



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Contrato 1/2016

Ministério da Cidadania

Maio/2016 a dezembro/2019

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Ministério da Cidadania**

Unidade Examinada: **Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Senarc**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **840289**

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 FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de análise do Contrato Administrativo nº 1/2016, firmado entre o Ministério da Cidadania - MC (antigo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS) e a CAIXA, que tem como objetivo a prestação de serviços no âmbito do Cadastro Único e das Ações de transferência Direta de Renda, de forma a promover a operacionalização do Cadastro Único, do Programa Bolsa Família (PBF), do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (FOMENTO).

No período de maio/2016 a dezembro/2019 foram empenhadas despesas no montante de R\$ 1.727.052.118,03.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Os trabalhos foram realizados em razão da materialidade e da criticidade presentes no contrato firmado entre o Ministério da Cidadania e a Caixa Econômica Federal.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Verificou-se que os pagamentos dos benefícios estão sendo realizados principalmente por meio da plataforma social, elevando o custo do Contrato. Aliado a isso, verificou-se a necessidade de implantação de melhorias previstas em um dos sistemas utilizados. Considerou-se que a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento está cumprindo as obrigações previstas no contrato no que se refere aos atestes dos serviços prestados. Resta apenas formalizar instrumentos que assegurem a confiabilidade das informações registradas nas bases dos sistemas da Caixa, pois são o principal subsídio para os atestes.

Em função disso, recomenda-se que sejam priorizadas as formas mais econômicas de pagamento e que as melhorias necessárias sejam concluídas com mais rapidez, cujas bases devem ter sua segurança atestada pela Caixa por meio de Auditorias Externas.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CGU	Controladoria-Geral da União
CFACC	Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato
DECAU	Departamento de Cadastro Único
DEBEN	Departamento de Benefícios
DEOP	Departamento de Operação
MC	Ministério da Cidadania
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
PBF	Programa Bolsa Família
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SIBEC	Sistema de Benefícios ao Cidadão
SIPAS	Sistema de Pagamentos Sociais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	7
1. Oportunidades de melhoria na planilha de custos do contrato, de forma a contribuir para a redução dos seus custos.	7
2. Atualização parcial dos sistemas disponibilizados pela Caixa.	12
3. Os atestes estão sendo realizados pela Comissão de Fiscalização e Acompanhamento, apesar da ausência de certificação da segurança dos dados registrados nos sistemas informatizados disponibilizados pela Caixa.	14
RECOMENDAÇÕES	16
CONCLUSÃO	17
ANEXOS	19
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	19

INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria realizada no Ministério da Cidadania – MC (antigo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS), no intuito de apresentar avaliação do Contrato nº 01/2016, firmado com a Caixa, autuado no Processo SEI nº 71000.017887/2017-70, cujo objeto inclui a operacionalização do Programa Bolsa Família (PBF), instituído por meio da Lei nº 10.836/2004, de 17 de setembro de 2004. O trabalho foi realizado de acordo com os preceitos contidos na Ação de Controle nº 840289.

A seleção deste Contrato fundamentou-se na sua materialidade, pois no período de maio de 2016 a dezembro de 2019 foram empenhadas despesas no montante de R\$ 1.727.052.118,03. Ademais, esse acordo possui vigência de 30 (trinta) meses, contados a partir de maio de 2016, conforme previsto na Cláusula Sétima. Ressalta-se que já houve cinco termos aditivos, de forma que a sua vigência se encerra em abril/2021.

Para alcançar o objetivo do trabalho, buscou-se responder às seguintes questões e subquestões de auditoria:

1. Os custos dos serviços necessários à operacionalização do Cadastro Único e concessão/pagamento dos benefícios do Programa Bolsa Família e programas remanescentes são adequados?
 - 1.1. Os valores pactuados são resultados de negociações vantajosas para o Ministério da Cidadania?
 - 1.2. A Caixa tem implementado melhorias nos sistemas disponibilizados, conforme previsto em Contrato?
2. Os valores pagos à Caixa pelo Ministério da Cidadania correspondem àqueles serviços previstos e efetivamente entregues pela contratada?
 - 2.1. O Ministério da Cidadania tem realizado os atestes dos serviços prestados no prazo previsto em Contrato?
 - 2.2. Os atestes realizados pelo Ministério da Cidadania correspondem aos serviços efetivamente prestados e comprovados pela Caixa?
 - 2.3. Os comprovantes de serviços prestados apresentados pela Caixa são fidedignos, refletindo os registros de serviços realizados constantes dos sistemas utilizados para operacionalização, concessão e pagamento dos benefícios?

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, utilizando-se para isso, dentre outras, técnicas de análise documental, realização de entrevistas e a conciliação de informações. Devido à dificuldade para se comparar os custos deste Contrato a outros semelhantes, haja vista a sua especificidade, comparou-se os itens que compõem a sua própria planilha de custos. Além disso, os exames objetivaram avaliar os controles internos previstos no Termo de Contrato para acompanhar e fiscalizar a sua execução.

A única limitação para esse trabalho esteve restrita à não de apresentação dos processos de restituição ocorridos no período de maio de 2016 a outubro de 2018, pois segundo informado pelo MC estavam sendo reprocessados em virtude de ajustes nos procedimentos operacionais utilizados.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Oportunidades de melhoria na planilha de custos do contrato, de forma a contribuir para a redução dos seus custos.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado pela Lei nº 10.836/2004, de 17 de setembro de 2004, cujo art. 12 atribui à Caixa a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas, obedecidas as formalidades legais. Dessa forma, foi formalizado o Contrato Administrativo nº 1/2016, para a execução de todas as ações que envolvem a operacionalização do PBF.

Por se tratar de um contrato muito específico, sem parâmetros semelhantes, realizaram-se comparativos entre os itens monetários que compõem a sua própria planilha de custos, com o objetivo de avaliar se atende ao princípio da economicidade, e se há negociação entre as partes.

