CGU
Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério da Cidadania

Exercício 2021

09 de novembro de 2021

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO
Órgão: **Ministério da Cidadania**
Unidade Examinada: **Ministério da Cidadania**
Município/UF: **Brasília/DF**
Relatório de Avaliação: **954374**

Missão
Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação
O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL TRABALHO FOI REALIZADO PELA CGU?

Foram realizadas análises com o objetivo de verificar se os pagamentos das remunerações decorrentes dos contratos firmados entre o Ministério da Cidadania (MC) e a Caixa Econômica Federal (CAIXA) para operacionalização do Programa Bolsa Família (PBF), instituído pela Lei nº 10.836, de 09.01.2004, do Auxílio Emergencial (AE), instituído pela Lei nº 13.982, de 02.04.2020, bem como do Auxílio Emergencial Residual (AER), instituído pela Medida Provisória (MP) nº 1.000, de 02.09.2020, foram executados sem a ocorrência de pagamentos em duplicidade entre si. As análises abrangeram os itens de faturamento relacionados aos pagamentos de benefícios efetuados pela CAIXA, no período entre abril e dezembro/2020.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A verificação foi efetuada em razão do risco de ocorrência de duplicidade de remuneração devida à CAIXA, como Agente Pagador, em decorrência de serviços de operacionalização de pagamentos de benefícios de diferentes programas, quais sejam: Programa Bolsa Família e Auxílios Emergencial e Emergencial Residual.

Tal risco emerge das medidas excepcionais de proteção social adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia de Covid-19. O Ministério da Cidadania contratou a CAIXA para operacionalizar os pagamentos dos Auxílios mencionados e, no mesmo período, também estava sendo executado o contrato firmado entre o órgão e a CAIXA para operacionalização dos pagamentos dos benefícios do PBF.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES A SEREM IMPLEMENTADAS?

Houve pagamento dos dois benefícios (PBF e AER), distintamente, para as famílias beneficiárias do AER oriundas do PBF e, consequentemente, pagamento de duas remunerações à CAIXA pela efetivação dos créditos distintos aos mesmos beneficiários, conforme previsto em contrato.

Tal ação resultou em elevação do montante pago à CAIXA a título de remuneração pelos itens de “pagamentos efetuados aos beneficiários”, no período em que houve pagamentos de dois benefícios distintamente (PBF e AER), da ordem de R$ 83.067.713,20, considerado o período de setembro a dezembro/2020, em comparação com o montante que seria devido à CAIXA a título de remuneração pelos itens “pagamentos efetuados aos beneficiários”, caso fosse mantida a forma de concessão e pagamento utilizada no período anterior, em que o benefício do AE substituiu o PBF, computando-se o pagamento de apenas um dos dois benefícios.

De acordo com informações prestadas pelo Ministério da Cidadania, o pagamento de duas tarifas bancárias distintas foi definido para viabilizar a implementação da alteração na forma de concessão do AER, introduzida pela MP nº 1.000/2020, mediante criação, pela CAIXA, de contas gráficas distintas e ações duplas de disponibilidade de recursos com vistas a dar transparência ao beneficiário sobre o valor de cada benefício disponibilizado e permitir controle sobre os recursos e parcelas pagas.

Considerando que o AE 2021 permanece em execução, está sendo recomendado que, caso o AE 21 seja prorrogado ou sucedido por novo Auxílio de mesma natureza e, ainda, caso a legislação preveja que esse Auxílio seja complementar ao do PBF, seja avaliada a possibilidade de a CAIXA efetuar apenas um crédito em conta por unidade familiar envolvendo a soma dos dois benefícios, mantidos

os controles de valores referentes a cada um deles, considerando que a CAIXA dispõe de ambas relações de beneficiários, vinculados ao CPF ou ao NIS do titular dos benefícios.

Sobre a recomendação, o Ministério da Cidadania informou que seu atendimento ocorreria no âmbito de termo aditivo que estaria sendo celebrado para dar suporte às operações do novo Programa Auxílio Brasil, instituído pela MP nº 1.061, de 09.08.2021, em que pese a manifestação não esclarecer qual contrato está sendo aditivado e com qual prestador de serviço. Análises complementares serão realizadas no âmbito do monitoramento das providências decorrentes da recomendação proposta.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AE	Auxílio Emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 02.04.2020
AER	Auxílio Emergencial Residual instituído pela MP nº 1.000, de 02.09.2020
AE 2021	Auxílio Emergencial instituído pela MP nº 1.039, de 18.03.2021
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
Covid-19	Coronavírus responsável pelo surto iniciado em 2019
CPF	Cadastro de Pessoa Física
Dataprev	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência
MC	Ministério da Cidadania
MP	Medida Provisória
NIS	Número de Identificação Social
OGU	Orçamento Geral da União
PBF	Programa Bolsa Família, instituído pela Lei nº 10.836, de 09.01.2004
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 7

RESULTADOS DOS EXAMES 9

1. Análise da remuneração paga pela prestação de serviços de operacionalização dos Programas Bolsa Família, Auxílio Emergencial e Auxílio Emergencial Residual. 9

RECOMENDAÇÃO 18

CONCLUSÃO 19

Anexo I – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da Equipe de Auditoria 22

anexo II – Tabela 2 – comparação entre quantidades de famílias e remuneração paga nos contratos do PBF, AE e AER. 26

INTRODUÇÃO

Em decorrência das medidas excepcionais de proteção social adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pela pandemia de Covid-19, o Ministério da Cidadania (MC) contratou a Caixa Econômica Federal (CAIXA) para operacionalizar os pagamentos dos Auxílios Emergenciais que foram instituídos, conforme relacionado a seguir.

Quadro 1 – Contratos celebrados entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA para a operacionalização dos pagamentos do Auxílio Emergencial (AE) e do Auxílio Emergencial Residual (AER).

Auxílio	Número do Contrato e Data de Assinatura	Vigência do contrato	Processo SEI (contratação)
Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982/2020	Contrato nº 1[1], de 08.04.2020	9 meses a contar da data de assinatura	71000.022548/2020-19
	Contrato nº 26, de 16.07.2020	12 meses a contar da data de assinatura	71000.038828/2020-31
Auxílio Emergencial Residual, instituído pela MP nº 1.000/2020	Contrato nº 39, de 16.09.2020	12 meses a contar da data de assinatura	71000.048014/2020-12

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos documentos registrados nos processos mencionados.

No mesmo período de execução dos contratos relativos à operacionalização dos pagamentos dos Auxílios Emergenciais mencionados, estava sendo executado o Contrato[2] nº 1, de 29.04.2016, firmado entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA, vigente por sessenta meses, contados a partir de 02.05.2016 (conforme 5º termo aditivo), objetivando a prestação de serviços no âmbito do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e das ações de transferência direta de renda do Governo Federal, sob gestão do Ministério da Cidadania, abrangendo a operacionalização dos pagamentos dos benefícios, especificamente do Programa Bolsa Família, instituído pela Lei nº 10.836/2004, entre outros serviços.

A auditoria teve por objetivo avaliar se houve duplicidade de remuneração à CAIXA decorrente dos contratos para operacionalização do Programa Bolsa Família e do Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982/2020, e do Auxílio Emergencial Residual, instituído pela MP nº 1.000/2020, no âmbito dos contratos firmados entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA.

O escopo analisado abrange as remunerações pagas à CAIXA, no período entre abril e dezembro/2020, realizadas com base nos contratos mencionados no Quadro 1, no que se refere aos Auxílios Emergencial e Emergencial Residual, e no Contrato nº 1/2016 quanto ao Programa Bolsa Família. Ressalta-se que as análises se restringiram aos itens de faturamento

---

[1] A versão do documento manualmente assinado, registrada no processo nº 71000.022548/2020-19 como documento SEI nº 7409013, não apresenta identificação de numeração do Contrato. Em documentos posteriores, o Contrato passa a ser identificado como Contrato nº 1, de 04.04.2020. Esta é a nomenclatura utilizada ao longo deste Relatório.

[2] Contrato registrado no Processo SEI nº 71000.017887/2017-70. A data do processo eletrônico é posterior ao contrato em razão de a contratação ter sido iniciada no processo físico nº 71000.108310/2015-12, o qual foi digitalizado e agregado ao Processo SEI nº 71000.017887/2017-70.

relacionados aos pagamentos efetuados pela contratada aos beneficiários dos programas mencionados.

