

## **Relatório do Ministro Relator**

Adoto como relatório parte da instrução de fls. 107/147, com cuja proposta de encaminhamento manifestaram-se de acordo as instâncias superiores da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog, verbis:

"1. Em 2004, o Tribunal de Contas da União - TCU realizou Auditoria de Natureza Operacional - Anop no Programa Bolsa Família - PBF, apreciada pelo Plenário, em 29 de setembro de 2004, que resultou no Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário. O Programa é gerenciado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Senarc, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.

2. A auditoria teve por objetivo verificar em que medida a ausência de definição das sistemáticas de monitoramento das condicionalidades e de controle social poderia prejudicar o alcance dos objetivos do Programa. Além disso, examinou-se a existência de dificuldades de acesso às transferências financeiras por parte dos beneficiários.

3. Ao final da auditoria concluiu-se que aspectos essenciais para o funcionamento do Programa ainda estavam indefinidos. O controle das condicionalidades ressentia-se da falta de sistema de monitoramento, bem como dos procedimentos previstos em caso de seu descumprimento. O controle social também carecia da definição de formato institucional, etapa prévia para sua contribuição efetiva no desempenho regular do Programa. Quanto ao processo de distribuição e uso dos cartões e senhas, não foram detectados grandes problemas, sendo necessários alguns ajustes, de forma a aumentar a segurança do processo. Ressaltou-se, ainda, a necessidade da realização de estudos com o intuito de avaliar a adequação da rede de atendimento da Caixa Econômica Federal - Caixa em vista da expansão do Programa previsto para os exercícios subsequentes à realização da auditoria.

4. Em 2005, foi realizado o 1º monitoramento a fim de verificar a implementação das determinações e recomendações prolatadas no referido Acórdão (TC 005.053/2005-8). Naquela oportunidade, foi observado que o Programa já apresentava melhorias, sendo possível constatar a implementação de medidas no sentido de corrigir deficiências referentes ao monitoramento das condicionalidades e quanto à sistemática de controle social. Além disso, observou-se que já haviam sido adotadas medidas para aumentar a segurança da distribuição de cartões e cadastramento de senhas, bem como realizado estudo prevendo a expansão da rede de atendimento da Caixa.

5. O presente relatório trata do segundo e último monitoramento. A estratégia metodológica adotada neste trabalho compreendeu diversas formas de pesquisa, sendo a leitura de bibliografia, o exame de registros administrativos e entrevistas com gestores os principais métodos de coleta de dados.

(...)

## 11. Conclusão

163. Diante das informações obtidas neste monitoramento, a situação de implementação das recomendações e determinações do TCU está espelhada na Tabela 7:

Tabela 7 - Grau de implementação das deliberações do Acórdão n.º 1.496/2004-P

Deliberações do Acórdão n.º 1.496/2004-P	Situação	Deliberações do Acórdão n.º 1.496/2004-P	Situação
--	----------	--	----------

9.1 Implementada	9.2.11 Não Aplicável
9.2.1 Implementada	9.2.12 Implementada
9.2.2 Implementada	9.2.13 Implementada
9.2.3 Implementada	9.2.14 Implementada
9.2.4 Implementada	9.3.1 Implementada
9.2.5 Parcialmente Implementada	9.3.2 Implementada
9.2.6 Implementada	9.3.3 Implementada
9.2.7 Implementada	9.3.4 Implementada
9.2.8 Implementada	9.4.1 Implementada
9.2.9 Implementada	9.4.2 Implementada
9.2.10 Implementada	9.4.3 Implementada

164. De acordo com a Tabela 7, foram implementadas 20 das 22 determinações ou recomendações prolatas pelo TCU, no Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário, o que representa 90% dos itens da decisão. A recomendação 9.2.5 foi considerada parcialmente implementada, tendo em vista que a Senarc informou publicou e distribuiu o Guia de Atuação das Instâncias de Controle Social do PBF, mas as ações de capacitação dos agentes de controle social estão previstas para serem realizadas no segundo semestre de 2009. Por outro lado, a recomendação 9.2.11 foi considerada não aplicável, tendo em vista a realidade que se apresenta quando da realização da auditoria, em 2004, e o quadro atual, no qual a adoção da medida recomendada pode representar mais custos do que benefícios.

165. As determinações 9.4.1 e 9.4.2 e 9.4.3 foram consideradas implementadas no 1º monitoramento. Em razão disso, não se fez menção a esses itens no corpo deste Relatório.

