



**CGU**

Controladoria-Geral da União

## RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Contratos de Empréstimo: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) nº 9172/BR e KfW, Frankfurt am Main (KfW) nº BMZ 2020.6850.0.

Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e Secretaria-Executiva, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; e Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda.

Exercício 2022

25 de abril de 2023

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

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgãos: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e Ministério da Fazenda

Unidades Examinadas: Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e Secretaria-Executiva, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; e Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda.

Município/UF: Brasília/DF

Plano de Trabalho nº 1297887

## **Missão**

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

## **Auditoria de Recursos Externos**

A Auditoria de Recursos Externos tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na execução de projetos financiados por recursos internacionais, visando a regular aplicação dos recursos e o atingimento dos objetivos e metas pactuados com os organismos internacionais.

## **QUAL TRABALHO FOI REALIZADO PELA CGU?**

A presente auditoria teve como objetivo: (a) avaliar se o mutuário cumpriu com as principais cláusulas de caráter contábil-financeiro-gerencial dos Contratos de Empréstimo nº 9172-BR, firmado com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e nº KfW 2020.6850.0, firmado com o KfW, Frankfurt am Main (KfW); (b) avaliar se os desembolsos ocorridos no período auditado estão sustentados em despesas elegíveis ao programa segundo as condições estabelecidas nos Contratos de Empréstimo citados; e (c) emitir uma opinião sobre as demonstrações financeiras do Projeto.

## **POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?**

Cláusulas de Auditoria contidas nos Contratos de Empréstimo firmados com o BIRD e o KfW, além de Termo de Referência para a Auditoria ajustado entre a CGU, os Bancos e o Mutuário, exigem uma opinião da auditoria quanto às demonstrações financeiras do Projeto e quanto à elegibilidade dos gastos apresentados em suporte aos pedidos de desembolso junto a esses Bancos.

## **QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS RECOMENDAÇÕES DEVERÃO SER ADOTADAS?**

O resultado do trabalho realizado indica que as principais cláusulas de caráter contábil, financeiro e gerencial foram atendidas pelos executores do Projeto. Os pedidos de desembolso e as prestações de contas submetidas aos agentes financiadores estão sustentados em despesas elegíveis suficientes para cobrir os montantes desembolsados. Com relação às Demonstrações Financeiras e Notas Explicativas, de maneira geral, foram apresentadas as informações básicas relativas aos montantes equivalentes em reais suficientes para cobrir os valores desembolsados pelos Bancos, estando os registros de despesas elegíveis, portanto, suportados em documentação hábil. Os controles foram considerados razoavelmente adequados para garantir o cumprimento das condições dos Contratos de Empréstimo. Quanto ao cumprimento das recomendações expedidas anteriormente, é necessário a complementação das informações, com a entrega dos Relatórios Anuais de Execução (RAE) referentes aos programas PBF 2021 e PAB 2022.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

**AE** – Auxílio Emergencial

**AFD** – Agência Francesa de Desenvolvimento

**BEm** – Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda

**BEN-Extra** - Benefício Extraordinário

**BCOMP** - Benefício Compensatório de Transição

**BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento

**BIRD** – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

**CadÚnico** – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

**CAIXA** – Caixa Econômica Federal

**CAF** – Corporação Andina de Fomento

**CGU** – Controladoria-Geral da União

**e-Aud** – Sistema de Gestão da Atividade de Auditoria Interna Governamental da CGU

**IFR** – Relatório de Gerenciamento Financeiro

**KfW** - Frankfurt am Main

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**Maciça** – Folha de Pagamentos do INSS

