentos



sociais (sipas) incluiu alteração cadastral incompatível com a real situação socioeconômica da família beneficiada no período discutido, tendo em vista que não houve comprovada alteração da renda per capita familiar, igualmente não havendo modificação da quantidade de membros do núcleo a ensejar a suspensão do pagamento. III- recurso desprovido. Acórdão: vistos e relatados estes autos em que são partes acima indicadas, decide a egrégia segunda turma do tribunal regional federal da 3ª região, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do relatório e voto que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

O tribunal de Contas da União - TCU fiscaliza incisivamente o repasse, pois sempre existiu falha no procedimento de controle, assim exibindo para ano de 2015 uma das maiores identificações de perfis incoerente ao proposto pela Lei que rege o programa, assim em tela o Acórdão 1009/2016 - Plenário:

Para testar o enquadramento dos atuais beneficiários no programa, foram utilizados dados do CadÚnico de maio de 2015, enriquecidos com os CPFs da base da Receita Federal, da folha de pagamento do Bolsa Família de junho de 2015, da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) de 2014 e da Maciça (banco de dados de pagamento do INSS) de julho de 2015.

A partir desse cruzamento, foram identificadas 163.173 famílias com indícios de erro ou fraude, cuja renda familiar é superior a quatro vezes o limite do programa. A correção dessas inconsistências geraria uma economia potencial de 16 milhões de reais aos cofres públicos no mês da verificação, ou, extrapolando-se para todo o ano de 2015, R\$ 195 milhões.

Como consequência da auditoria, O TCU determinou à (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania) Senarc que, no prazo de 180 dias, indique as providências que serão adotadas em relação às inconsistências encontradas e revise os controles internos utilizados para a verificação da elegibilidade dos beneficiários do PBF, de modo a minimizar erros.

Além disso, a Senarc deve rever o enquadramento das famílias identificadas com indício de renda per capita superior ao limite do Programa.

E em consonância fora realizado o mesmo trabalho de Auditoria ainda pelo TCU para o período de 2018 sendo apresentando no ano de 2019 pelo acórdão nº 1947/2019, Processo: TC 021.408/2018-1, assim também constatando divergências:

TCU conclui quarto ciclo de auditoria sobre concessão de benefícios sociais. Processo de fiscalização do TCU, sob a relatoria do ministro Raimundo Carreiro, encontra indícios de irregularidades no pagamento de benefícios sociais. Somente em 2018, mais de um milhão de casos apresentaram falhas. Por isso o TCU determinou uma série de medidas corretivas aos órgãos assistenciais

As informações apuradas resultam do quarto ciclo da Fiscalização Contínua de Benefícios (FCB), auditoria com periodicidade anual implementada pelo Tribunal desde 2015. O escopo do trabalho é o exame das bases de dados utilizadas pelas funções de governo da Previdência Social, do Trabalho e da Assistência Social. Entre os sistemas



auditados estão, por exemplo, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) – base de dados que armazena as informações do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), além do sistema do Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

No caso dos benefícios da Previdência Social, foram identificados mais de um milhão de casos com indícios de irregularidades, como pagamento acima do teto previdenciário, acumulação indevida de benefícios e documento titular inválido. No que se refere aos benefícios trabalhistas, a auditoria apurou cerca de 70 mil casos de desvios. Destacam-se, por exemplo, 2.960 casos de pagamentos realizados após a data de falecimento do beneficiário.

Para a função Assistência Social, **foram apurados mais de 300 mil desvios em 2018**, mas houve redução do número de irregularidades **identificadas no Programa Bolsa Família. A fiscalização identificou 235 mil famílias com indícios de irregularidade**, o que representa uma redução de 45% em relação ao número de casos encontrados em 2017.

Segundo o relator do processo, ministro Raimundo Carreiro, o acompanhamento do Tribunal “contribui para aperfeiçoar a confiabilidade das diversas bases de dados utilizadas pelo Poder Executivo e para aprimorar os controles internos das instituições fiscalizadas”. Para o relator, o trabalho deverá prosseguir nos próximos cinco anos para ampliar a efetividade dos resultados apurados.