Por oportuno, registra-se que, para a operacionalização dos pagamentos do Auxílio Emergencial 2021 (AE 2021), instituído pela MP nº 1.039/2021, foi celebrado o Contrato nº 5, de 30.03.2021[3], com vigência de seis meses, contados da data de sua assinatura. O contrato mencionado não integra o escopo analisado, todavia foi realizada leitura de seu conteúdo com o objetivo de compreender mudanças nos arranjos dos contratos celebrados entre MC e CAIXA ao longo da execução dos Auxílios Emergenciais.

As análises foram realizadas com o objetivo de responder a seguinte questão de auditoria: As remunerações pagas pelo Ministério da Cidadania à Caixa Econômica Federal, no período de abril a dezembro/2020, em razão da prestação de serviços de operacionalização dos Programas Bolsa Família e dos Programas Auxílio Emergencial e Auxílio Emergencial Residual, instituídos em razão da pandemia de Covid-19, foram efetuadas sem a ocorrência de pagamentos em duplicidade relacionados aos contratos?

Para responder à questão de auditoria, os pagamentos efetuados no período foram avaliados em relação aos normativos que regem os Programas Bolsa Família, Auxílio Emergencial e Auxílio Emergencial Residual, assim como os contratos e projetos básicos que deles fazem parte.

Adicionalmente, foram utilizadas as informações de pagamento do Programa Bolsa Família, do Auxílio Emergencial e do Auxílio Emergencial Residual, que são enviadas à Controladoria-Geral da União (CGU) regularmente, para verificação da existência de pagamentos de benefícios às famílias em dois programas concomitantemente. Não fez parte do escopo da avaliação a verificação dos quantitativos de pagamentos de benefícios efetuados pela contratada.

A auditoria concentrou-se em avaliar os aspectos descritos em seu objetivo e na questão detalhada anteriormente, não abrangendo outros itens não mencionados.

[3] Contrato registrado no Processo SEI nº 71000.015107/2021-33, relativo à contratação do AE 2021.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Análise da remuneração paga pela prestação de serviços de operacionalização dos Programas Bolsa Família, Auxílio Emergencial e Auxílio Emergencial Residual.

Em decorrência do Programa Bolsa Família, instituído pela Lei nº 10.836/2004, foi firmado o Contrato nº 1/2016 entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA para a operacionalização dos pagamentos dos benefícios, vigente no período de 02.05.2016 a 02.05.2021. As tarifas previstas nesse Contrato para os itens de faturamento relativos aos tipos de operações de pagamento utilizados estão descritas na Tabela 2, registrada no Anexo II deste Relatório.

Com a instituição do Auxílio Emergencial pela Lei nº 13.982/2020, regulamentado pelo Decreto nº 10.316, de 07.04.2020, foram firmados os Contratos nº 1/2020 e nº 26/2020 entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA para a operacionalização dos pagamentos dos benefícios.

Inicialmente, a tarifa prevista no Contrato nº 01/2020 era de R$ 0,80 por parcela paga do AE, excetuando-se aquelas pagas por meio de outras instituições financeiras. Posteriormente, mediante termo aditivo (reequilíbrio econômico-financeiro do contrato), foi estabelecida a tarifa de R$ 1,39, que incidiu inclusive sobre os meses que já haviam sido faturados com o valor de tarifa inicial. Já no que diz respeito ao Contrato nº 26/2020, tem-se a tarifa de R$ 1,39 por parcela paga do AE, excetuando-se aquelas pagas por meio de outras instituições financeiras.

Esclareça-se que as tarifas mencionadas consistem na remuneração paga à CAIXA por efetuar pagamentos aos beneficiários, ou seja, são a retribuição para a instituição financeira por disponibilizar os valores dos benefícios aos cidadãos, seja em contas bancárias, seja em cartões de pagamento.

Na vigência dos Contratos nº 1/2020 e nº 26/2020, o pagamento do AE substituiu o pagamento do PBF, nos casos em que era mais vantajoso para o beneficiário. Assim, o beneficiário do Bolsa Família que cumpria os requisitos para recebimento do Auxílio Emergencial teve o pagamento suspenso no PBF e recebeu o valor total do AE, conforme previsto no parágrafo único do art. 8º do Decreto nº 10.316/2020 e nos Projetos Básicos dos Contratos nº 1/2020 e nº 26/2020. Em razão disso, no que diz respeito a esses beneficiários, a CAIXA passou a receber tarifa pelo pagamento do AE e, portanto, deixou de receber o pagamento de tarifa referente aos pagamentos do PBF, por terem sido suspensos[4].

---

[4] Adicionalmente, consta na descrição dos serviços constante do Projeto Básico relativo ao Contrato nº 1/2020: *"Para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) em que o Auxílio se mostre mais vantajoso economicamente, a modalidade de pagamento será a mesma utilizada nos saques dos benefícios do PBF. Em resumo, se a família sacava o benefício do PBF por meio de conta social, depósito em conta poupança ou conta corrente simplificada, assim será para o Auxílio Emergencial. Neste caso, os benefícios do PBF serão suspensos temporariamente, com código específico para essa ação, até o fim o recebimento dos auxílios. (...) Ressalta-se ainda, que o extrato do pagamento deverá diferenciar os pagamentos do Auxílio Emergencial dos demais benefícios sociais, por exemplo o PBF, tornando claro o recebimento dos valores referentes ao Auxílio nesse momento".*

Tanto no Contrato nº 1/2020, quanto no Contrato nº 26/2020, os Projetos Básicos estabeleceram a obrigação da contratada de diferenciar os pagamentos do AE dos demais pagamentos de benefícios sociais, citando expressamente o Bolsa Família.

Com o advento do Auxílio Emergencial Residual, instituído pela MP nº 1.000/2020, regulamentado pelo Decreto nº 10.488, de 16.09.2020, o pagamento do Auxílio passou a ser calculado pela diferença entre o valor previsto para o AER e o valor do PBF devido à família, conforme previsto no artigo 4º[5] da MP mencionada. Para a operacionalização do pagamento desse benefício, foi firmado o Contrato nº 39/2020, entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA. Consta no Contrato nº 39/2020, com relação ao pagamento de tarifas, o valor de R$ 1,39 por parcela paga do AER, excetuando-se aquelas pagas por meio de outras instituições financeiras.

Não havia previsão no Contrato nº 39/2020 de realização de um único crédito na conta dos beneficiários com o valor do PBF e do AER, considerando que a CAIXA detinha duas folhas de pagamento vinculadas ao mesmo CPF ou ao NIS do responsável familiar (a do PBF, gerada pela própria CAIXA; e a do AER, gerada pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev). Todavia, foi estabelecida no Projeto Básico a obrigação de a contratada diferenciar no extrato emitido aos beneficiários os valores pagos relacionados ao AER e aqueles de outros benefícios sociais, citando expressamente o PBF.

Em manifestação apresentada pelo MC, consta que os recursos para custeio dos benefícios repassados às contas gráficas[6] junto à CAIXA, em ambos os programas, requerem controles distintos, uma vez que os serviços relacionados à operação de pagamento do PBF referem-se a uma ação continuada, diferentemente do AER, que requer controle de cada uma das parcelas, dado que a complementação dos recursos trazidos pela MP nº 1.000/2020 estabelece o limite de até quatro parcelas para cada beneficiário contemplado. Acrescenta

---

Da mesma forma, consta na descrição dos serviços do Projeto Básico relativo ao Contrato nº 26/2020: *"3.9. Para as famílias beneficiárias do PBF, para as quais o Auxílio Emergencial se mostre mais vantajoso economicamente, a modalidade de pagamento será a mesma utilizada pelas famílias para saques dos benefícios do PBF. Ou ainda, poderá ser realizada abertura de conta do tipo Poupança Social Digital em nome do responsável, pelo recebimento do benefício pela família para crédito dos valores. Neste caso, os benefícios das famílias beneficiárias do PBF serão suspensos temporariamente, com código específico para essa ação, evitando o pagamento cumulativo dos dois benefícios, cabendo ao Ministério da Cidadania e à Dataprev o referido controle. (...) 3.14. Ressalta-se, ainda, que o extrato do pagamento deverá diferenciar os pagamentos do Auxílio dos demais benefícios sociais, por exemplo do PBF, tornando claro o recebimento dos valores referentes ao Auxílio nesse momento".*