**MC** – Ministério da Cidadania

**MDS** - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

**MF** – Ministério da Fazenda

**MOP** – Manual Operativo do Projeto

**NDB** – Novo Banco de Desenvolvimento

**PAB** – Programa Auxílio Brasil

**PBF** – Programa Bolsa Família

**RAE** – Relatório Anual de Execução

**SECAD** – Secretaria Nacional do Cadastro Único

**SENARC** – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

**SD** – Seguro Desemprego

**SGFT** – Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências

**SIAFI** – Sistema de Administração Orçamentária e Financeira Federal

**Siape** – Sistema Integrado de Administração de Pessoal

**SIRC** – Sistema Nacional de Informações de Registro Civil

**Sisobi** – Sistema de Controle de Óbitos

**STN** – Secretaria do Tesouro Nacional

**TSE** – Tribunal Superior Eleitoral

**UCP** – Unidade de Coordenação do Projeto

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
ESCOPO .....	13
RESULTADOS DOS EXAMES .....	14
1. EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS SEGUNDO OS REGISTROS DO SIAFI.....	14
2. PEDIDOS DE DESEMBOLSO DE 2022 APRESENTADOS CORRETAMENTE E SUPORTADOS EM GASTOS ELEGÍVEIS.....	14
3. DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS CORRETAMENTE APRESENTADAS .....	21
4. CONCILIAÇÕES DAS CONTAS SUPRIMENTO DA CAIXA COM OS RELATÓRIOS DE SAQUES PARA OS PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA E AUXÍLIO BRASIL.....	21
5. AÇÕES DE CONTROLE REALIZADAS PELA CGU.....	23
6. CONTROLES INTERNOS ADEQUADOS NA GESTÃO DOS CONTRATOS DE FINANCIAMENTO. ..	27
CONCLUSÃO .....	31

# ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Encaminhamento dos Relatórios de Progresso	29
Quadro 2 – Metas e Aferições dos Indicadores de 1.a a 1.f	30
Tabela 1 – Participação dos Agentes Financeiros nos Programas Auxílio Emergencial, Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, Bolsa Família e Seguro-Desemprego	9
Tabela 2 – Comparativo entre Dotação Orçamentária e Execução Financeira, no Siafi, e o Montante relativo ao Financiamento Externo	15
Tabela 3 – Desembolsos efetuados em 2022	15
Tabela 4 – Timeline de Refinanciamento das Despesas dos Programas Pelos Financiadores	16
Tabela 5 – Valores Potencialmente Elegíveis segundo Informações do IFR do 2º Desembolso-BIRD	18
Tabela 6 – Valores Elegíveis segundo Informações dos Relatórios de Saques (Rel 21 da Caixa) atualizados	19
Tabela 7 – Comprovação dos valores pagos (sacados pelos beneficiários) deduzidos dos pagamentos potencialmente inelegíveis	20
Tabela 8: Valores Potencialmente Elegíveis segundo Informações do IFR Desembolso-KfW	21
Tabela 9 – Famílias que receberam o BCOMP referente a 11/2021 em valor superior ao devido ou que receberam o Benefício sem ter direito	25
Tabela 10 – Famílias que faziam jus ao recebimento do BCOMP referente a 11/2021 e que não receberam o Benefício ou que o receberam em valor inferior ao devido	25
Tabela 11 – Benefícios liberados de 11/2021 a 10/2022 a famílias com indicativo de inclusão indevida no PAB durante esse mesmo período	25
Tabela 12 – Famílias com benefícios liberados em folha e que se encontravam em situação passível de bloqueio e/ou de cancelamento	26
Tabela 13 – Famílias beneficiárias do PAB com renda familiar <i>per capita</i> fora dos critérios de elegibilidade ao Programa	27
Tabela 14 – Consolidação dos resultados dos achados 1 e 2 do Relatório nº 1094298, sem contabilização do BEN-EXTRA para os meses de novembro e dezembro de 2021, contemplados com o financiamento do BIRD	27
Tabela 15 – Consolidação dos resultados dos achados 2, 3 e 4 do Relatório nº 1094298, sem contabilização do BEN-EXTRA e sem duplicação de uma mesma família em mais de um achado, para os meses de janeiro a março de 2022, contemplados com o financiamento do BIRD	28

# INTRODUÇÃO

## Contextualização acerca da pandemia da Covid-19

Em 11.03.2020, a disseminação da Covid-19 foi caracterizada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como uma pandemia.

A pandemia da Covid-19 impactou negativamente a economia do Brasil, especialmente os cidadãos mais pobres que dependem do seu trabalho, por vezes informal, para seu sustento.