Em consonância aos aspectos legais aqui mencionados, o programa bolsa família é uma política pública com condicionalidade os quais devem ser fielmente observados com o objetivo de reduzir de forma imediata a pobreza e de forma articulada, sua superação e possibilitando oportunidades para os cidadãos.

P3. 3 DA IMPLICAÇÃO

Ainda no contexto da Lei citada, a respeito das irregularidades no cadastro único do Programa Bolsa Família, em seu Art.14-A e seus incisos § 1 e § 2, citam:

Art. 14-A. Sem prejuízo da sanção penal, será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida o beneficiário que dolosamente tenha prestado informações falsas ou utilizado qualquer outro meio ilícito, a fim de indevidamente ingressar ou se manter como beneficiário do Programa Bolsa Família.

§ 1º O valor apurado para o ressarcimento previsto no caput será atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

§ 2º Apurado o valor a ser ressarcido, mediante processo administrativo, e não tendo sido pago pelo beneficiário, ao débito serão aplicados os procedimentos de cobrança dos créditos da União, na forma da legislação de regência.

Dentre as causas e as aplicações de multas destacamos o acórdão de nº 1380/2016 representação formulada pelo Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça do



Patrimônio Público e Combate à Sonegação Fiscal (CaopPP), onde possa haver irregularidades relacionadas ao recebimento de verbas do Programa Bolsa Família (PBF) por servidores da Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Norte (ALRN), peça 1, p. 3-8. :

Considerando que os fatos apresentados demonstram a fragilidade dos mecanismos de controle envolvendo o 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, tais como, Minha Casa Minha Vida, Tarifa Social de Energia Elétrica, e Bolsa Família

De acordo com relatório de monitoramento do TCU no âmbito do Programa Bolsa família no TC nº 001.870/2009-7, apreciada pelo Plenário, em 29 de setembro de 2004, que resultou no Acórdão nº 1.496/2004-Plenário

9.1. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e art. 45 da Lei nº 8.443/92, fixar o prazo de seis meses para que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na pessoa dos administradores das respectivas unidades responsáveis pela gestão do Programa Bolsa Família, adote providências com o objetivo de implementar ações que visem dar cumprimento efetivo aos arts. 3º e 9º da Lei nº 10.836/04, abrangendo o sistema de controle das condicionalidades do Programa Bolsa Família, as regras de sanção no caso de descumprimento das contrapartidas pelos beneficiários e a sistemática de controle social a ser exercida nos municípios. 9.2. recomendar à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que: 9.2.1. envie aos municípios listagem identificando as famílias e o seu perfil de condicionalidades, inclusive aquelas remanescentes do Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação, estabelecendo a vinculação com a unidade de saúde municipal quando for o caso; 9.2.4. se articule com o Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS e o Programa Saúde da Família – PSF, visando promover o cumprimento e acompanhamento das condicionalidades de saúde e nutrição do Bolsa Família;

Tendo em vista que foram editados os normativos tratando da coleta de informações do cumprimento de condicionalidades, bem como estabelecidas as regras de sanção no caso de descumprimento das contrapartidas pelos beneficiários, conforme explanado pelo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS com base no Informe Gestores de nº 345 - MDS, considera-se que:

E após a abertura do processo administrativo e sua instrução, que deve conter todos os documentos e informações que indicam a existência da irregularidade, o beneficiário é notificado para que apresente defesa à Senarc no prazo máximo de 30 dias a contar da data de recebimento da notificação. Não sendo apresentada defesa ou sendo esta indeferida, o benefício da família será cancelado, o Responsável Familiar será comunicado da decisão pela cobrança de ressarcimento dos valores recebidos irregularmente, atualizados monetariamente, conforme previsto no art. 14-A da Lei nº 10.836, de 2004, juntamente com a Guia de Recolhimento da União (GRU) para pagamento no prazo de 60 dias. A família poderá, ainda, apresentar recurso ao MDS, no



prazo máximo de 30 dias, a contar da data do recebimento da notificação da decisão pela existência de dolo. Neste caso, o prazo para o pagamento da GRU é suspenso desde o dia da postagem até a publicação do resultado no Diário Oficial da União (DOU). O recurso será decidido pela Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em caráter definitivo, que poderá ser: Deferido: o recurso tornará sem efeito a GRU. Indeferido: o pagamento da GRU deve ser realizado no prazo legal. O não pagamento implicará, dependendo do valor a ser pago, na inscrição do débito em Dívida Ativa da União, na abertura de tomada de contas especial, pelo Tribunal de Contas da União, e na cobrança judicial dos valores pagos indevidamente.

Ademais, verificando a irregularidade dos recursos federais que foram repassados, o Tribunal de Contas da União através do acórdão nº TC 016.460/2010-3 que tratam os presentes autos oriundos do programa Bolsa Família, além das transferências voluntárias.

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO TC 016.460/2010-3. Natureza: Auditoria. Entidade: Município de Morrinhos/CE. Responsáveis: Ana Lúcia Filgueira Rocha (CPF 241.993.893-34); Antônio Herlom Marques Ursulino (CPF 624.611.923-91); Jerônimo Neto Brandão (CPF 285.199.493-04); Maria Stela Ires Brandão (CPF 889.965.733-53); Maria Vanda do Carmo (CPF 671.449.773-34); Maria Vera Vasconcelos (CPF 719.158.003-82); Rafael Vasconcelos Silveira (CPF 027.142.853-84); Raimundo Nonato de Freitas (CPF 359.246.163-04). Interessado: Tribunal de Contas da União. Advogado constituído nos autos: Wilson da Silva Vicentino, OAB/CE nº 12.844, e outros. SUMÁRIO: verificação da regularidade na aplicação de recursos federais repassados no âmbito de programas sociais e de transferências voluntárias. Diversos indícios de irregularidades. Audiência. Revelia de quatro responsáveis. Acolhimento de parte das razões de justificativa. Multa. exclusão da responsabilidade de sociedade empresária neste processo. Determinação. Recomendação. Ciência. 61. Considerando-se que os responsáveis não apresentaram justificativas quanto a esta irregularidade, tem-se que a mesma persiste, razão pela qual se propõe que seja aplicada aos responsáveis, Sr. Jerônimo Neto Brandão e Sra. Maria Veras Vasconcelos, multa prevista no art. 58, II, da Lei Orgânica do TCU c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU. V) ausência de acompanhamento da atuação do Gestor do Programa Bolsa Família que deu margem à inclusão e permanência no referido programa de 166 servidores (fls. 01-04-v, anexo 4) da Prefeitura Municipal de Morrinhos/CE recebendo indevidamente o benefício do Programa Bolsa Família, tendo em vista que a renda mensal per capita desses servidores é maior que o valor permitido pelo § 3º da Lei nº 10.836/04, regulamentada pelo Decreto 6.824/09. A referida ocorrência foi verificada através de exames de informações das folhas de pagamento da prefeitura, relativas ao exercício de 2009, oriundas do TCM/CE (Sistema SIM), juntamente com as informações, disponibilizadas pela Caixa Econômica Federal (SIBEC – Sistemas de Benefícios ao Cidadão), que compõem o relatório de pagamentos indevidos por servidor.

Sendo assim, é imprescindível que os responsáveis pelo PBF devem seguir as orientações feitas pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Senarc, onde cabem aos mesmo analisar os cadastros e aplicar procedimentos preventivos a fim de garantir que os beneficiários cumpram os critérios de cadastro.