Detalha-se a seguir, os itens que compõem a planilha de custos do Contrato.

Quadro 1 – Planilha de Custos dos Itens Tarifários - Contrato nº 1/2016

Nº Item	Descrição Item Tarifário	Vlr. Inicial Mai/2016 (R\$)	Vlr. Jan/2019 (R\$)	Vlr Jan/2020 (R\$)	Vlr Fev/2020 (R\$)
1	Família no Cadastro Único com status "Cadastrada"	0,05	0,0549	0,0570	0,0570
2	Família no Cadastro Único com status "excluída"	-	-	0,0498	0,0498
3	Formulário Cadastro Único V7 Modelo 31.440 - Avulso 1	0,51	0,5607	0,5826	0,5848
4	Formulário Cadastro Único V7 Modelo 31.439 - Avulso 2	0,51	0,5607	0,5826	0,5848
5	Formulário Cadastro Único V7 Modelo 31.442 - Principal	2,47	2,7157	2,8219	0,3554
6	Formulário Cadastro Único V7 Modelo 31.441 - Suplementar 1	0,31	0,3408	0,3541	2,8327
7	Formulário Cadastro Único V7 Modelo 31.443 - Suplementar 2	0,31	0,3408	0,3541	0,3554
8	Família Beneficiária do PBF na Folha de Pagamento	0,24	0,2638	0,2637	0,2647
9	Família Beneficiária do PETI incluída na Folha de Pagamento*	0,24	0,2638	0,2741	0,2751
10	Operação de Pagamento do PBF na Plataforma Social	2,22	2,4408	2,1487	2,1569

Nº Item	Descrição Item Tarifário	Vlr. Inicial Mai/2016 (R\$)	Vlr. Jan/2019 (R\$)	Vlr Jan/2020 (R\$)	Vlr Fev/2020 (R\$)
11	Operação de Pagamento do PBF por Crédito em Conta	1,09	1,1984	1,2452	1,2500
12	Operação de Pagamento crédito em conta poupança	1,09	1,1984	1,2452	1,2500
13	Operação de Pagamento do Programa de Fomento por Guia	8,07	8,8729	9,2201	18,3959
14	Reemissão de Cartão Social do PBF e Pactuações	16,04	16,04	18,3259	17,6358
15	Emissão de cartão pactuado para família já beneficiária do PBF	16,04	16,04	18,3259	24,0410
16	Turma de capacitação presencial realizada 16h	33.000,00	36.283,2492	36.283,2492	37.847,0572
17	Turma de capacitação presencial realizada 24h	42.900,00	47.168,2239	49.014,0 155	49.201,1743
18	Turma de capacitação presencial realizada 32h	55.800,00	61.351,6759	63.752,4958	63.995,9331
19	Atendimento em Canal Telesserviço - URA	0,84	R\$ 0,9235	0,9596	0,9633
20	Atendimento em Canal Telesserviço - Humano	5,01	R\$ 5,5084	5,7239	5,7458
21	Envio de comunicação por meio de SMS sob demanda do MDS	0,10	R\$ 0,1099	0,1142	0,1146

Fonte: Planilha elaborada pela Equipe de Auditoria a partir das informações do Contrato nº 1/2016 e da Nota Técnica nº 350 SENARC/MDS, de 13 de novembro de 2015.

* Item não analisado.

Como resultado dos exames realizados, observou-se que a Senarc dispõe de instrumentos para realizar as negociações dos itens tarifários propostos pela Caixa, obtendo redução em alguns e a manutenção dos valores de outros. Tal situação é possível devido detalhamento dos itens que compõem a planilha de custos do contrato, que também favorece ao acompanhamento da sua execução. Nessa questão há que se destacar que o próprio Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Acórdão TCU/Plenário nº 906/2009, já havia feito recomendações de que todos os custos do contrato estivessem detalhados para facilitar o acompanhamento.

Comparou-se, ainda, os custos unitários dos itens 10, 11 e 12, no período de 2017 a 2019, que se referem às formas de pagamento disponibilizadas para saque pelos beneficiários: Conta Poupança; Conta Corrente; e via Plataforma Social (Conta Contábil). Desses três itens, verificou-se que a plataforma social é a modalidade de pagamento historicamente adotada como padrão, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 1 – Comparativo quantitativo benefícios pagos PBF.

Ano	Quantidade Benefícios Plataforma Social	Quantidade Benefícios Conta Corrente	Quantidade Benefícios Conta Poupança	Quantidade Total Benefícios	Percentual de uso da Plataforma Social (%)
2016	76.916.359	19.584.673	7.308.117	103.809.149	74%
2017	108.900.351	26.360.470	14.808.368	150.069.189	73%
2018	111.954.084	24.010.984	18.842.313	154.807.381	72%
2019	110.043.170	22.623.350	23.725.676	156.392.196	70%

Fonte: Consolidação elaborada pela Equipe de Auditoria a partir das faturas/Caixa, no período de maio/2016 a dezembro/2019.

Para esse quantitativo de famílias pagas são aplicados os seguintes valores.

Tabela 2 – Comparativo valores pagos PBF.

Ano	Vlr. Plataforma Social (R\$)	Vlr Conta Corrente (R\$)	Vlr. Conta Poupança (R\$)	Vlr. Total de Benefícios pagos(R\$)	Percentual de uso da Plataforma Social (%)
2016	170.754.316,98	21.347.293,57	7.965.847,53	200.067.458,08	85%
2017	241.758.779,22	28.732.912,30	16.141.121,12	286.632.812,64	84%
2018	248.538.066,48	26.171.972,56	20.538.121,17	295.248.160,21	84%
2019	268.593.369,34	27.111.822,64	28.432.850,12	324.138.042,10	83%

Fonte: Consolidação elaborada pela equipe de auditoria a partir das faturas/Caixa, no período de mai/2016 a dez/2019.