No Brasil, o Ministério da Economia à época estimou que 12 milhões de empregos formais estariam em risco durante a crise decorrente da Covid-19 (cerca de 34% dos 35,4 milhões de trabalhadores com carteira assinada). Adicionalmente, o país contava com um elevado número de pessoas que trabalhavam no setor informal (16,4 milhões de pessoas) ou que trabalhavam de forma independente (24,6 milhões de pessoas), totalizando 41 milhões de pessoas (38,6% da população economicamente ativa) que não seriam contempladas por benefícios trabalhistas que tinham por objetivo suavizar a ausência de renda em caso de paralisação das atividades, como o Seguro-Desemprego. Somem-se a esses números 11,6 milhões de pessoas que já se encontravam desempregadas antes da crise. Assim, os impactos no mercado de trabalho impuseram um desafio para a definição e a gestão das políticas públicas que foram direcionadas para reforçar o apoio já concedido à população vulnerável e para proteger indivíduos que, em situações normais, não seriam enquadrados nesse grupo e, portanto, não seriam considerados elegíveis para os programas de transferência de renda existentes.<sup>1</sup>

## Medidas de enfrentamento à Covid-19

Na tentativa de mitigar os impactos econômicos provocados pela pandemia da Covid-19, foi publicado o Decreto Legislativo nº 06, de 20.03.2020, reconhecendo o estado de calamidade pública e desobrigando do atingimento dos resultados fiscais e das limitações de empenho, ou seja, dispensa dos controles orçamentários impostos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de 04.05.2000, até a data de 31.12.2020, além de liberar, também, do cumprimento de outras exigências, entre as quais o uso obrigatório de processo licitatório.

Nesse sentido, diversas ações foram adotadas pelos governos federal, estaduais, distrital e municipais para minimizar os efeitos decorrentes da pandemia.

O Governo Federal gastou cerca de R\$ 524 bilhões em ações de enfrentamento à pandemia em 2020 e R\$ 109,3 bilhões em 2021<sup>2</sup>.

## Apoio financeiro – financiamentos externos

Diferentes agentes financeiros internacionais estavam disponibilizando recursos aos

---

<sup>1</sup> Informações extraídas da Carta Consulta do Programa.

<sup>2</sup> <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>. Consulta realizada em 15 de março de 2022.

países membros ou a países que já tinham relacionamentos consolidados em outros acordos de cooperação financeira, com a finalidade de custear ações de enfrentamento à pandemia da Covid-19. Nesse sentido, o Governo Federal, representado à época pelos Ministérios da Economia e da Cidadania, apresentou em abril/2020 à Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (SAIN), órgão à época do Ministério da Economia, a Carta Consulta nº 60723, com o objetivo de captar recursos via operações de crédito junto a seis desses organismos internacionais.

Assim, em 25.05.2020, por meio da Resolução Cofix nº 01, foram autorizadas operações de crédito para o Programa Emergencial de Apoio à Renda de Populações Vulneráveis Afetadas pela Covid-19 no Brasil, com os agentes financeiros internacionais e para o custeio parcial dos Programas mencionados na Tabela seguinte:

**Tabela 1 – Participação dos Agentes Financeiros nos Programas Auxílio Emergencial, Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, Bolsa Família e Seguro-Desemprego**

Entidades Financiadoras	Moeda	Valor da Operação	Componente Financiada	Limite Financiada por Componente
Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD)	Euro	€ 200.000.000,00	Bolsa Família – estoque	€ 70.000.000,00
			AE, público Bolsa Família	€ 130.000.000,00
Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	Dólar Americano	US\$ 1.000.000.000,00	Bolsa Família – estoque	US\$ 200.000.000,00
			AE, público CadÚnico	US\$ 400.000.000,00
			BEm	US\$ 400.000.000,00
Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)	Dólar Americano	US\$ 1.000.000.000,00	Bolsa Família Expansão	US\$ 1.000.000.000,00
Corporação Andina de Fomento (CAF)	Dólar Americano	US\$ 350.000.000,00	BEm e SD	US\$ 350.000.000,00
KfW Frankfurt am Main (KfW)	Euro	€ 350.000.000,00	Bolsa Família Estoque	€ 350.000.000,00
Novo Banco de Desenvolvimento (NDB)	Dólar Americano	US\$ 1.000.000.000,00	AE, público ExtraCad	US\$ 1.000.000.000,00

Fonte: Contratos de Empréstimo (AFD, BID, BIRD, CAF, KfW e NDB) e Carta Consulta nº 60723.