P4. DO CONTROLE INTERNO

P4.1 DO FATO

Com base nas informações evidenciadas neste relatório, exibimos um possível cenário de ausência em práticas de controle interno. O objetivo deste relatório visa implementação de ações corretivas, empenhando esforços em desenvolver um papel orientativo e auxiliador, com fito de promover uma cultura de controles, junto a todas as unidades administrativas pertencentes à estrutura organizacional dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, as quais devem utilizar-se dos controles internos como ferramenta de trabalho.

Controle Interno é peça fundamental para se alcançar resultados em qualquer organização. No âmbito da administração pública municipal os mecanismos de controle foram criados para **prevenir erro, fraude e desperdícios**, além de permitir que os prefeitos acompanhem de perto o desenvolvimento dos serviços públicos, a devida e correta aplicação dos recursos e a preservação do patrimônio do Município, a presença do controle interno, consegue inibir posturas ilegais por parte dos agentes Públicos, traçando estratégia, normas e linhas de processo, que demonstrados com clareza para todos os envolvidos.

É necessário antes de tudo explicar a necessidade do controle interno, pois evidenciamos a congruência com o sentido de Gestão por Resultados, tal prática consiste em um ciclo que começa com o estabelecimento dos resultados desejados, a partir da tradução dos objetivos de governo; prescreve o monitoramento e a avaliação do desempenho da organização ou da política pública a partir do alcance desses resultados; retro-alimenta o sistema de gestão, propiciando ações corretivas decorrentes dessa avaliação. Esse paralelo apresentando clarifica que para existir uma coordenação do sistema, deve haver planejamento com fito de diligenciar com efetividade as famílias, manter a organização do sistema no qual são inseridos os dados com fito de proporcionar o quantitativo a ser enviado para o Cadastro Único..

Posto isso, Os municípios possuem uma série de atribuições, entre elas: estruturar uma equipe multissetorial de coordenação local e prover as condições para sua operação; assegurar a oferta de serviços essenciais de saúde, educação e acompanhamento alimentar e nutricional às famílias beneficiárias; viabilizar a oferta de ações complementares; divulgar o programa junto às famílias potencialmente beneficiárias; promover condições para validação da seleção das famílias; coordenar os processos de cadastramento, seleção, renovação, suspensão e desligamento das famílias; estimular e mobilizar as famílias para o cumprimento das condicionalidades; informar periodicamente aos responsáveis no âmbito do governo federal os dados sobre cumprimento das condicionalidades; capacitar os profissionais envolvidos no cadastramento, na gestão do programa e nas visitas domiciliares; avaliar o desempenho do PBF no município; e apoiar os conselhos municipais a fim de garantir o controle social.



P4.2 DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

O tema controle interno instituído na Constituição Federal 1988, expõem os incisos elencados do artigo 74 amparado do art. 75, todo o processo regulamentado ponto a ponto, demonstrando em sua literalidade algo previsto e com escopo formatado, conforme a seguir:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Conforme a Lei Orgânica do Município de São Lourenço reforça o citado pela Constituição Federal, conforme seu art. 132-B, incisos I, II, III, IV, V:

Art. 132-B - O Poder Executivo manterá sistema de controle interno com a finalidade de:

I – Avaliar o cumprimento das metas previstas, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Município;

II – Comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;

IV – Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

V – Os responsáveis pelo controle interno ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado sob pena de responsabilidade solidária.



De acordo com a Lei nº 2.262/2009, instituída propositando a criação do controle interno e trazendo a criação da controladoria, objetivando abordar em sua matéria toda a estrutura de controle possível, em seu art. 11 e seus incisos aludem:

Artigo 11º - As diversas unidades executoras componentes da estrutura organizacional do Poder Executivo, abrangendo as administrações Direta e Indireta, no que tange ao controle interno, têm as seguintes responsabilidades dentro de sua área de atuação:

I - Exercer os controle estabelecidos nos diversos sistemas administrativos no que tange às atividades específicas ou auxiliares, objetivando a observância a legislação, a salvaguarda do patrimônio e a busca da eficiência operacional;