Aliado a isso, a opção de pagamento pela Plataforma Social também impacta os custos do item Reemissão de Cartão Social, haja vista a necessidade de emissão de novos Cartões quando ocorre a perda ou extravio do cartão social, gerando mais custos para o Contrato. Na tabela a seguir, demonstra-se a representatividade desses dois itens em relação ao valor total das faturas da Caixa no período de 2016 a 2019.

Tabela 3 - Representatividade dos itens selecionados da planilha de custos em relação aos valores anuais faturados.

Ano	Valores Faturas Caixa (R\$)	Item 10 - Pagamento Plataforma Social (R\$)	% Pagto x Fatura	Item 14 - Valor Reemissão de Cartão Social (R\$)	% Remissão x Fatura
2016	277.871.876,27	170.754.316,98	61%	6.582.575,40	2%
2017	428.153.787,80	241.758.779,22	56%	7.974.045,40	2%
2018	426.651.569,31	248.538.066,48	58%	7.701.092,72	2%
2019	459.461.637,47	268.593.369,34	58%	11.193.994,51	2%

Fonte: Processos de atestes - período: maio/2016 a dez/2019 (Obs.: Nesses valores não foram consideradas as glosas).

Segundo o Ministério da Cidadania, a utilização majoritária da plataforma social, se deve a sua fácil compreensão, pois o beneficiário realiza o saque integral do valor, por meio do Cartão Bolsa Família ou do Cartão Cidadão. Para esse saque, normalmente são utilizados os seguintes canais: Caixa Aqui; Estação Financeira; Revendedor Lotérico; e Sala de Conveniência.

Nessa questão, há a informação no Termo de Referência de que o Programa Bolsa Família - PBF pretende, também, contribuir para a emancipação dessas famílias, criando oportunidades de inclusão social, e, ainda, provocar impacto no plano local, em especial, pelo acesso a serviços bancários compatíveis com a sua renda. Apesar disso, observa-se que a evolução na utilização de serviços bancários pelos beneficiários do PBF ao longo do período foi de apenas 11,88%, conforme demonstrado a seguir.

Tabela 4 – Total de famílias bancarizadas no período de dez/2016 a dez/2019.

Mês/Ano	Conta Corrente	Conta Poupança	Total Famílias Bancarizadas	% Variação
Dezembro/2016	2.565.688	1.238.287	3.803.975	-
Dezembro/2017	2.349.588	1.572.438	3.922.026	3,10%
Dezembro/2018	2.044.969	1.941.162	3.986.131	4,79%
Dezembro/2019	2.010.792	2.245.174	4.255.966	11,88%

Fonte: Despacho nº 158/2020/SEDS/SENARC/DEBEN, de 13/10/2020.

Nesse sentido, observa-se que o pagamento por meio da plataforma social, representa um custo de aproximadamente 93,30 % a mais, conforme detalhado a seguir:

Tabela 5 - Comparativo entre valores pagos: plataforma social x conta corrente/poupança.

Descrição do Item	Valor R\$ (mai/2016 a dez/2018)	Valor R\$ (jan/2019 a dez/2019)	Valor R\$ (jan/2020)	Custo Médio (R\$)
Operação de Pagamento do PBF na Plataforma Social	R\$ 2,22	R\$ 2,4408	R\$ 2,1487	2,27
Operação de Pagamento do PBF por Crédito em Conta/Poupança	R\$ 1,09	R\$ 1,1984	R\$ 1,2452	1,18
Diferença (R\$)	R\$ 1,13	R\$ 1,2424	R\$ 0,9035	1,09
Diferença (%)	103,67%	103,67%	72,56%	93,30%

Fonte: elaborada pela Equipe de Auditoria com base nas informações do contrato e respectivos termos aditivos.

Relativamente a essa questão, foram apresentadas as seguintes justificativas por meio do Despacho nº 158/2020/SEDS/SENARC/DEBEN:

“6. A despeito da existência da conta bancária como opção de modalidade de pagamento além da conta contábil (plataforma social), o inc. II do art. 14 da Portaria MDS nº 204, de 2011, sinaliza que se trata de uma alternativa a ser solicitada expressamente pelo beneficiário, visto ser a conta contábil o modelo convencional de pagamento, conforme supramencionado.

Art. 14. As parcelas mensais dos benefícios serão disponibilizadas às famílias do PBF mediante a utilização das seguintes modalidades de conta, mantidas pelo Agente Operador:

I - conta contábil: conta escritural mantida em nome do MDS, cujos valores financeiros são destinados ao pagamento dos benefícios das famílias que ingressam no PBF, denominada, no âmbito desta Portaria, de "conta social Bolsa Família";

II - conta especial de depósito à vista: são contas bancárias simplificadas, regulamentadas pelo Conselho Monetário Nacional, destinadas a receber e movimentar os benefícios do PBF pelos titulares que optarem pelo crédito em conta, sob amparo do Projeto de Inclusão Bancária do PBF; grifamos.

7. Não obstante, encontra-se em fase de implementação nova modalidade de pagamento em conta poupança digital para pagamentos dos benefícios do Bolsa Família, com o objetivo de abranger gradualmente a quase totalidade das famílias beneficiárias ainda não bancarizados, o que implicará em redução de custos operacionais já no ano de 2021. Para isso, estão sendo realizadas tratativas para alteração normativa e contratual com o agente operador (CAIXA). Além disso, está sendo elaborado Plano de Ação para implementar esta modalidade de pagamento, buscando garantir esclarecimentos prévios aos beneficiários e orientações adequadas que garantam a tranquilidade no acesso aos benefícios.”