[5] MP nº 1.000/2020: *"Art. 4º O valor do auxílio emergencial residual devido à família beneficiária do Programa Bolsa Família será calculado pela diferença entre o valor total previsto para a família a título do auxílio emergencial residual e o valor previsto para a família na soma dos benefícios financeiros de que tratam os incisos I a IV do caput do art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. § 1º Na hipótese de o valor da soma dos benefícios financeiros percebidos pela família beneficiária do Programa Bolsa Família ser igual ou maior do que o valor do auxílio emergencial residual a ser pago, serão pagos apenas os benefícios do Programa Bolsa Família."*

[6] Está previsto nos referidos contratos a obrigação de a CAIXA criar uma conta gráfica específica para recebimento dos recursos do Ministério da Cidadania que serão utilizados para suprir o pagamento dos benefícios. Os recursos necessários são apurados mensalmente, pela CAIXA, com base no total de benefícios a serem processados e são creditados na Conta específica ao objeto do Contrato, para movimentação e reserva pela CAIXA, sendo os respectivos saldos remunerados financeiramente em base diária. Por esta conta são registrados os pagamentos de benefícios, as devoluções dos benefícios não pagos após o período de validade das parcelas, e é efetuado o controle tanto da suficiência de recursos para operacionalização dos benefícios como da remuneração dos saldos.

que, para possibilitar a implementação do modelo do AER, são necessárias contas gráficas distintas e ações duplas de disponibilidade de recursos para alcance do beneficiário que no ato do saque tenha o valor provido por ambos os programas. Ademais, destaca que haveria necessidade de estabelecer controles para garantir a observância das características familiares para recebimento do benefício do PBF e das características individualizadas do público do AER. Adicionalmente, a CAIXA afirma a impossibilidade de qualquer controle sobre os recursos e parcelas a que os beneficiários fazem jus durante sua execução, caso a operacionalização ocorresse em formato diverso.

No período compreendido entre abril/2020 e janeiro/2021, foram efetuados pagamentos de remuneração à CAIXA nos contratos do PBF, do AE e do AER conforme relacionado na Tabela 2, registrada no Anexo II deste Relatório (considerados apenas os itens tarifados do contrato do PBF que possuem relação direta com a forma de medição dos Contratos do AE e do AER).

No período entre abril e agosto/2020, com relação às famílias que receberam o AE e eram provenientes do público Bolsa Família, a CAIXA foi remunerada pelas operações de pagamento de benefícios no âmbito dos Contratos nº 1/2020 e nº 26/2020 – ambos relativos ao AE, e não foi remunerada pelos itens tarifários referentes a operações de pagamento de benefícios no âmbito do Contrato nº 01/2016 – relativo ao PBF uma vez que, nestes casos, o pagamento do PBF ficou suspenso, conforme previsto no parágrafo único do artigo 9º do Decreto nº 10.316/2020.

Como exposto anteriormente, com a edição da MP nº 1.000/2020, que instituiu o AER e amparou o Contrato nº 39/2020, foi estabelecido no art. 4º que o valor do AER devido à família beneficiária do PBF seria calculado pela diferença entre o valor total previsto para a família a título de AER e o valor previsto para a família na soma dos benefícios do PBF. Esse dispositivo da Medida Provisória foi reproduzido no parágrafo único, da Subcláusula Segunda, da Cláusula Terceira do Contrato nº 39/2020, assim como no seu Projeto Básico.

Cabe registrar que a MP nº 1.000/2020 não estabeleceu alteração na forma de pagamento dos benefícios do Programa Bolsa Família.

Assim, no período entre setembro/2020 e janeiro/2021, a CAIXA realizou dois pagamentos (em cada mês de competência) ao beneficiário do Programa Bolsa Família que também fazia jus ao complemento relativo ao AER: um pagamento no âmbito do Contrato nº 01/2016 (Programa Bolsa Família) e outro no âmbito do Contrato nº 39/2020 (AER). Conforme destacado pelo Agente Pagador, no item 2.1.2.1 do Ofício nº 0015/2021/DEGOV, de 27.03.2021, *"dessa forma, ressalta-se que eram realizados dois pagamentos para os beneficiários do PBF, um referente ao Bolsa e outro referente à complementação do AER, conforme previsto nos contratos vigentes à época".*

Desse modo, verificou-se que o Ministério da Cidadania remunerou a CAIXA pelas operações de pagamento de benefícios efetuadas tanto no âmbito do Contrato nº 01/2016 (PBF), quanto no âmbito do Contrato nº 39/2020 (AER). Em consequência disso, observou-se aumento do montante mensal pago à CAIXA a título de remuneração contratual relativa aos itens de pagamento efetuados aos beneficiários, no período de setembro a dezembro/2020[7],

[7] Houve pagamentos do AER até o mês de janeiro/2021, entretanto, este mês não foi considerado no cálculo da elevação do valor da remuneração devido à pequena materialidade (pagamento de 5.291 benefícios para o público PBF com tarifas variando entre 1,30 e 2,25, dependendo do canal de pagamento utilizado, a beneficiários que estão no PBF e no AER).

considerando-se conjuntamente os pagamentos do PBF e do AER, sem que a quantidade de famílias beneficiárias tenha se alterado em proporção equivalente.

De acordo com a Tabela 2, registrada no Anexo II deste Relatório, verifica-se que o total pago à CAIXA, no período de setembro a dezembro/2020, referente a remuneração pelas operações de pagamento do AER, no âmbito do Contrato nº 39/2020, foi de R$ 67.986.116,25. Já a remuneração pelas operações de pagamento a beneficiários decorrentes do contrato do PBF, no período mencionado, que geraram faturamento concomitante com as operações de pagamento a beneficiários decorrentes do contrato do AER, totalizam R$ 83.067.713,20, conforme detalhamento registrado na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – Remuneração pelas operações de pagamento do contrato PBF no período de setembro a dezembro/2020, a beneficiários que também receberam AER.

Mês	Canal de pagamento		Pagamento		Quantitativo	Valor da tarifa (R$)	Valor Total do Item (R$)
	Código	Tipo	Código	Tipo			
Setembro/ 2020	1	Estação Financeira	1	Mês	244.898	2,1569	528.220,50
	4	Sala de Conveniência	1	Mês	2.296.860	2,1569	4.954.097,33
	4	Sala de Conveniência	2	Complementar	416	2,1569	897,27
	6	Caixa Aqui	1	Mês	451.552	2,1569	973.952,51
	10	Revendedor Lotérico	1	Mês	4.631.145	2,1569	9.988.916,65
	11	Crédito em Conta	1	Mês	1.541.748	1,25	1.927.185,00
	13	Não informado	1	Mês	2.102.987	1,25	2.628.733,75
	14	Não informado	1	Mês	35.596	1,25	44.495,00
Total em setembro/2020							**21.046.498,01**
Outubro/ 2020	1	Estação Financeira	1	Mês	233.153	2,1569	502.887,71
	1	Estação Financeira	2	Complementar	9	2,1569	19,41
	4	Sala de Conveniência	1	Mês	2.160.886	2,1569	4.660.815,01
	4	Sala de Conveniência	2	Complementar	368	2,1569	793,74
	6	Caixa Aqui	1	Mês	445.894	2,1569	961.748,77
	10	Revendedor Lotérico	1	Mês	4.533.680	2,1569	9.778.694,39
	11	Crédito em Conta	1	Mês	1.538.705	1,25	1.923.381,25
	13	Não informado	1	Mês	123	1,25	153,75
	14	Não informado	1	Mês	2.209.701	1,25	2.762.126,25
Total em outubro/2020							**20.590.620,28**