II - Exercer o controle, em seu nível de competencia, sobre o cumprimento dos objetivos e metas definidas nos Programas constantes no Plano plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Orçamento Anual e no cronograma de execução mensal de desembolso;

III - Exercer o controle sobre o uso e guarda de bens públicos, abrangendo os colocados a disposição de qualquer pessoa física ou entidade que os utilize no exercício de suas funções;

IV - Avaliar, sob os aspectos da legalidade, a execução dos contratos, convênios e instrumentos congêneres, afetos ao respectivo sistema administrativo, em que o Município através da respectiva unidade seja parte;

V - Comunicar ao Órgão Central do Sistema de Controle Interno (SCI) qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tenha conhecimento, sob pena de responsabilidade.

O Tribunal de Contas da União alude que sem monitoração e ações de controle o Programa Bolsa Família passa a ser apenas um repasse de verba Federal, conforme exibimos o exposto pela avaliação do TCU sobre o Programa Bolsa-Família e também destacado no acórdão nº 423/2004-TCU - Plenário, segue:

Dessa forma, o Bolsa-Família [ausente de controles] **opera apenas como um programa de transferência de renda**. Ao mesmo tempo, **a ausência de sistema para controle das condicionalidades pode facilitar a ocorrência de fraudes** no acesso aos recursos financeiros do programa. A obrigação de utilização dos serviços públicos estabelece constrangimentos que podem funcionar como barreira de acesso àqueles que não fazem parte do público-alvo. Por exemplo, frequentar um posto de saúde público permite que o beneficiário seja identificado pelos funcionários e demais usuários, aumentando a visibilidade da correta aplicação dos critérios de inclusão no programa. [g.n]

Disponível em: Avaliação do TCU sobre o Programa Bolsa-Família, leitura completa do Relatório, do Voto e do Acórdão nº 423/2004-TCU - Plenário



Em consonância ao Tribunal, acima citado temos o posicionamento do Ministério do desenvolvimento Social que alude em seu informativo nº 55, a respeito das atividades de controle e fiscalização, no trato ao Programa Bolsa Família, abaixo evidenciadas:

Atividades de fiscalização devem ser consideradas rotina na implementação do Bolsa Família As ações de fiscalização – realizadas pelo Governo Federal, pelos Municípios ou órgãos de controle – não devem ser vistas apenas como atividades de apuração de denúncias, mas rotinas de apoio à boa gestão do Programa. A fiscalização, além de atribuição legal dos Gestores, tem o objetivo de garantir a efetividade e a transparência do Programa Bolsa Família e visa assegurar que os benefícios cheguem de fato às famílias que atendem aos critérios do Programa. Formas de fiscalização: Ações diretamente nos locais e à distância; Ações desenvolvidas pelas Instâncias de Controle Social, que devem acompanhar as atividades do Gestor Municipal do Programa e auxiliar na definição de métodos para melhor atender às famílias, inclusive com relação aos serviços públicos de saúde e educação que permitam o cumprimento das condicionalidades; Auditorias e ações de fiscalização realizadas pelas instituições de controle interno e externo do Executivo, a maior parte delas componentes da Rede Pública de Fiscalização do Bolsa Família (parceria do MDS com os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União); Auditorias por meio de análise das bases de dados e sistemas, em especial a base do Cadastro Único, que permitem identificar duplicidades, divergências de informação de renda quando comparada com outras fontes de dados do Governo Federal.

Posto isso, implementar controle interno é fundamental se o ente necessita saber da alocação dos gastos de forma correta e esse controle serve de base para que outras etapas nasçam, como fiscalizações periódicas, agilidade nas respostas de exigências externas. Nesse caso em foco, exposto em Fatos, as possíveis divergências apontadas seriam evitadas.

P4. 3 IMPLICAÇÃO

O Controle Interno é fundamental para se reconhecer os resultados em qualquer organização e ocorrendo a não implementação destes o município estará fadado a vagar pelos ditames federais e possíveis outros que existirem, normas estas que não estariam erradas, mas se tornam genéricas e sem aderência, se pensarmos a nível municipal, pois a estrutura municipal por ser resumida, requer direcionamento prático e voltado às questões particulares de seu interesse.