Na Tabela a seguir, faz-se uma demonstração dos valores que poderiam ser economizados, caso fosse adotada as formas de pagamento mais econômicas (conta corrente/conta poupança) em vez da plataforma social, considerando o mesmo número de beneficiários em cada ano:

Tabela 6 – Comparativo custos Plataforma Social x demais formas de pagamento

Ano	Custo Plataforma Social (R\$) [a]	Quantidade Beneficiários Plataforma Social [b]	Valor Unitário Conta Corrente e Poupança (R\$) [c]	Custos Conta Corrente e Conta Poupança (R\$) [b x c = d]	Valor Pago a Maior (Plataforma Social) [a-d]
2016	170.754.316,98	76.916.359	1,09	83.838.831,31	86.915.485,67
2017	241.758.779,22	108.900.351	1,09	118.701.382,59	123.057.396,63
2018	248.538.066,48	111.954.084	1,09	122.029.951,56	126.508.114,92
2019	268.593.369,34	110.043.170	1,1984	131.875.734,93	136.717.634,41
Média valores pagos a maior					119.299.657,91

Fonte: Processos de atestes - período: maio/2016 a dez/2019 (Obs.: Nesses valores não foram consideradas as glosas).

Destaca-se que para a operacionalização do Auxílio Emergencial, a Caixa disponibilizou plataforma digital para realizar a inscrição dos requerentes e acompanhamento das requisições, tendo cobrado o valor de a tarifa de R\$ 0,80 (oitenta centavos) por parcela paga, excetuando aquelas pagas por meio de outras instituições financeiras.

Importante registrar que conforme os processos de pagamento do MC, em fevereiro de 2020, houve um repasse de R\$ 18.608.195,33 à Caixa Econômica Federal para remunerar a operação de plataforma social (8.627.287 operações x R\$ 2,1569). Considerando que o auxílio emergencial pago em decorrência da Pandemia do Coronavírus¹ foi operacionalizado pela Caixa Econômica Federal por meio de aplicativos de celular e atingiu mais de 50 milhões de brasileiros, constata-se que existe uma grande margem potencial para reduções de custos ao MC.

Do exposto, constata-se que o pagamento por meio da Plataforma Social representa um custo maior de aproximadamente R\$ 119.299.657,91, de forma que devem ser adotadas medidas para uma redução destes gastos.

2. Atualização parcial dos sistemas disponibilizados pela Caixa.

Para a execução do Bolsa família, está previsto no Contrato 1/2016, que a Caixa prestará os seguintes serviços: a disponibilização, a manutenção e a evolução de sistemas de benefícios e pagamentos. Ademais, o § 1º, do art. 16, do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, prevê que cabe à Caixa realizar o desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados.

Em função disso, analisaram-se as atualizações ocorridas, no período de 2016 a 2019, em dois dos sistemas informatizados disponibilizados pela Caixa para a execução do Programa Bolsa Família: Sistema do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - V7 e Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec). Destaca-se que na planilha de custos não existem itens específicos para sistemas informatizados, pois não estão expressos no objeto do Contrato firmado, no entanto, integram a composição de custos de alguns itens tarifários.

O Sistema de Cadastro Único é um instrumento para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda. Em 13.12.2010, foi iniciada a instalação nos municípios brasileiros da versão 7.0. Trata-se de versão web e on-line do aplicativo utilizado pelos gestores municipais para operacionalizar o Cadastro Único. Assim, desde sua implantação, já contou com diversas melhorias, indo desde a Versão 7.15, ocorrida em 26 de maio de 2016, até a Versão 7.28.04, ocorrida em 18 de julho de 2020. Por meio dessa versão, foi possível realizar a consulta e a inserção on-line dos dados das famílias cadastradas, proporcionando o aprimoramento da qualidade cadastral que se expressa na sincronização das informações locais e nas informações consolidadas em nível central.

O Sibec, por sua vez, é uma ferramenta que permite a concessão e a administração dos benefícios financeiros do PBF, sendo realizadas nele as seguintes atividades: bloqueios, desbloqueios, cancelamentos e reversões nos benefícios das famílias beneficiárias, consultas e extração de relatórios gerenciais.

A Base Sibec é uma extração de dados enviada mensalmente pela Caixa ao Departamento de Benefícios (DEBEN). Cada extração se propõe a ter a série histórica de registros, do início do

¹ A Organização Mundial de Saúde classificou, em março de 2020, como Pandemia o surto de doenças respiratórias causadas pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2).

programa até o mês anterior em que se envia a extração. Dessa forma, a integridade e a consistência de dados dessa base é muito importante, por diversas razões, dentre as quais se destaca: prestação de contas e auditoria de órgãos externos; demandas da Lei de Acesso à Informação, que reiteradamente solicitam séries históricas de cancelamentos, bloqueios e suspensões por motivos; desenvolvimento de estudos e de indicadores acerca da dinâmica de cancelamentos, bloqueios, suspensões, concessões e seus respectivos motivos, para avaliação do PBF.

Em função disso, atualmente não existe outra base, a não ser a extração do Sibec, capaz de fornecer todos os cancelamentos, bloqueios e suspensões por motivo, desde o início do programa até a atualidade. Dada a grande quantidade de dados que é enviada mensalmente, não existe uma rotina de carga de dados que contemple de forma histórica todos os bloqueios, cancelamentos e suspensões acatadas e rejeitadas, e, mesmo que houvesse, ela não seria capaz de indicar todos os motivos envolvidos. Esta é uma das razões por que, somadas às questões da própria base Sibec, não se consegue atender de forma plena todas as demandas de informação de cancelamentos, por exemplo.²

Assim, até 2014 a extração da base SIBEC foi utilizada em maior escala para a divulgação de informações de cancelamentos por motivo. Todavia, a partir de abril 2014, detectou-se inconsistências nas informações para o processo de ateste da Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família. Diante disso, foram iniciados diálogos com a CAIXA, além de estudos no sentido de entender com maior complexidade a base e de descobrir uma metodologia melhor de diagnóstico para sua extração.