Conceitos:

- AE, público Bolsa Família – beneficiários do Programa Bolsa Família que passaram a receber o Auxílio Emergencial em substituição ao Programa Bolsa Família, enquanto perdeu o AE.
- AE, público CadÚnico – pessoas inscritas no CadÚnico do Governo Federal até 20.03.2020.
- AE público ExtraCad – pessoas que julgavam preencher os critérios de elegibilidade ao Auxílio Emergencial e que não estavam no CadÚnico tiveram de solicitar o Auxílio, até o dia 02.07.2020, por meio de requerimento em aplicativo disponibilizado pela Caixa Econômica Federal ou diretamente no site Caixa

Auxílio Emergencial. Essas solicitações foram submetidas a análise para habilitação ou não do beneficiário.

- Bolsa Família Estoque – famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no mês de março/2020 (13.058.228 famílias).
- Bolsa Família Expansão – famílias incluídas no Programa Bolsa Família em meses subsequentes, em acréscimo ao número de famílias beneficiárias em março/2020.

Considerando que durante o exercício de 2022 ainda ocorreram desembolsos no âmbito dos Contratos de Empréstimo ajustados com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) nº 9172/BR e KfW, Frankfurt am Main (KfW) nº BMZ 2020.6850.0KfW, foi conduzida uma avaliação sobre o cumprimento das cláusulas contratuais e uma análise dos registros orçamentários e financeiros decorrentes dos valores apropriados e financiados parcialmente por estes dois agentes financeiros, conforme os pedidos de desembolsos a eles apresentados nesse período.

### Programa Bolsa Família (PBF)

O Programa Bolsa Família, executado pelo Ministério da Cidadania (MC), atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), tinha por objetivo contribuir para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Criado em 2003 e extinto em outubro/2021, possuía três eixos principais: complemento da renda; acesso a direitos; e articulação com outras ações a fim de estimular o desenvolvimento socioeconômico das famílias. Assim, podiam fazer parte do Programa as famílias com renda *per capita* de até R\$ 89,00 mensais e famílias com renda *per capita* entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais. Famílias de beneficiários que tivessem crianças ou adolescentes de zero a dezessete anos deveriam, ainda, atender às condicionalidades do Programa: calendário vacinal e acompanhamento do peso e da altura das crianças de zero a seis anos; frequência escolar das crianças e dos adolescentes de seis a dezessete; e identificação das mulheres em idade fértil e acompanhamento pré-natal das gestantes.

Devido a esse formato, o Programa Bolsa Família funcionou, até 2021, como um programa de renda mínima para a proteção de famílias em situação de vulnerabilidade, contribuindo para a diminuição da pobreza e da extrema pobreza no Brasil.

Os beneficiários do Programa Bolsa Família devem estar no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), operado pela Caixa Econômica Federal. O objetivo do CadÚnico é o registro das famílias de baixa renda (que ganham até meio salário mínimo *per capita* ou até três salários mínimos de renda mensal total). Beneficiários do Programa Bolsa Família deveriam manter seu cadastro atualizado para continuar a receber o benefício, e, mesmo não havendo mudanças, tais informações precisariam ser confirmadas a cada dois anos. Registra-se que nem todos os dados contidos no CadÚnico referem-se a beneficiários do Programa Bolsa Família, pois o CadÚnico é utilizado pelo Governo Federal para a execução de diversos programas e benefícios sociais.

Com a ocorrência da pandemia da Covid-19 e os impactos na economia do Brasil, houve incremento no quantitativo de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e, conseqüentemente, na demanda pelo Programa. Logo, uma vez que a concessão do benefício do Programa Bolsa Família dependia, dentre outros requisitos, da renda *per capita* do núcleo familiar, ocorreu uma expansão do número de famílias elegíveis ao Programa em relação aos números médios verificados antes da pandemia.

Com isso, faz-se necessário registrar que três referências ao público-alvo do Programa Bolsa Família passaram a existir, quais sejam:

- Bolsa Família Estoque – assim compreendidas as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no mês de março/2020 (13.058.228 famílias), objeto de financiamento previsto nos Contratos de Empréstimos da AFD, do BID e do KfW;
- Bolsa Família Expansão – assim compreendidas as famílias incluídas no Programa Bolsa Família em meses subsequentes, em acréscimo ao número de famílias beneficiárias em março/2020, objeto de financiamento previsto no Acordo de Empréstimo do BIRD; e
- Auxílio Emergencial, público Bolsa Família – beneficiários do Programa Bolsa Família que passaram a receber o Auxílio Emergencial em substituição ao Programa Bolsa Família, enquanto perdurou o referido Auxílio, tendo em vista previsão estabelecida em Lei, objeto de financiamento previsto no Contrato de Empréstimo da AFD.