Inclinado ao parágrafo anterior e correlacionando com o considerado pelo disposto na Constituição Federal em seu art. 74, no que tange a ação de infringir diretamente os princípios basilares da Administração Pública como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência conceituados a seguir:



Princípio da Legalidade

A Legalidade está no alicerce do Estado de Direito, no princípio da autonomia da vontade. É um dos mais importantes para a Administração Pública. Baseia-se no Art. 5º da CF, que diz que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", pressuposto de que tudo o que não é proibido, é permitido por lei. Mas o administrador público deve fazer as coisas sob a regência da lei imposta. Portanto, só pode fazer o que a lei lhe autoriza. Ele não pode se distanciar dessa realidade, caso contrário será julgado de acordo com seus atos.

Princípio da Impessoalidade

A imagem de administrador público não deve ser identificada quando a Administração Pública estiver atuando. Outro fator é que o administrador não pode fazer sua própria promoção, tendo em vista seu cargo, pois esse atua em nome do interesse público. E mais, ao representante público é proibido o privilégio de pessoas específicas. Todos devem ser tratados de forma igual.

Princípio da Moralidade

Esse princípio tem a junção de Legalidade com Finalidade, resultando em Moralidade. Ou seja, o administrador deve trabalhar com bases éticas na administração, lembrando que não pode ser limitada na distinção de bem ou mal. Não se deve visar apenas esses dois aspectos, adicionando a ideia de que o fim é sempre será o bem comum. A legalidade e finalidade devem andar juntas na conduta de qualquer servidor público, para o alcance da moralidade.

Princípio da Publicidade

Na Publicidade, o gerenciamento deve ser feito de forma legal, não oculta. A publicação dos assuntos é importante para a fiscalização, o que contribui para ambos os lados, tanto para o administrador quanto para o público. Porém, a publicidade não pode ser usada de forma errada, para a propaganda pessoal, e, sim, para haver um verdadeiro controle social.

E por último destacamos o Princípio da Eficiência, o administrador tem o dever de fazer uma boa gestão. É o que esse princípio afirma. O representante deve trazer as melhores saídas, sob a legalidade da Lei, bem como mais efetiva. Com esse princípio, o administrador obtém a resposta do interesse público e o Estado possui maior eficácia na elaboração de suas ações. Esse princípio anteriormente não estava previsto na Constituição e foi inserido após a Emenda Constitucional nº 19/98, relativo à Reforma Administrativa do Estado.

Sobre a responsabilização por descumprir os princípios da Administração Pública, vejamos o que dispõe o Art. 12, inciso III, da Lei Federal Nº 8.429 de 2 de junho de 1992:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil



de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Dessa forma, a implicação óbvia para que possa não seguir práticas de controles internos quando remete a repasse Federal são investigações, e citamos aqui a do Ministério Público Federal atuante aqui no Estado de Pernambuco, conforme abaixo:

MPF investiga pagamento de Bolsa Família a quase 10 mil mortos em PE Ministério Público Federal apura fraude no programa entre 2013 e 2014. Estado é o segundo no ranking com suspeita de pagamentos indevidos. Relatório do órgão aponta que está sob apuração **o pagamento de mais de R\$ 16,7 milhões para quase dez mil mortos**, entre 2013 a 2014, no estado. Com um repasse no valor de R\$ 369,2 milhões, o órgão também aponta que Pernambuco é o segundo estado no ranking nacional em número de beneficiários investigados por não se enquadrar nos critérios do programa. Recife, de acordo com o MPF, ocupa o quinto lugar na relação de municípios que estão sob suspeita. **Dos mais de R\$ 4 bilhões pagos em Pernambuco, 89.658 mil servidores públicos receberam total de R\$ 248,7 milhões do programa.** Além disso, pouco mais de dois mil doadores de campanha ganharam R\$ 6,5 milhões. O estado também contabiliza 45,538 mil empresários embolsando quase R\$ 117 milhões. O MPF também identificou beneficiários com mais de um CPF cadastrado. Por isso, um mesmo beneficiário pode ser enquadrado como doador e servidor, por exemplo.