Relativamente a essa questão, a Senarc informou que foi iniciado em 2017, junto à CAIXA, projeto de reformulação estruturante no Sibec, tendo como objetivo implementar atividades e capacidades na plataforma de gestão de benefícios, atualizar a linguagem tecnológica, e implementar o novo desenho da gestão de benefícios do PBF, alcançando, deste modo, melhorias do processo nos âmbitos federal, estadual e municipal. Nesse contexto, as equipes vêm trabalhando no desenvolvimento da nova solução, inclusive, com participação dos principais usuários. Dessa forma, em agosto de 2018, foi realizada oficina com coordenadores estaduais e gestores municipais do PBF para discutir as principais mudanças, registrar sugestões de melhoria e validar o novo desenho de gestão de benefícios, a ser aplicado na nova plataforma. Atualmente, tem sido trabalhado com a CAIXA os procedimentos finais para entrega do sistema, sendo discutido cronograma para implementação da nova plataforma.³

Observa-se, assim, que apesar de já terem sido implementadas melhorias no Sibec, principalmente no que se refere à consistência das informações extraídas da sua base, ainda não foi finalizado o processo de atualização da sua linguagem tecnológica e a implementação de um novo desenho para a gestão de benefícios do PBF. Ainda de acordo com a Senarc, devido à pandemia do novo coronavírus⁴, que exigiu daquela Secretaria a concentração de

² Nota Técnica nº 07 – Sibec – item 2.11.

³ Despacho nº 158 - Resposta SA 03.

⁴ A Organização Mundial de Saúde classificou, em março de 2020, como Pandemia o surto de doenças respiratórias causadas pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2).

esforços na gestão do Auxílio Emergencial, a implementação da nova versão do Sibec, originalmente prevista para 2020, foi adiada para 2021.

Dessa forma, constata-se que ainda não foram finalizadas todas as melhorias no Sibec que aumentariam a qualidade das informações geradas pelo Sistema.

3. Os atestes estão sendo realizados pela Comissão de Fiscalização e Acompanhamento, apesar da ausência de certificação da segurança dos dados registrados nos sistemas informatizados disponibilizados pela Caixa.

A fiscalização dos contratos deve ser realizada pela administração, conforme previsto no art. 67, de Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Nesse sentido, foi previsto no Contrato 1/2016, Cláusula Décima Primeira, Subcláusula Primeira, que a execução dos serviços será acompanhada e fiscalizada por Comissão de Fiscalização e Acompanhamento.

A instituição da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato – CFACC do Contrato Caixa 01/2016 foi realizada por meio da Portaria MDS nº 120, de 21 de julho de 2016, cujas atribuições consistem em acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, realizar o recebimento provisório e definitivo dos serviços efetivamente prestados, e glosar quaisquer serviços cobrados em desacordo com a legislação.

Destaca-se que nos Termos do Contrato e respectivos Apêndices foram delineadas as regras a serem cumpridas pela Caixa, principalmente no que se refere ao modelo dos relatórios e aos prazos para apresentação. Ademais, no item 2.2.1.4, do Anexo - Projeto Básico, Apêndice I – Procedimentos Operacionais, há previsão de que a base de benefícios dos programas será entregue ao Ministério mensalmente.

Quanto ao fluxo estabelecido no Contrato, foi previsto que antes de encaminhar as faturas para o Ministério, a Caixa deve realizar uma auditoria prévia sobre a Folha de Pagamento do PBF, conforme regras estabelecidas no Apêndice IV do Projeto Básico. Como resultado dessa prática, constatou-se que certas despesas são glosadas por não atenderem aos critérios estabelecidos. Dessa forma, nessa primeira etapa, a própria Caixa realizou a glosa do seguinte quantitativo de famílias.

Tabela 7: Comparativo Famílias Pagas x Glosa famílias Caixa, entre mai/2016 e dez/2019

Nº de famílias pagas	Nº famílias glosadas Caixa	%
602.639.593	2.167.341	0,360%

Fonte: Pareceres Comissão de Acompanhamento e Controle do Contrato, ocorridos no período de maio/2016 a dezembro/2019.

Assim, mensalmente a Caixa encaminha para o MC a fatura e os Arquivos e/ou Relatórios gerados a partir de bases de dados dos Sistemas, que serão analisados por cada um dos Departamentos da Senarc (Gabinete, Departamento de Benefícios, Departamento de Cadastro Único - Decau e Departamento de Operações - Deop) e posteriormente

encaminhadas as notas técnicas para a CFACC emitir parecer com as respectivas glosas e ressarcimentos que se fizerem necessários.

No período avaliado, verificou-se que o MC após a suas análises, efetuou os seguintes valores de glosas e restituições:

Tabela 8: Representatividade das Glosas e Restituições do Valor Total

Descrição do Item	Valor (R\$)	%
Valor faturado	1.592.148.546,89	100%
Glosas	3.218.777,97	0,202%
Restituição	26.052.841,00	1,636%

Fonte: Consolidação dos dados elaborada pela equipe de auditoria.

Destaca-se que nas análises das Notas Técnicas constantes do Processo, nesse caso específico do item “Família Beneficiária do PBF na Folha de Pagamento”, apesar de o Setor responsável ter concluído que a folha de pagamento dos benefícios financeiros às famílias foi gerada corretamente, há o registro de que todas as informações avaliadas provém do próprio agente operador, conforme descrito a seguir:

“Ressalte-se que a comparação contábil das informações constantes da base de dados apresentada pela Caixa e as produzidas no MC tem como base um conjunto de arquivos extraídos do Sistema de Pagamentos Sociais – Sipas, sistema de automação bancária do Agente Operador, ou seja, a única informação disponível para efetuar o ateste provém exatamente do próprio fornecedor do serviço, com base em eventos eletrônicos computados por sistemas da Caixa, o que, embora absolutamente plausível segundo as condições pactuadas em contrato, torna a decisão de ateste dos serviços prestados uma declaração de conformidade entre aquilo que foi regulado pelo Contrato de Prestação de Serviços e o que de fato foi declarado pelo fornecedor como realizado.”