166. Entre o 1º e o 2º monitoramentos ocorreram diversos avanços na execução do Programa. Foram identificadas melhorias no acompanhamento das condicionalidades, na divulgação do PBF e na capacitação dos agentes envolvidos em sua execução e fiscalização. Foram criados comitês e conselhos sociais para acompanhamento do Programa e indicadores de desempenho para mensurar o alcance das metas estabelecidas. O incremento da rede de atendimento da Caixa, a alteração das datas de recebimento dos benefícios, a descentralização do recebimento dos cartões nas agências da Caixa pelos beneficiários inicialmente não localizados e o estabelecimento de novas regras

de segurança no cadastramento de senhas, foram algumas medidas adotadas para melhorar a satisfação das famílias com relação ao PBF.

167. O desenvolvimento de capacitações na modalidade à distância apresentou-se como alternativa à formação de gestores municipais brasileiros. Porém, a redução da evasão nesses treinamentos é uma medida de eficiência a ser perseguida pelo MDS, tendo em vista que mais da metade dos alunos inscritos não concluíram os cursos no exercício de 2008.

Benefícios Verificados

Expectativa de Controle

168. A sistemática de monitoramentos adotada pela Seprog faz com que os gestores dos programas avaliados tenham a certeza do retorno do TCU para monitorar a implementação das deliberações recorrentes de auditorias operacionais. Com isso, tem-se observado o esforço dos gestores no sentido de implementar as determinações e recomendações exaradas pelo TCU.

Melhoria - melhoria dos resultados apresentados

169. Foram observadas melhorias na execução do programa após as determinações e recomendações exaradas pelo TCU por meio do Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário, de 29/09/2004. Havia deficiências no acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde quando da realização da auditoria operacional, em 2004. Quase não havia informações a respeito do cumprimento das condicionalidades de saúde e o acompanhamento da frequência escolar era de aproximadamente 50%. Ao final de 2008, conforme dados coletados neste monitoramento, o acompanhamento da frequência escolar é de aproximadamente 85% e o das condicionalidades de saúde de aproximadamente 60%.

170. Foram observadas, ainda, melhorias quanto à divulgação das informações a respeito da execução do programa e no que diz respeito ao cadastramento das famílias. Estão sendo adotadas ações no sentido de capacitar os gestores municipais e agentes de controle social.

171. Medidas adotadas pela Caixa Econômica Federal, agente pagador do Programa Bolsa Família, aumentaram a segurança das famílias quanto à entrega dos cartões, desbloqueio destes e cadastramento de senhas. Além disso, observou-se aumento gradativo no número de postos de atendimento e, em consequência, do volume de recursos no programa sacados pelos beneficiários. Em 2004, existiam 14.250 pontos de atendimento, entre agências, postos de atendimentos bancários, unidades lotéricas e correspondentes Caixa Aqui. Em 2008, esse total chegou a 16.695 pontos de atendimento. O volume de recursos sacados pelos beneficiários saltou de 92,12% para 95,93%, entre 2004 e 2008, sendo que o volume de recursos transferidos às famílias se elevou de R\$ 5,6 bilhões para R\$ 10,5 bilhões, neste mesmo período.

Melhorias - impactos sociais positivos

172. As melhorias propostas quanto à execução do Programa Bolsa Família tiveram efeitos positivos no sentido de que os gestores estão procurando direcionar os benefícios do programa às famílias mais necessitadas. Ao aperfeiçoar seus controles internos, de forma a evitar a existência de erros de inclusão (concessão de benefícios que não cumprem os critérios do programa) e reduzir os erros de exclusão (pessoas que cumprem os requisitos do programa, mas não são contemplados), o Programa Bolsa Família tem apresentado percentual elevado de focalização.