Mês	Canal de pagamento		Pagamento		Quantitativo	Valor da tarifa (R$)	Valor Total do Item (R$)
	Código	Tipo	Código	Tipo			
Novembro/ 2020	1	Estação Financeira	1	Mês	226.262	2,1569	488.024,51
	4	Sala de Conveniência	1	Mês	2.186.309	2,1569	4.715.649,88
	4	Sala de Conveniência	2	Complementar	519	2,1569	1.119,43
	6	Caixa Aqui	1	Mês	454.054	2,1569	979.349,07
	10	Revendedor Lotérico	1	Mês	4.605.866	2,1569	9.934.392,38
	11	Crédito em Conta	1	Mês	963	1,25	1.203,75
	13	Não informado	1	Mês	177	1,25	221,25
	14	Não informado	1	Mês	3.719.677	1,25	4.649.596,25
Total em novembro/2020							**20.769.556,52**
Dezembro/ 2020	1	Estação Financeira	1	Mês	229.972	2,1569	496.026,61
	4	Sala de Conveniência	1	Mês	1.981.061	2,1569	4.272.950,47
	4	Sala de Conveniência	2	Complementar	2	2,1569	4,31
	6	Caixa Aqui	1	Mês	418.356	2,1569	902.352,06
	10	Revendedor Lotérico	1	Mês	4.179.485	2,1569	9.014.731,20
	11	Crédito em Conta	1	Mês	3.203	1,25	4.003,75
	13	Não informado	1	Mês	35	1,25	43,75
	14	Não informado	1	Mês	4.776.741	1,25	5.970.926,25
Total em dezembro/2020							**20.661.038,39**
Total geral							**83.067.713,20**

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir de informações constantes dos processos disponibilizados. Contrato 1/2016 (PBF): 71000.017887/2017-70, 71000.002710/2020-74, 71000.010405/2020-56, 71000.016854/2020-16, 71000.024261/2020-15, 71000.029791/2020-50, 71000.036404/2020-31, 71000.040684/2020-82, 71000.045221/2020-15, 71000.049012/2020-32, 71000.052873/2020-06, 71000.056596/2020-01, 71000.060381/2020-86, 71000.001419/2021-60, 71000.007215/2021-32, 71000.013923/2021-11. Contrato 39/2020 (AER): 71000.048014/2020-12, 71000.057215/2020-01, 71000.059031/2020-77, 71000.059053/2020-37, 71000.060781/2020-91, 71000.001523/2021-54, 71000.008187/2021-71.

Verifica-se que o pagamento de tarifas à CAIXA por ocasião da efetivação dos créditos dos benefícios do PBF e do AER para a mesma família, no período de setembro a dezembro/2020, resultou no aumento de despesas e montante de R$ 83.067.713,20, se comparado às tarifas resultantes dos pagamentos do AE e do PBF ocorridos de abril a agosto/2020, quando o PBF estava suspenso e, portanto, não gerava pagamento de tarifas à CAIXA.

Solicitou-se ao Ministério da Cidadania a apresentação de justificativas técnicas e/ou operacionais para que tenha ocorrido mudança na forma de operacionalização dos pagamentos ao Agente Pagador do AER (no âmbito do Contrato nº 39/2020, em que o AER era pago pela diferença em relação ao PBF, mantendo-se o pagamento do PBF inalterado e gerando-se duas operações de pagamento por beneficiário) quando comparada com a forma

de operacionalização dos pagamentos ao Agente Pagador do AE (conforme Contratos nº 01/2020 e 26/2020, em que o Auxílio Emergencial substituiu o PBF, gerando-se apenas uma operação de pagamento por beneficiário), no tocante ao público beneficiário do Bolsa Família.

Em resposta, conforme Nota Técnica Conjunta nº 1/2021/SECAD/SENARC, de 11.06.2021, o Ministério da Cidadania informou que não houve alteração no desenho contratual, que previa remuneração da CAIXA pela prestação de serviço relativo a item tarifário operação de pagamento, em todos os contratos. Ainda, citou que houve uma alteração na forma de concessão do AER ao público beneficiário do Programa Bolsa Família em comparação ao modelo antes utilizado no Auxílio Emergencial e, para dar cumprimento à previsão legal do AER, foi necessária realização, pelo agente operador, de operações de pagamento dos dois benefícios (PBF e AER), distintamente, para cada família beneficiária.

Adicionalmente, informou que a alteração na forma de concessão do AER, introduzida pela MP nº 1.000/2020, decorreu de recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU), registrada no Acórdão TCU nº 2026/2020 – Plenário, de 05.08.2020, formulada ao Ministério da Cidadania, para que se abstivesse de custear despesas no âmbito do Programa Bolsa Família com os créditos extraordinários aprovados por meio da MP nº 929/2020. Dessa forma, com o pagamento do Programa Bolsa Família com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) foi reduzida a emissão de dívida por meio de crédito extraordinário para financiar o AER.

Por meio do Acórdão TCU nº 2026/2020 – Plenário[8], o Tribunal emitiu duas recomendações relativas especificamente ao Programa Bolsa Família e ao Auxílio Emergencial:

> 9.1. recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento nos pressupostos basilares insculpidos na EC 95/2016 e nos preceitos da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, em conformidade com o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que eventual utilização do espaço fiscal no Teto de Gastos proveniente de cancelamentos de dotações promovidos pelas Medidas Provisórias 924, 941, 942 e 967, todas de 2020, ou de economia de recursos na ação orçamentária 8442 da LOA 2020 em face os efeitos da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, seja direcionada exclusivamente ao custeio de despesas com o enfrentamento do contexto da calamidade relativa à pandemia de Covid-19 e de seus efeitos sociais e econômicos e que tenham a mesma classificação funcional da dotação cancelada ou substituída;
>
> 9.2. recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento nos pressupostos basilares insculpidos na EC 95/2016 e nos preceitos da gestão fiscal responsável previstos no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, em conformidade com o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que se abstenha de custear despesas no âmbito do Programa Bolsa Família com os créditos extraordinários aprovados por meio da MP 929/2020, uma vez que as dotações ordinárias disponíveis nessa programação se mostram suficientes para cobrir as respectivas despesas estimadas para o corrente exercício, excetuando-se dessa proposição as despesas liquidadas e as despesas liquidadas e pagas até a data desta decisão.

Sobre o assunto, tem-se que a referida MP nº 929/2000 abriu Crédito Extraordinário para o Ministério da Cidadania especificamente para ampliação do Programa de Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza, criado pela Lei

---

[8] Contempla o 2º Relatório de Acompanhamento do TCU com vistas a analisar os reflexos das mudanças ocorridas nas regras orçamentárias e fiscais sobre a gestão dos recursos públicos, bem como seus impactos, em razão das medidas adotadas pelo governo federal em resposta à crise da Covid-19.

nº 10.836/2004 (Programa Bolsa Família – Ação Orçamentária nº 8442). Ainda, teve seu prazo de vigência encerrado no dia 22.07.2020[9].

Segundo a Exposição de Motivos relativa à MP nº 929/2020, a abertura do crédito extraordinário seria parte do enfrentamento da situação de emergência decorrente do Coronavírus (Covid-19) e visava a ampliação do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com o intuito de proteger a população mais vulnerável economicamente, permitindo a aquisição de alimentos e o fortalecimento de seu sistema imunológico para enfrentar o Coronavírus.

De acordo com o Relatório correspondente ao referido Acórdão:

> 18. Apesar do elevado déficit previsto para o ano de 2020, as medidas implementadas para o combate à pandemia, segundo o Ministério da Economia, não possuem caráter permanente e continuado — com a exceção da ampliação do Programa Bolsa Família (Medida Provisória – MP 929, de 25/3/2020), cujo impacto em 2020 é estimado em R$ 3 bilhões.
>
> [...]
>
> 142. No que se refere à execução das despesas autorizadas pela MP 929/2020, deve-se considerar a significativa alteração legislativa prevista pela Lei 13.998/2020, que resultou em economia de dotações da LOA 2020, no âmbito da ação 8442, destinada ao custeio do Programa Bolsa Família.
>
> 143. Em termos práticos, tem-se que, face os efeitos da pandemia, o Poder Executivo abriu créditos extraordinários, visando à inclusão de novos beneficiários no âmbito do Programa Bolsa Família. Posteriormente, foram editadas as Leis 13.982 e 13.998, ambas de 2020, instituindo o Auxílio Emergencial, o qual substituiria temporariamente o PBF. Dessa maneira, gerou-se economia de despesas no âmbito da ação 8442. Essa economia foi evidenciada no RARDP 2º bimestre, o qual indicou a redução de despesas com PBF no valor de R$ 2,4 bilhões.
>
> 144. A superveniência da Lei 13.988, de 2/4/2020, que reflexamente promoveu a redução de despesas no PBF, ao prever, em seu art. 2°, § 2°, a possibilidade de substituição do seu benefício pelo auxílio emergencial, nas situações em que fosse mais vantajoso, tornou prescindível parcela ou a integralidade das dotações do crédito extraordinário veiculado pela MP 929/2020.
>
> 145. Tem-se, assim, que as razões para a manutenção do crédito extraordinário nos montantes autorizados, após a edição da Lei 13.998/2020, não mais subsistem, tendo em vista as novas projeções de despesas informadas pelo Poder Executivo.
>
> 146. Sob a ótica do NRF, a utilização de dotações do crédito extraordinário para custear dotações do PBF, em cenário que se verifica sobra de orçamento na ação 8442 da LOA 2020, novamente, promove espaço fiscal artificial no Teto de Gastos. Economizam-se dotações computadas ordinariamente no Teto de Gastos, mas realizam-se gastos excepcionados do limite de despesas primárias estabelecido pela EC 95/2016.
>
> 147. Deve-se, desse modo, priorizar a execução das despesas com o PBF utilizando-se precipuamente as dotações da LOA 2020, independentemente do momento em que o beneficiário foi admitido, a fim de que a dotação extraordinária seja consumida apenas quando esgotados os recursos originalmente consignados no orçamento.
>
> 148. O pagamento do Bolsa Família aos novos beneficiários com dotações já existentes na LOA 2020, além de se alinhar à prudência fiscal, por impedir a elevação indireta de outras despesas primárias, não retira a finalidade precisa da orçamentação extraordinária.