Assim, cabe à CFACC verificar a conformidade no fornecimento dos serviços executados, para estabelecer o ateste quanto aos serviços efetivamente prestados e recomendar o pagamento dos respectivos valores devidos. Como resultados dos exames realizados na amostra de processos selecionada, constatou-se a sua efetiva atuação. No entanto, conforme demonstrado acima, a única fonte de informação disponível para se realizar os atestes dos itens tarifários provém dos dados registrados nos sistemas da Caixa. Apesar disso, não foram estabelecidos no Contrato, instrumentos que assegurem ao MC a qualidade e a integridade de cada registro mantido nos sistemas.

Em face do exposto, constata-se que a CFACC foi instituída e está exercendo as suas atribuições no que diz respeito às análises das faturas apresentadas pela Caixa, à realização das glosas e ressarcimentos. No entanto, as bases dos sistemas informatizados não são certificadas pela Caixa por meio de auditorias externas, de forma a assegurar ao Ministério da Cidadania a confiabilidade e a segurança dos registros de dados nos sistemas, pois são a única fonte de informação para os atestes.

RECOMENDAÇÕES

1 – Elaborar e apresentar Plano de Ação com o objetivo de utilizar modalidades de pagamento mais econômicas pelos beneficiários do Programa Bolsa Família, por meio da revisão dos termos contratuais e/ou do estímulo à bancarização das famílias, de modo que se reduzam os custos mensais do contrato firmado com a Caixa Econômica Federal para a prestação de serviços no âmbito do Cadastro Único e das Ações de transferência Direta de Renda.

Achado nº 1.

2 – Instituir procedimentos operacionais no contrato que tratem da necessidade de modernização e de suporte aos sistemas utilizados na gestão e operacionalização do Cadastro Único e dos programas de transferência de renda sob gestão do MC, com o objetivo de promover melhorias em sua usabilidade e estimular a alta disponibilidade dessas ferramentas.

Achado nº 2.

3 – Estabelecer, em instrumentos contratuais, a necessidade de a CAIXA certificar que os registros dos seus sistemas informatizados utilizados na prestação de serviços no âmbito do Cadastro Único e das ações de transferência direta de renda garantam a segurança da informação, a confiabilidade e a integridade dos seus registros.

Achado nº 3.

CONCLUSÃO

O Programa Bolsa Família se constitui como um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, para famílias extremamente pobres ou pobres superarem a pobreza. Os recursos são repassados diretamente às famílias beneficiárias mensalmente, por meio de saque com o cartão magnético ou por depósito em conta do beneficiário. O Ministério da Cidadania é o responsável pela gestão e operacionalização do Bolsa Família, tendo a Caixa Econômica Federal como agente operador do Programa, responsável por processar as informações cadastrais enviadas pelos municípios e pelo Distrito Federal no Cadastro Único e organizar e efetuar o pagamento dos benefícios às famílias contempladas.

As condições e a remuneração por esses serviços prestados pela Caixa na operacionalização do Bolsa Família são estabelecidas em contrato. Considerando a materialidade do atual Contrato, nº 01/2016, no qual foram empenhadas despesas no montante de R\$ 1.727.052.118,03 entre maio de 2016 e dezembro de 2019, foi realizada uma avaliação sobre alguns de seus aspectos, que trouxe oportunidades de melhorias.

Especificamente quanto às formas de pagamento disponibilizadas para saque pelos beneficiários, o Contrato prevê três opções: conta corrente, conta poupança e plataforma social (conta contábil). Dentre esses três itens, verificou-se que a plataforma social é a modalidade historicamente utilizada como padrão, com a justificativa de ser a de mais fácil compreensão pelo beneficiário. É também a modalidade que apresenta custo mais elevado, impactando significativamente nos custos do Contrato.

Embora a facilidade de compreensão pelo cidadão tenha sido apresentada como justificativa para a utilização majoritária da plataforma social, experiências recentes obtidas com a operacionalização do Auxílio Emergencial apontam para a possibilidade de utilização de outras formas para a realização do pagamento dos recursos às famílias, que poderiam ser aplicadas também no Bolsa Família, reduzindo significativamente os custos do Contrato em questão. Além disso, o incentivo ao acesso a serviços bancários pelos beneficiários caracteriza-se como uma oportunidade de inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias, um dos objetivos finais do Bolsa Família.

Para a efetivação dos pagamentos, a Caixa utiliza-se de diversos sistemas, sendo responsável por sua operacionalização, que envolve sua disponibilização, manutenção e evolução. Dentre esses, destaca-se o Sistema do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – V7 e o Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec). O primeiro já passou por diversas melhorias desde a sua implantação, tendo sua versão mais recente sido apresentada em 2020, que proporcionou importantes ganhos no aprimoramento da qualidade das informações de cadastramento dos beneficiários.

Quanto ao Sibec, embora o Ministério tenha informado sobre a existência de um projeto junto à Caixa para reformulação estruturante do Sistema, a implementação da nova versão, originalmente prevista para 2020, foi adiada para 2021. Destaca-se que há registros de falhas de disponibilidade do Sistema e limitações no acesso de dados históricos que podem implicar em dificuldades na execução do Programa. Dados disponíveis e com detalhamento adequado se mostram essenciais na obtenção de informações de qualidade, fundamentais no desenvolvimento de qualquer política pública.