Disponível em:

<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2016/06/mpf-diz-que-quase-dez-mil-mortos-receberam-bolsa-familia-em-pe.html>

De acordo com exposto nos acórdãos, reforçam o uso das técnicas de controle interno, a fim de que os julgados e recomendações dos órgãos de controle, possibilitem uma maior segurança sobre o cumprimento dos critérios por parte dos beneficiários fazendo com que o objetivo do programa seja atendido.



III - DAS RECOMENDAÇÕES

Priorizando o zelo ao erário público e aos princípios basilares da administração, constitui uma das competências da Controladoria Geral do Município propor novos parâmetros de gestão e estimular a adoção de novos métodos e diretrizes voltadas para a melhoria da gestão pública, sugerindo ações necessárias para aumentar a transparência e o controle dos atos administrativos. Diante deste contexto, recomenda-se:

Nº	Título do Achado	Responsável	Valor Possível Recebimento (R\$)	Recomendação
P.1	DIVERGÊNCIA NO QUANTITATIVO DO CADASTRO ÚNICO COM A ASSISTÊNCIA MUNICIPAL	R01 - SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	-	No ato da coleta dos beneficiários este devem ser fidedignamente repassados aos interessados Federais, evitando assim alterações estatísticas.
P.2	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA USADO PARA FINS ELEITORAIS	R01 - SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. R02 - COORDENADORIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	-	A Secretaria de Assistência Social junto com a Coordenadoria do Programa Bolsa Família devem empenhar ainda mais esforços para que sejam cumprida as normas de controle e fiscalização para apuração de renda.
P.3	SUSPEITA DE PERFIL DIFERENTE DO PREVISTO NO PBF	R01-COORDENADORIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	-	Atentar-se a uma fiscalização periódica quanto ao rendimento auferido por cada beneficiário e que esses atos estejam vinculados ao que preceitua a Lei Federal de nº 10.836, de 09 de Janeiro de 2004 que cria o Programa Bolsa Família.
P.4	DO CONTROLE INTERNO	R01 - SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. R02 - COORDENADORIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	-	A instauração de rotinas que venham a restringir atos incoerentes e ausência de técnica por parte das empresas em foco.



IV - Das Considerações Finais

Com base em todos os apontamentos descritos no decorrer do relatório, concluímos que o processo de cadastros dos beneficiários para habilitação do programa Bolsa Família carece em Controles Internos, demonstram-se procedimentos inconsistentes e outros possivelmente ausentes, podendo ser citados a exemplo: fiscalização, visita em loco.

No relatório, referente a destinação do recurso com base nos critérios, onde esta municipalidade é responsável pelo correto procedimento e fiel enquadramento dos critérios para recebimento do programa, destacamos o interesse deste órgão de Controle Interno hodierno para auxiliar o poder Executivo de São Lourenço da Mata PE, e demais órgãos de Controle Externo quando nos requisitar, além do cumprimento das normas legais impostas à Administração Pública, obedecendo o Princípio primordial da Supremacia do Interesse Público.

No mais, é importante lembrar que a Auditoria Interna deve ser sempre entendida como uma atividade de assessoramento à Administração, de caráter essencialmente preventivo, destinada a agregar valor e a melhorar as operações da entidade, assistindo-a na consecução de seus objetivos mediante uma abordagem sistemática e disciplinada, fortalecendo a gestão e racionalizando as ações de controle interno.

É o nosso relatório.

São Lourenço da Mata, 16 de Abril de 2020.

Paulo Roberto Andrade Sanches de Oliveira
Coordenador de Auditoria Interna e Correição