Quanto à substituição do Programa Bolsa Família pelo Auxílio Emergencial, o TCU abordou o assunto na recomendação do item 9.1, em que recomendou que eventual utilização do espaço fiscal no Teto de Gastos proveniente de economia de recursos na Ação Orçamentária nº 8442

---

[9] Encerramento de vigência oficializado pelo Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 94, de 30.07.2020.

da LOA 2020 em face dos efeitos da Lei nº 13.982/2020, alterada pela Lei nº 13.998/2020, seja direcionada exclusivamente ao custeio de despesas com o enfrentamento do contexto de calamidade relativo à pandemia de Covid-19 e de seus efeitos sociais e econômicos e que tenham a mesma classificação funcional da dotação cancelada ou substituída.

Conforme descrito no relatório do Acórdão TCU nº 1532/2021 – Plenário, em 2020, quando foi proferida a recomendação contida no item 9.1. do Acórdão TCU nº 2.026/2020 – Plenário, o Auxílio Emergencial estava sendo pago com base na Lei nº 13.982/2020, alterada pela Lei nº 13.998/2020, à qual a recomendação fez referência expressa.

Em 2021, o Auxílio Emergencial não está mais sendo pago com fulcro na referida Lei, mas na autorização dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 15.03.2021, e consequente publicação da MP nº 1.039/2021, que *"institui o Auxílio Emergencial 2021 para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19)".* Tal medida voltou a prever, consoante seu art. 5º, que nas situações em que for mais vantajoso, o AE 2021 substituirá, temporariamente e de ofício, o benefício do PBF, ainda que haja um único beneficiário no grupo familiar.

Isso significa dizer que, da mesma forma como ocorreu em 2020, poderia haver liberação de recursos no âmbito do OGU em relação ao Teto de Gastos em decorrência dessa substituição, uma vez que o Auxílio Emergencial é pago por meio de créditos extraordinários (não sujeitos ao Teto) e o PBF é pago por créditos orçamentários ordinários, suplementares ou especiais (sujeitos ao Teto).

O TCU acolheu embargos de declaração, emitindo o Acórdão TCU nº 1532/2021 – Plenário, esclarecendo que eventual utilização do espaço fiscal no Teto de Gastos proveniente de economia de recursos no Programa Bolsa Família gerada pela sua substituição pelo AE 2021 deverá ser direcionada exclusivamente ao custeio de despesas com o enfrentamento do contexto da calamidade relativa à pandemia de Covid-19 e de seus efeitos sociais e econômicos e que tenham a mesma classificação funcional da dotação cancelada ou substituída.

Pelo exposto, verificou-se que o beneficiário do Bolsa Família que cumpria os requisitos para recebimento do Auxílio Emergencial, quando esse era mais vantajoso, teve o pagamento suspenso no PBF e recebeu o valor total do AE, conforme previsto no parágrafo único do art. 8º do Decreto nº 10.316/2020. Para esses casos, as tarifas da CAIXA para a realização dos créditos aos beneficiários foram cobradas somente no âmbito dos Contratos nº 1/2020 e nº 26/2020 vinculados aos benefícios do Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982/2020.

Entretanto, o AER, instituído pela MP nº 1.000/2020, trouxe uma alteração na forma de concessão do benefício ao público beneficiário do Programa Bolsa Família em comparação ao modelo antes utilizado no AE, o que, de acordo com manifestação do Ministério da Cidadania, teria ocorrido em consequência de recomendação contida no Acórdão TCU nº 2026/2020 – Plenário. Assim, o valor do benefício a ser pago à família beneficiária seria um complemento calculado pela diferença entre o valor previsto para ao AER e o valor do PBF devido à família. Como consequência, ainda de acordo com o MC, para dar cumprimento à previsão legal do AER e manter o controle sobre os recursos e parcelas a que os beneficiários fazem jus durante sua execução, teria sido necessária a realização de pagamento dos dois benefícios (PBF e AER), distintamente, para cada família beneficiária. A operacionalização do pagamento desses benefícios está contemplada em contratos distintos celebrados entre o Ministério da

Cidadania e a CAIXA e resultou em pagamentos de tarifas em ambos os contratos em razão de pagamentos para as mesmas famílias beneficiárias.

Ressalta-se que não foi evidenciada qualquer análise por parte do MC quanto à possibilidade de efetuar apenas um crédito em conta por unidade familiar envolvendo a soma dos dois benefícios (AER e PBF), considerando que a CAIXA dispõe das relações de beneficiários de ambos os benefícios, separadamente, vinculados ao CPF ou ao NIS do titular dos benefícios (a folha de pagamentos do PBF, gerada pela própria CAIXA; e a folha de pagamentos do AER, gerada pela Dataprev). Ao contrário, consta do Projeto Básico que embasou o Contrato nº 39/2020 a obrigação de a contratada diferenciar no extrato emitido aos beneficiários os pagamentos do AER e de outros benefícios sociais, citando expressamente o PBF.

Muito embora o pagamento de duas tarifas à CAIXA para a realização dos créditos dos benefícios do PBF e do AER a um mesmo cidadão esteja previsto em Contrato, não configurando, portanto, uma irregularidade, tal decisão resultou em elevação do montante mensal pago à CAIXA a título de remuneração contratual relativa aos itens de "pagamentos efetuados aos beneficiários", totalizando o montante de R$ 83.067.713,20, considerando-se conjuntamente o PBF e o AER, em comparação com o montante mensal pago considerando-se o PBF e o AE2020, sem que a quantidade de famílias beneficiárias tenha se alterado em proporção equivalente.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se ao Ministério da Cidadania:

Recomendação 1 – Caso o Auxílio Emergencial 2021 seja prorrogado ou sucedido por novo Auxílio de mesma natureza e, ainda, caso a legislação preveja que o valor desse Auxílio seja complementar ao do Programa Bolsa Família, avaliar a possibilidade de a Caixa Econômica Federal, como Agente Pagador, efetuar apenas um crédito em conta por unidade familiar envolvendo a soma dos dois benefícios mencionados, mantidos os controles de valores referentes a cada benefício, considerando que a CAIXA dispõe de ambas relações de beneficiários, separadamente, vinculados ao CPF ou ao NIS do titular dos benefícios.

(Achado nº 1)

CONCLUSÃO

A Auditoria realizada teve por objetivo avaliar se houve duplicidade de remuneração à CAIXA decorrente dos contratos de prestação de serviços celebrados com o Ministério da Cidadania para operacionalização do Programa Bolsa Família, instituído pela Lei nº 10.836/2004; do Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982/2020; e do Auxílio Emergencial Residual, instituído pela MP nº 1.000/2020.

O escopo analisado abrange as remunerações pagas à CAIXA, no período entre abril/2020 e dezembro/2020, realizadas com base nos contratos vigentes, e foi restrito aos itens de faturamento relacionados aos pagamentos efetuados pela contratada aos beneficiários do Programa Bolsa Família, do Auxílio Emergencial e do Auxílio Emergencial Residual.