O Contrato em questão traz os serviços a serem prestados pela Caixa de forma bem detalhada na planilha de cursos, o que facilita seu acompanhamento pela Comissão de Fiscalização e Acompanhamento, que tem atuado na realização dos atestes dos serviços efetivamente prestados para a realização dos pagamentos. Além da atuação da Comissão, unidades competentes do MC analisam os arquivos/relatórios encaminhados pela Caixa referente aos serviços prestados. Entretanto, tanto as análises da Comissão quanto das áreas competentes do Ministério são feitas somente a partir desses arquivos, que, como dito, são extraídos pela própria Caixa, o fornecedor do serviço a ser atestado.

Assim, considerando a importância da integridade das bases de dados para a boa execução da política e considerando ainda que os sistemas utilizados na execução do Programa são operacionalizados pela Caixa, considera-se importante a realização de auditorias periódicas, com vistas a aumentar a confiabilidade dos dados.

Esse processo, juntamente com a efetivação das atualizações necessárias ao bom funcionamento dos sistemas utilizados e a adoção de medidas visando a diminuição dos custos contratuais, poderão contribuir para o aprimoramento da gestão operacional do Programa Bolsa Família. Nesse sentido, essas melhorias tendem, em uma perspectiva finalística, a auxiliar na focalização das ações para que os recursos do programa possam beneficiar as famílias mais vulneráveis.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado nº 1

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício nº 1246/2021/SEDS/MC, o Ministério da Cidadania – MC informou que:

“7. Em 27 de novembro de 2020 foi celebrado o 5º Termo Aditivo ao Contrato de Prestação de Serviços - Processo MC S EI nº- 71000.017887/2017-70, cujo objetos foram a inclusão do serviço complementar “Operação de Pagamento em Conta Digital CAIXA” e prorrogação por 5 (cinco) meses a vigência do Contrato nº 01/2016, que passou a ser de 02 de maio de 2016 a 30 de abril de 2021.

8. Trata-se de nova modalidade de serviço de pagamento, que oferece aos beneficiários que atualmente utilizam como modalidade de saque em plataforma social uma alternativa vantajosa, com possibilidade de saque do benefício em valores convenientes, pagamentos de contas e movimentação via aplicativo Caixa TEM. A movimentação da Poupança Social Digital é feita prioritariamente pelo aplicativo Caixa Tem. No aplicativo é possível fazer:

- Pagamentos e transferências;*
- Transações com utilização do Cartão Virtual de Débito;*
- Compras em plataformas com QR Code e*
- Opção Saque Sem Cartão no Caixa Tem para saque em terminais de autoatendimento (ATM), Correspondentes Caixa Aqui e lotéricas.*

9. Assim como as demais contas bancárias utilizadas para pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família, a Poupança Social Digital não possui tarifa mensal de manutenção da conta, fator importante para a parcela mais vulnerável da população. Nessa modalidade, o cliente possui um pacote de serviços básicos gratuitos por mês e somente as movimentações que ultrapassem os serviços básicos serão cobradas, conforme Tabela de Tarifas vigente da contratada. O novo tipo de conta social deve-se limitar ao valor de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) por dia contabilizando o somatório de todas as transações financeiras no dia (transferência ou pagamento). São permitidos os seguintes valores para cada tipo de transação financeira:

- Transferências até R\$ 600,00 por transação ou até R\$ 1.200 por dia;*
- Pagamentos de água, luz, telefone e gás até R\$600,00 por transação ou até R\$ 1.200 por dia;*
- Pagamentos de boletos de cobrança até R\$ 1.200,00 por transação/dia; e*
- Recarga de telefone até R\$100,00 por dia.*

10. Ademais, além de ser um incentivo ao processo de inclusão bancária, a inserção do serviço complementar, significa uma redução de custos contratuais, considerando que seu custo unitário é menor que a operação de pagamento em plataforma social até então utilizada.

11. A inserção da modalidade Pagamento em Conta Digital CAIXA no Contrato nº 1/2016 e que se fez presente no contrato posterior (Contrato nº 1/2021), com a implantação da estratégia de pagamento em conta poupança social digital e a migração iniciada em dezembro de 2020, notou-se uma tendência de aumento da efetividade de pagamentos, uma vez que os recursos quando depositados em conta bancária, digital ou não, são considerados efetivamente pagos no ato do crédito na conta bancária. Nesse sentido, os valores mensais disponibilizados para saque reverberam fortemente na execução dos recursos, uma vez que o valor pago na plataforma de Operação de Pagamento Social, que atende famílias não bancarizadas, vêm decaindo sistematicamente, conforme demonstra a planilha a seguir.”

Tabela 9: Execução do Item Tarifário Operação de Pagamento em Conta Digital.

Comp.	Plataforma Social			Conta Corrente e Poupança			Poupança Digital		
	Quant.	Tarifa (R\$)	Valor Total (R\$)	Quant.	Tarifa (R\$)	Valor Total (R\$)	Quant.	Tarifa (R\$)	Valor Total (R\$)
nov/20	9.474.116	2,157	20.434.720,80	4.438.639	1,25	5.548.298,75	0,00	1,89	0,00
dez/20	8.757.594	2,157	18.889.254,50	4.383.274	1,25	5.479.092,50	1.291.309	1,89	2.440.574,01
jan/21	5.542.882	2,157*	11.955.442,19	4.374.857	1,3034	5.468.571,25	3.651.328	1,89	6.901.009,92
fev/21	3.873.393	2,157*	8.354.521,36	4.294.538	1,3034	5.368.172,50	5.883.972	1,89	11.120.707,08
mar/21	1.760.946	2,157*	3.798.184,43	4.283.500	1,3034	5.354.375,00	8.610.985	1,89	16.274.761,65
	29.408.931		63.432.123,27	21.774.808		27.218.510,00	19.437.594		36.737.052,66

* As tarifas na planilha foram mantidas para efeito de comparação e obtenção de resultados. Com o aditivo em novembro de 2020, essas tarifas foram reajustadas a partir de janeiro de 2021 passando a ser de R\$2,2543 para Operação Pag Social e R\$1,3064 para operação de pagamento Conta Corrente e Poupança.