#### Valor dos Recursos Fiscalizados - VRF

173. As análises empreendidas neste monitoramento abrangeram o período de 2005 a março de 2009. Neste período, foram executados R\$ 37,9 bilhões no Programa Orçamentário Transferência de Renda com Condicionalidades (1335), conforme demonstrado na Tabela 8:

Tabela 8 - Programa Orçamentário Transferência de Renda com Condicionalidades (1335)

Período Valor Liquidado (R\$)

2005 6.595.428.049

2006 8.231.021.853

2007 9.207.821.873

2008 11.062.540.487

2009 (janeiro a março) 2.798.094.767

TOTAL 37.894.907.029

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, extraídos do banco de dados da Câmara dos Deputados

#### 12. Proposta de Encaminhamento

168. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, para que sejam encaminhados à apreciação do Exmo. Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler, com as seguintes propostas:

I) dar por encerrado o ciclo de monitoramentos do Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário, considerando:

a) implementados os itens 9.1, 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.6, 9.2.7, 9.2.8, 9.2.9, 9.2.10, 9.2.12, 9.2.13, 9.2.14, 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.4.1, 9.4.2 e 9.4.3;

b) parcialmente implementado o item 9.2.5; e

c) não aplicável o item 9.2.11.

II) enviar cópia deste relatório à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para conhecimento;

III) determinar o apensamento deste processo aos autos do TC 007.329/2004-0, que trata de Auditoria Operacional no Programa Bolsa Família."

#### 2. É o Relatório

## Voto

Trata-se do segundo monitoramento das determinações e recomendações proferidas no âmbito da auditoria de natureza operacional realizada no Programa Bolsa Família (PBF), no exercício de 2004, por meio do Acórdão n. 1.496/2004-Plenário.

2. O objeto da referida auditoria foi verificar em que medida a ausência de definição das sistemáticas de monitoramento das condicionalidades e de controle social poderia prejudicar o alcance dos objetivos do programa. Examinou-se, também, a existência de dificuldades de acesso às transferências financeiras por parte dos beneficiários.

3. No primeiro monitoramento realizado em 2005, julgado por meio do Acórdão n. 9/2006 - Plenário, este Tribunal verificou que o programa já apresentava melhorias, consubstanciadas na implementação de medidas para corrigir deficiências referentes ao monitoramento das condicionalidades de educação e saúde e à sistemática de controle social e para aumentar a segurança da distribuição de cartões e cadastramento de senhas.

4. Entre o primeiro e o segundo monitoramentos, a unidade instrutiva verificou diversos avanços na execução do programa, como melhorias no acompanhamento das condicionalidades, na divulgação do PBF e na capacitação dos agentes envolvidos em sua execução e fiscalização.

5. Nesta oportunidade, a equipe de fiscalização verificou que foram integralmente implementadas as determinações constantes dos itens 9.1, 9.3 e 9.4 do Acórdão n. 1.496/2004-Plenário. Já em relação às recomendações, a despeito de não se revestirem de caráter cogente, a unidade técnica realizou seu monitoramento, constatando o cumprimento de doze das quatorze recomendações prolatadas.

6. A recomendação constante do item 9.2.5 da supramencionada deliberação foi considerada parcialmente implementada, à época, já que as ações de capacitação dos agentes envolvidos no controle social estavam previstas para serem realizadas no segundo semestre do exercício de 2009, posteriormente, portanto, à realização do presente monitoramento.

7. Já a recomendação constante do item 9.2.11, no sentido de que a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome atribuísse aos municípios a indicação da prioridade de atendimento no Bolsa Família com base na carência nutricional das famílias, foi considerada não aplicável pela equipe, uma vez que, no atual estágio do programa, em que já foi atingida a meta de universalização da concessão dos benefícios às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, não faz mais sentido cogitar da adoção de um critério de priorização de famílias com base na carência nutricional diferente do que o atualmente utilizado, que leva em consideração a renda per capita da família. Por essa razão, neste momento, o custo de se medir a carência nutricional das famílias antes da concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família poderia se mostrar mais elevado que seus benefícios.

8. Nas circunstâncias apresentadas, considero adequadas as conclusões a que chegou a unidade instrutiva, razão pela qual acolho, na essência, a proposta de encaminhamento transcrita no relatório precedente.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de agosto de 2010.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

## **Acórdão**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento das recomendações proferidas no âmbito do Acórdão n. 1.496/2004 - Plenário;

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

9.1. dar por encerrado o ciclo de monitoramentos do Acórdão n. 1.496/2004 - Plenário, considerando implementadas as determinações nele proferidas;

9.2. enviar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para conhecimento;

9.3. determinar o apensamento deste processo aos autos do TC 007.329/2004-0, que trata da auditoria operacional no Programa Bolsa Família

## **Quorum**

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira

## **Publicação**

Ata 31/2010 - Plenário

Sessão 25/08/2010

Aprovação 31/08/2010

Dou 01/09/2010