No que se refere ao Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982/2020, verificou-se que o beneficiário do Bolsa Família que cumpria os requisitos para recebimento do Auxílio, quando esse era mais vantajoso, teve o pagamento suspenso no PBF e recebeu o valor total do AE, conforme previsto no parágrafo Único do art. 8º do Decreto nº 10.316/2020. Nesses casos, as tarifas cobradas pela CAIXA para a realização dos créditos aos beneficiários ocorreram somente no âmbito dos Contratos nº 1/2020 e nº 26/2020, vinculados aos benefícios do Auxílio Emergencial, em conformidade com as regras estabelecidas.

No que concerne ao pagamento do AER, o normativo que o instituiu trouxe alteração na forma de concessão de Auxílio ao público beneficiário do Programa Bolsa Família, em comparação ao modelo antes utilizado no Auxílio Emergencial, que consiste no pagamento de um complemento calculado pela diferença entre o valor previsto para o AER e o valor do PBF devido à família. Assim, para dar cumprimento à previsão legal do AER, o MC pactuou com a CAIXA a realização de operações de pagamento dos dois benefícios (PBF e AER), distintamente, para cada família beneficiária.

Cabe destacar que a alteração na forma de concessão do AER, introduzida pela MP nº 1.000/2020, foi justificada pelo MC como decorrente de recomendação do TCU no âmbito do Acórdão TCU nº 2026/2020 – Plenário, de 05.08.2020, no sentido de que o Ministério se abstivesse de custear despesas no âmbito do Programa Bolsa Família com os créditos extraordinários aprovados por meio da MP nº 929/2020. Assim, com o pagamento do Programa Bolsa Família com recursos do OGU seria reduzida a emissão de dívida por meio de crédito extraordinário para financiar o Auxílio Emergencial Residual.

A operacionalização do pagamento dos benefícios – do Programa Bolsa Família e do Auxílio Emergencial Residual – está contemplada em contratos distintos celebrados entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA e resultou em pagamentos de tarifas em ambos os contratos e em razão das mesmas famílias beneficiárias. A justificativa apresentada pelo Ministério, quanto ao pagamento de tarifas em ambos os contratos, foi a necessidade de a CAIXA criar contas gráficas distintas e ações duplas de disponibilidade de recursos para que o beneficiário, no ato do saque, identificasse o valor recebido em decorrência de ambos os programas. Ademais, a CAIXA alegou que, de forma diversa, não seria possível qualquer controle sobre os recursos e parcelas que os beneficiários fazem jus durante a execução dos contratos.

Ressalta-se que não foi evidenciada qualquer análise por parte do MC quanto à possibilidade de efetuar apenas um crédito em conta por unidade familiar envolvendo a soma dos dois benefícios (AER e PBF), considerando que a CAIXA dispõe das relações de beneficiários de

ambos os benefícios, separadamente, vinculados ao CPF ou ao NIS do titular dos benefícios (a do PBF, gerada pela própria CAIXA; e a do AER, gerada pela Dataprev). Ao contrário, consta do Projeto Básico que embasou o Contrato nº 39/2020 a obrigação de a contratada diferenciar no extrato emitido aos beneficiários os pagamentos do AER e de outros benefícios sociais, citando expressamente o PBF. Ressalte-se que esse modelo, que possibilitava menores dispêndios financeiros do Ministério da Cidadania à CAIXA, foi o praticado na execução do Auxílio Emergencial, como já detalhado anteriormente, e também na execução do Auxílio Emergencial 2021.

O pagamento de tarifa à CAIXA para a realização de créditos dos benefícios do PBF e do AER, ao mesmo beneficiário, está previsto nos contratos de prestação de serviços e, portanto, não configuraria uma irregularidade. No entanto, a forma de pagamento acordada entre a CAIXA e o MC resultou em uma elevação do montante mensal pago à CAIXA a título de remuneração contratual relativa aos itens de "pagamentos efetuados aos beneficiários", no valor de R$ 83.067.713,20, considerando-se conjuntamente o PBF e o AER, em comparação com o montante mensal pago considerando-se o PBF e o AE, sem que a quantidade de famílias beneficiárias tenha se alterado na mesma proporção.

Considerando que o Auxílio Emergencial 2021 permanece em execução, está sendo emitida recomendação para que, caso o AE 2021 seja prorrogado ou sucedido por novo Auxílio de mesma natureza e, ainda, caso a legislação preveja que esse Auxílio seja complementar ao do PBF, seja avaliada a possibilidade de a CAIXA, como Agente Pagador, efetuar apenas um crédito em conta por unidade familiar envolvendo a soma dos dois benefícios (Auxílio de natureza emergencial e PBF), mantidos os controles de valores referentes a cada benefício, considerando que a CAIXA dispõe de ambas relações de beneficiários, separadamente, vinculados ao CPF ou ao NIS do titular dos benefícios.

Registra-se que, em resposta à versão preliminar deste Relatório, o Ministério da Cidadania agregou informações relativas à operacionalização do novo Programa Auxílio Brasil, instituído por meio da Medida Provisória nº 1.061/2021, que, segundo o Ministério, sucederá, a partir de novembro/2021, o Programa Bolsa Família e os Auxílios Emergenciais instituídos em decorrência da pandemia de Covid-19.

Nesse sentido, informou que a proposta de recomendação já teria sido atendida com a assinatura iminente de termo aditivo contratual. Da manifestação, não foi possível inferir qual contrato será aditivado, haja vista que, atualmente, o Ministério da Cidadania possui contrato vigente com a CAIXA, para a operacionalização do Programa Bolsa Família, e contrato vigente com a Dataprev, para a operacionalização do Auxílio Emergencial 2021. Assim, os desdobramentos pertinentes serão acompanhados no âmbito do monitoramento das providências decorrentes da recomendação, após a assinatura do termo aditivo mencionado. De todo modo, ambos contratos citados se referem a benefícios únicos e, como registrado na manifestação do Ministério, o novo programa criará *"novos auxílios e bolsas e ações complementares*", o que requer análise apropriada da composição e da precificação pela prestação de serviços relativa a cada um desses benefícios.

Isto posto, verifica-se que somente será possível avaliar se houve *"racionalização das operações de pagamento com o intuito de evitar multiplicidade*" no desenho do Programa Auxílio Brasil, como informado pelo Ministério da Cidadania, e de que *"não haverá custos operacionais adicionais com o pagamento de componentes a famílias que recebam também*

benefícios da 'cesta raiz[10]*'"* ao longo do monitoramento das providências decorrentes da recomendação registrada neste Relatório.

[10] De acordo com o Despacho nº 66/2021/SEDS/SENARC/DEOP/CGGAC, de 05.11.2021, a "cesta raiz" do Programa Auxílio Brasil se refere ao legado estrutural e operacional de benefícios do Programa Bolsa Família, que consiste no Benefício Primeira Infância, no Benefício Composição Familiar e no Benefício de Superação da Extrema Pobreza, estabelecidos pela MP nº 1.061/2021.

Anexo I – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da Equipe de Auditoria

Após a expedição da versão preliminar deste Relatório, em 06.10.2021, com o registro de que manifestações formais acerca do documento poderiam ser apresentadas até 15.10.2021, houve pedido de dilação de prazo pelo Ministério da Cidadania até 05.11.2021. Assim, por meio do Ofício nº 966/2021/AECI/CGCDE/MC, o Ministério da Cidadania encaminhou o Ofício nº 2689/2021/SEDS/MC, acompanhado de dois anexos: Ofício nº 65/2021/SEDS/SENARC/GAB-CADOC/MC e Despacho nº 66 /2021/SEDS/SENARC/DEOP/CGGAC. Todos os documentos são datados de 05.11.2021. A manifestação está registrada, efetivamente, no Despacho nº 66/2021/SEDS/SENARC/DEOP/CGGAC:

> "1. (...) O trabalho realizado pela CGU verificou a incidência de pagamentos vinculados ao mesmo CPF ou ao NIS do responsável familiar a partir do cruzamento das folhas pagamento das transferências de renda mencionadas, relacionando-os com os respectivos contratos. A seguir, apresento um breve histórico, segundo o documento referenciado, compilado pela Controladoria a partir dos insumos disponibilizados por este Ministério da Cidadania, bem como a resposta às recomendações proferidas no relatório.
>
> 2. A CGU considerou para a apuração em questão o Contrato do Programa Bolsa Família (Contrato nº 1/2016), autuado no processo 71000.017887/2017-70, vigente de 1º de maio de 2016 a 30 de abril de 2021, e os contratos dos Auxílios Emergenciais e Auxílios Emergenciais Residuais, conforme o quadro a seguir:

Auxílio	Número do Contrato e Data de Assinatura	Vigência do contrato	Processo SEI (contratação)
Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982/2020	Contrato nº 1, de 08.04.2020	9 meses a contar da data de assinatura	71000.022548/2020-19
	Contrato nº 26, de 16.07.2020	12 meses a contar da data de assinatura	71000.038828/2020-31
Auxílio Emergencial Residual, instituído pela MP nº 1.000/2020	Contrato nº 39, de 16.09.2020	12 meses a contar da data de assinatura	71000.048014/2020-12

> 3. No período entre abril e agosto/2020, essa Controladoria constatou que a CAIXA foi remunerada pelas operações de pagamento de benefícios no âmbito dos Contratos nº 1/2020 e nº 26/2020 – ambos relativos ao AE, e não foi remunerada pelos itens tarifários referentes a operações de pagamento de benefícios no âmbito do Contrato nº 01/2016 – relativo ao PBF uma vez que, nestes casos, o pagamento do PBF ficou suspenso, conforme previsto no parágrafo único do artigo 9º do Decreto nº 10.316/2020.
>
> 4. Com relação ao intervalo entre setembro/2020 e janeiro/2021, a CAIXA realizou dois pagamentos (em cada mês de competência) ao beneficiário do PBF que também fazia jus ao complemento relativo ao AER: um pagamento no âmbito do Contrato nº 01/2016 (Programa Bolsa Família) e outro no âmbito do Contrato nº 39/2020 (AER), em conformidade com as previsões contratuais, registrado pelo agente operador no item 2.1.2.1 do Ofício nº 0015/2021/DEGOV, de 27.03.2021 (SEI 9882884), consoante tabela a seguir, compilada pela CGU no Relatório de Apuração nº 954374 (SEI 11263286):
>
> *[Transcrição da Tabela 2 – Comparação entre quantidades de famílias e remuneração paga nos Contratos do PBF, AE e AER, que está registrada no Anexo II a este Relatório.]*
>
> 5. Com relação às tarifas aplicadas, a CGU destaca que inicialmente a tarifa prevista no Contrato nº 01/2020 era de R$ 0,80 por parcela paga do AE, excetuando-se aquelas pagas por meio de

outras instituições financeiras. Posteriormente, mediante termo aditivo (reequilíbrio econômico-financeiro do contrato), foi estabelecida a tarifa de R$ 1,39, que incidiu inclusive sobre os meses que já haviam sido faturados com o valor de tarifa inicial. Já no que diz respeito ao Contrato nº 26/2020, tem-se a tarifa de R$ 1,39 por parcela paga do AE, excetuando-se aquelas pagas por meio de outras instituições financeiras. Tanto no Contrato nº 1/2020, quanto no Contrato nº 26/2020, os Projetos Básicos (SEIs 7441743 e 8252323) estabeleceram a obrigação da contratada de diferenciar os pagamentos do AE dos demais pagamentos de benefícios sociais, citando expressamente o Bolsa Família.

6. Com o advento do Auxílio Emergencial Residual, instituído pela MP nº 1.000/2020, regulamentado pelo Decreto nº 10.488, de 16.09.2020, concedido aos beneficiários descritos no § 3º do art. 1º, o pagamento do Auxílio passou a ser calculado pela diferença entre o valor previsto para o AER e o valor do PBF devido à família, conforme previsto no artigo 4º5 da MP mencionada. Para a operacionalização do pagamento desse benefício, foi firmado o Contrato nº 39/2020, entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA, com valor tarifário R$ 1,39. Nesse contexto, a CGU destaca que não havia previsão no Contrato nº 39/2020 de realização de um único crédito na conta dos beneficiários com o valor do PBF e do AER, considerando que a CAIXA detinha duas folhas de pagamento vinculadas ao mesmo CPF ou ao NIS do responsável familiar (a do PBF, gerada pela própria CAIXA; e a do AER, gerada pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev). Todavia, foi estabelecida no Projeto Básico a obrigação de a contratada diferenciar no extrato emitido aos beneficiários os valores pagos relacionados ao AER e aqueles de outros benefícios sociais, citando expressamente o PBF.

7. É importante ressaltar que, muito embora a CGU considere que o pagamento de duas tarifas à CAIXA para a realização dos créditos dos benefícios do PBF e do AER a um mesmo cidadão esteja previsto em Contrato, não configurando, portanto, uma irregularidade, a Controladoria destaca que tal decisão resultou em elevação do montante mensal pago à CAIXA a título de remuneração contratual relativa aos itens de 'pagamentos efetuados aos beneficiários', totalizando o montante de R$ 83.067.713,20, considerando-se conjuntamente o PBF e o AER, em comparação com o montante mensal pago considerando-se o PBF e o AE2020, sem que a quantidade de famílias beneficiárias tenha se alterado em proporção equivalente. Com esse diagnóstico, a CGU fez a seguinte recomendação no Relatório de Apuração nº 954374 da Controladoria Geral da União - CGU (SEI 11263286):

> Recomendação 1 – Caso o Auxílio Emergencial 2021 seja prorrogado ou sucedido por novo Auxílio de mesma natureza e, ainda, caso a legislação preveja que o valor desse Auxílio seja complementar ao do Programa Bolsa Família, avaliar a possibilidade de a Caixa Econômica Federal, como Agente Pagador, efetuar apenas um crédito em conta por unidade familiar envolvendo a soma dos dois benefícios mencionados, mantidos os controles de valores referentes a cada benefício, considerando que a CAIXA dispõe de ambas relações de beneficiários, separadamente, vinculados ao CPF ou ao NIS do titular dos benefícios. (Achado nº 1)

8. Em conformidade com a análise da CGU, houve pagamentos concomitantes de benefícios de transferência de renda no âmbito dos contratos do Auxílio Emergencial Auxílio Emergencial Residual nº 39 e do Programa Bolsa Família em razão do desenho ao AER. Com o intuito de racionalizar e aprimorar o processo de pagamento do Auxílio Emergencial, os contratos subsequentes aos mencionados pela Controladoria no relatório em pauta, Contratos nº 05/2021 (SEI 71000.015107/2021-33) e 13/2021 (SEI 71000.046587/2021-84) atestam em seus respectivos projetos básicos (SEIs 9880038 e 10813392) a impossibilidade operacional de pagamento em duplicidade com o PBF, nas situações em que for mais vantajoso, o auxílio emergencial substituirá, temporariamente e de ofício, o benefício do Programa Bolsa Família, ainda que haja um único beneficiário no grupo familiar.

9. Com relação ao Programa Bolsa Família e à continuação das políticas de transferência de renda, convém registrar que está na iminência de assinatura o aditivo contratual para o pagamento do Programa Auxílio Brasil (PAB), instituído por meio da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, que revogará a partir de novembro de 2021 o PBF. O novo programa ampliará a sua capilaridade de atuação e atendimento às famílias mais vulneráveis, além de criar novos auxílios

e bolsas e ações complementares. O PAB está estruturado em componentes, consoante o art. 3º da Medida Provisória, conhecido como Cesta Raiz (legado estrutural e operacional de benefícios do Programa Bolsa Família): I - Benefício Primeira Infância - destinado às famílias que possuam em sua composição crianças com idade entre zero e trinta e seis meses incompletos, pago por integrante que se enquadre em tal situação; II - Benefício Composição Familiar - destinado às famílias que possuam, em sua composição, gestantes ou pessoas com idade entre três e vinte e um anos incompletos, pago por integrante que se enquadre em tais situações; III - Benefício de Superação da Extrema Pobreza - valor mínimo calculado por integrante e pago por família beneficiária do Programa Auxílio Brasil. Além dos benefícios mencionados, compõem o Programa Auxílio Brasil os seguintes componentes (art. 3°, § 1º): I - Auxílio Esporte Escolar; II - Bolsa de Iniciação Científica Júnior; III - Auxílio Criança Cidadã; IV - Auxílio Inclusão Produtiva Rural; V - Auxílio Inclusão Produtiva Urbana e VI - Benefício Compensatório de Transição. A observância na racionalização das operações de pagamento com o intuito de evitar multiplicidade foi observada igualmente no desenho do PAB, de modo que no Projeto Executivo da Cesta Raiz e dos demais componentes foi definido que o pagamento ocorreria de forma associada no ato de ingresso do beneficiário no programa, podendo ocorrer a desagregação somente nas situações previstas na Medida Provisória nº 1.061/2021:

> Isso posto, observa-se que os pagamentos ocorrerão, em regra, de forma associada aos demais componentes do Auxílio Brasil a que as famílias sejam elegíveis, a saber: Auxílio Esporte Escolar; Bolsa de Iniciação Científica Júnior; Auxílio Inclusão Produtiva Rural e Auxílio Inclusão Produtiva Urbana. O pagamento do Auxílio Criança Cidadã, por ser pago à instituição educacional e os demais casos de pagamento desassociados serão detalhados em projetos executivos específicos para cada componente como serviço COMPLEMENTAR. Com isso, é possível inferir que não haverá custos operacionais adicionais com o pagamento de componentes a famílias que recebam também benefícios da 'cesta raiz'.