“12. A partir dos dados apresentados, constata-se que de novembro de 2020 a março de 2021, o número de operações de pagamentos em plataforma social diminuiu 81,14%, passando de 9.474.116 para 1.760.946 operações. Em contrapartida, houve um aumento do número de operações em conta de digital, de 1.291.309 em dezembro de 2020 para 8.610.985 operações em março de 2021. Sob o ponto de vista de custos, a economia dispensada na migração das plataformas impacta na alocação de recursos, uma vez que o preço unitário para a manutenção de uma família não bancarizada é superior ao valor empregado na Operação de Pagamento em Plataforma Digital.

13. Dessa forma, em quatro meses de execução contratual com o novo serviço complementar, é possível observar uma economia de R\$5.187.893,84 (cinco milhões, cento e oitenta e sete mil oitocentos e noventa e três reais e oitenta e quatro centavos). Espera-se ainda que possa

alcançar uma economia de aproximadamente R\$24 milhões ao ano, mantidos os atuais registros de operações de pagamento.”

Análise da equipe de auditoria

Da análise da justificativa apresentada, verificou-se que o Ministério da Cidadania – MC procedeu à inclusão de serviço complementar “Operação de Pagamento em Conta Digital Caixa”, por meio do 5º Termo Aditivo ao Contrato de Prestação de Serviços. Trata-se de nova modalidade de serviço de pagamento, com custo de R\$1,89, oferecida aos beneficiários que atualmente utilizam como modalidade de saque a plataforma social, que permite a possibilidade de saque do benefício em valores convenientes.

Em função dessa alteração, houve uma redução na utilização da plataforma social, conforme demonstrado a seguir.

Tabela 10 – Comparativo Poupança Digital x Plataforma Social.

Mês	Plataforma Social			Poupança Digital			Quantidade Benefícios pagos
	Quantidade	Tarifa (R\$)	Valor Total (R\$)	Quantidade	Tarifa (R\$)	Valor Total (R\$)	
nov/20	9.474.116	2,1569	20.434.720,80	0,00	1,89	0,00	9.474.116
dez/20	8.757.594	2,1569	18.889.254,50	1.291.309	1,89	2.440.574,01	10.048.903
jan/21	5.542.882	2,2543	12.495.318,89	3.651.328	1,89	6.901.009,92	9.194.210
fev/21	3.873.393	2,1569	8.354.521,36	5.883.972	1,89	11.120.707,08	9.757.365
mar/21	1.760.946	2,1569	3.798.184,43	8.610.985	1,89	16.274.761,65	10.371.931

Fonte: Planilha elaborada pela equipe de auditoria a partir das faturas apresentadas pela Caixa.

Como resultado da instituição dessa nova modalidade de pagamento, houve uma economia no período de dezembro/2020 a março/2021, demonstrada na tabela a seguir.

Tabela 11 – Economia de Recursos.

Comp.	Quantidade	Poupança Digital		Plataforma Social		Economia (R\$)
		Tarifa (R\$)	Valor Total (R\$)	Tarifa (R\$)	Valor Total (R\$)	
dez/20	1.291.309	1,89	2.440.574,01	2,157	2.785.353,51	344.779,50
jan/21	3.651.328	1,89	6.901.009,92	2,2543	8.231.188,71	1.330.178,79
fev/21	5.883.972	1,89	11.120.707,08	2,2543	13.264.238,08	2.143.531,00
mar/21	8.610.985	1,89	16.274.761,65	2,2543	19.411.743,49	3.136.981,84
Valor Apurado						6.955.471,13

Fonte: Planilha elaborada pela equipe de auditoria.

No entanto, ao proceder a inclusão desse serviço, também houve uma alteração nas demais formas de pagamento, que migraram para a Conta Corrente, não havendo mais a utilização do crédito em conta Poupança, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 12 – Quantitativo de pagamentos Conta Corrente e Poupança.

Comp.	Operação de Pagamento Crédito em Conta			Operação de Pagamento crédito em conta Poupança		
	Quantidade	Tarifa (R\$)	Valor Total (R\$)	Quantidade	Tarifa (R\$)	Valor Total (R\$)
dez/20	3.810	1,25	4.762,50	4.379.464	1,25	5.474.330,00
jan/21	4.374.857	1,3064	5.715.313,18	0	1,3064	-
fev/21	4.294.538	1,3064	5.610.384,44	0	1,3064	-
mar/21	4.283.500	1,3064	5.595.964,40	0	1,3064	-

Fonte: Planilha elaborada pela equipe de auditoria.

Em face do exposto, observa-se que apesar de ter havido uma economia de R\$ 6.955.471,13 com a instituição desse novo serviço, caso as modalidades com custo menor, que são o crédito em Conta Corrente e em Conta Poupança, sejam excluídas tal economia não ocorrerá, havendo aumento nos custos do contrato.

Em função disso, mantém-se a recomendação proposta, e que o Ministério busque junto à Caixa a manutenção das modalidades de pagamento mais econômicas, que devem ser divulgadas junto aos beneficiários das Ações de transferência Direta de Renda.

Achado nº 2

Manifestação da unidade examinada

Não foram apresentadas manifestações adicionais para este item.

Análise da equipe de auditoria

Não foram apresentadas manifestações adicionais para este item.

Achado nº 3

Manifestação da unidade examinada

Não foram apresentadas manifestações adicionais para este item.

Análise da equipe de auditoria

Não foram apresentadas manifestações adicionais para este item.