10. Destarte, a recomendação constante no Relatório de Apuração nº 954374 (SEI 11263286) foi atendida para os contratos sob a gestão de outras áreas deste Ministério da Cidadania, firmados em 2021, os quais são subsequentes aos objetos de análise da CGU na respectiva auditoria."

A manifestação da unidade, consubstanciada no Despacho nº 66/2021/SEDS/SENARC/DEOP/CGGAC, apresenta uma síntese das análises realizadas pela equipe de auditoria e registradas na versão preliminar deste relatório e agrega informações relativas à operacionalização do novo Programa Auxílio Brasil, instituído por meio da Medida Provisória nº 1.061/2021, que, segundo o Ministério, sucederá, a partir de novembro/2021, o Programa Bolsa Família e os Auxílios Emergenciais instituídos em decorrência da pandemia de Covid-19.

Nesse sentido, informa que a proposta de recomendação já teria sido atendida com a assinatura iminente de termo aditivo contratual. Da manifestação, não foi possível inferir qual contrato será aditivado, haja vista que, atualmente, o Ministério da Cidadania possui contrato vigente com a CAIXA, para a operacionalização do Programa Bolsa Família, e contrato vigente com a Dataprev, para a operacionalização do Auxílio Emergencial 2021. Assim, faz-se necessária a manutenção da recomendação proposta e o monitoramento das providências dela decorrentes após a assinatura do termo aditivo mencionado. De todo modo, ambos contratos mencionados se referem a benefícios únicos e, como registrado na manifestação da unidade, o novo programa criará *"novos auxílios e bolsas e ações complementares"*, o que requer análise apropriada da composição e da precificação pela prestação de serviços relativa a cada um desses benefícios.

Isto posto, verifica-se que somente será possível avaliar a se houve *"racionalização das operações de pagamento com o intuito de evitar multiplicidade"* no desenho do PAB, como informado pelo Ministério da Cidadania, e que *"não haverá custos operacionais adicionais com o pagamento de componentes a famílias que recebam também benefícios da 'cesta raiz'"*

ao longo do monitoramento das providências decorrentes da recomendação registrada neste Relatório.

Anexo II – Tabela 2 – Comparação entre quantidades de famílias e remuneração paga nos Contratos do PBF, AE e AER.

Competência	Contrato nº 1/2016 (PBF) (*)		Contrato nº 1/2020 (AE) (**)		Contrato nº 26/2020 (AE) (**)		Contrato nº 39/2020 (AER) (**)		Cruzamento entre famílias AER (G) e famílias PBF (A)		Valor Total do Pagamento (B)+(D)+(F)+(H) (R$)
	Quantidade famílias (A)	Valor Pagamento (B) (R$)	Quantidade de famílias (C)	Valor do Pagamento (D) (R$)	Quantidade de famílias (E)	Valor do Pagamento (F) (R$)	Quantidade de famílias (G)	Valor do Pagamento (H) (R$)	Famílias que estão em (G) e também estão em (A)	Diferença entre famílias que estão em (G) e não estão em (A)	
Dezembro/2019	13.733.273	28.482.524,01	-	-	-	-	-	-	-	-	28.482.524,01
Janeiro/2020	12.339.605	22.776.232,19	-	-	-	-	-	-	-	-	22.776.232,19
Fevereiro/2020	12.799.212	23.823.101,58	-	-	-	-	-	-	-	-	23.823.101,58
Março/2020	12.219.258	22.703.486,18	-	-	-	-	-	-	-	-	22.703.486,18
Abril/2020	2.061.113	4.252.659,87	12.896.472	17.926.096,08	-	-	-	-	-	-	22.178.755,95
Maio/2020	516.466	1.113.965,52	13.324.135	18.520.547,65	-	-	-	-	-	-	19.634.513,17
Junho/2020	641.773	1.205.775,87	13.612.806	18.921.800,34	-	-	-	-	-	-	20.127.576,21
Julho/2020	601.103	1.111.022,64	562.809	782.304,51	12.927.067	17.968.623,13	-	-	-	-	19.861.950,28
Agosto/20	576.725	1.076.450,05	-	-	12.808.230	17.803.439,70	-	-	-	-	18.879.889,75
Setembro/2020	13.114.123	24.386.504,76	-	-	716.878	996.460,42	11.881.232	16.514.912,48	11.305.202	576.030	41.897.877,66
Outubro/2020	13.566.457	25.249.146,94	-	-	258.264	358.986,96	12.158.830	16.900.773,70	11.122.519	1.036.311	42.508.907,60
Novembro/2020	13.912.755	25.983.019,55	-	-	160.563	223.182,57	12.163.459	16.907.208,01	11.193.827	969.632	43.113.410,13
Dezembro/2020	13.140.868	24.368.347,00	-	-	72.208	100.369,12	12.707.354	17.663.222,06	11.588.855	1.118.499	42.131.938,18
Janeiro/2021	13.569.067	25.111.642,00	-	-	153.499	213.363,61	165.777	230.430,03	5.291	160.486	25.555.435,64
Fevereiro/2021	14.051.903	25.462.881,36	-	-	-	-	-	-	-	-	25.462.881,36

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir de informações constantes dos processos disponibilizados. Contrato 1/2016 (PBF): 71000.017887/2017-70, 71000.002710/2020-74, 71000.010405/2020-56, 71000.016854/2020-16, 71000.024261/2020-15, 71000.029791/2020-50, 71000.036404/2020-31, 71000.040684/2020-82, 71000.045221/2020-15, 71000.049012/2020-32, 71000.052873/2020-06, 71000.056596/2020-01, 71000.060381/2020-86, 71000.001419/2021-60, 71000.007215/2021-32, 71000.013923/2021-11. Contrato 1/2020 (AE): 71000.022548/2020-19, 71000.031701/2020-91, 71000.036402/2020-42, 71000.041143/2020-71, 71000.045647/2020-61. Contrato 26/2020 (AE): 71000.038828/2020-31, 71000.041265/2020-68, 71000.049393/2020-50, 71000.049178/2020-59, 71000.011758/2021-54, 71000.053056/2020-67,

71000.056774/2020-95, 71000.060711/2020-33, 71000.001507/2021-61, 71000.008179/2021-24. Contrato 39/2020 (AER): 71000.048014/2020-12, 71000.057215/2020-01, 71000.059031/2020-77, 71000.059053/2020-37, 71000.060781/2020-91, 71000.001523/2021-54, 71000.008187/2021-71.

(*) Foram considerados apenas os seguintes itens de tarifa do faturamento mensal previsto no Contrato do PBF: Operação de pagamento Social; Operação de Pagamento em conta CAIXA Fácil; Operação de Pagamento crédito em conta poupança; Operação de Pagamento crédito em conta corrente; e, Operação de Pagamento em Conta Digital CAIXA. Tal procedimento foi adotado em função de serem os itens tarifados que possuem correlação direta com a forma de medição dos Contratos do Auxílio Emergencial (AE) e Auxílio Emergencial Residual (AER).

(**) Inicialmente, a tarifa prevista no Contrato nº 01/2020 era de R$ 0,80. Posteriormente, mediante termo aditivo (reequilíbrio econômico-financeiro do contrato) foi estabelecida a tarifa de R$ 1,39, que incidiu inclusive sobre os meses que já haviam sido faturados com o valor de tarifa inicial. Foi prevista no Contrato nº 26/2020 a tarifa de R$ 1,39. Foi prevista no Contrato nº 39/2020 a tarifa de R$ 1,39. As quantidades e valores referem-se exclusivamente ao público do Auxílio Emergencial que também é elegível ao recebimento do Bolsa Família.