### Programa Auxílio Brasil (PAB)

Em novembro/2021, o Programa Bolsa Família foi substituído pelo Programa Auxílio Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 09.08.2021, convertida na Lei nº 14.284, de 29.12.2021, tendo sido regulamentado pelo Decreto nº 10.852, de 08.11.2021, e posteriormente, pelo Decreto 11.013, de 29.03.2022.

Os dois benefícios são voltados às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, porém, no PAB, as famílias que se enquadrarem na situação de pobreza apenas serão elegíveis ao Programa se possuírem em sua composição gestantes, nutrízes ou pessoas com idade até 21 anos incompletos.

Comparando-se o Programa Auxílio Brasil com o Programa Bolsa Família, tem-se que, no âmbito do Programa Auxílio Brasil, são consideradas famílias em extrema pobreza aquelas que têm renda *per capita* mensal de até R\$ 105,00, limite que era de R\$ 89,00 mensais no Programa Bolsa Família. Já as famílias em situação de pobreza no âmbito do Programa Auxílio Brasil são aquelas com renda mensal *per capita* de R\$ 105,01 até R\$ 210,00, limite que era de R\$ 89,01 a R\$ 178,00 no âmbito do Programa Bolsa Família.

O Programa Auxílio Brasil integra várias políticas públicas de assistência social, saúde, educação, emprego e renda. Constituem benefícios financeiros do Programa Auxílio Brasil:

- Benefício Primeira Infância;
- Benefício Composição Familiar;
- Benefício de Superação da Extrema Pobreza;
- Benefício Compensatório de Transição.

Além dos benefícios financeiros mencionados acima, compõem o Programa Auxílio Brasil os seguintes incentivos ao esforço individual e à emancipação:

- Auxílio Esporte Escolar;
- Bolsa de Iniciação Científica Júnior;
- Auxílio Criança Cidadã;
- Auxílio Inclusão Produtiva Rural;

- Auxílio Inclusão Produtiva Urbana.

Cabe mencionar que, em Missão de Supervisão ocorrida no período de 09 a 16.02.2022, a equipe do Banco Mundial considerou o Programa Auxílio Brasil como “sucessor aceitável para o Banco” do Programa Bolsa Família, para fins do parágrafo 5º do Anexo ao Contrato de Empréstimo do Projeto.

No entanto, benefícios específicos, tais como o Auxílio Esporte Escolar, a Bolsa de Iniciação Científica Júnior e o Auxílio Criança Cidadã, foram excluídos da possibilidade de financiamento pelo BIRD, em razão do entendimento de que estes benefícios estariam além do escopo original do Projeto.

Nesse sentido, foi revisado o Manual Operacional do Projeto (MOP), de modo a atualizar as referências à legislação, às normas e aos procedimentos relevantes aplicáveis ao PAB como sucessor do PBF.

## ESCOPO

Conforme Termo de Referência ajustado entre o Mutuário, no caso, a República Federativa do Brasil, representada pelo Ministério da Economia (atual Ministério da Fazenda - MF), por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e outras instâncias, como a Secretaria Executiva, do atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate a Fome (MDS), os Bancos financiadores participantes e a CGU, o escopo da presente avaliação tem por objetivo principal o de “Emitir uma opinião profissional dos auditores sobre as demonstrações financeiras do projeto conforme o Acordo de Empréstimo e referentes ao período identificado nas respectivas Demonstrações Financeiras”.

Para tanto, sob o aspecto fiduciário, serão respondidas as seguintes questões de auditoria:

- 1) As Demonstrações financeiras apresentadas semestralmente aos financiadores (Relatório de Gerenciamento Financeiro – IFR) refletem fielmente os registros dos programas, registros esses que estão sustentados em princípios e controles contábeis razoavelmente adequados e são realizados segundo os fatos ocorridos no período a que se referem?
- 2) As despesas apresentadas nas Demonstrações Financeiras (segundo as definições de “despesa” contidas em cada contrato de empréstimo) são elegíveis e suficientes para suportar os pedidos de desembolso apresentados ao agentes financiadores (considera-se como despesas elegíveis aquelas que: atendem os critérios normativos – conformidade – para a concessão dos benefícios; estão sustentadas documentalmente – evidência – em comprovantes de efetivo saque pelos beneficiários; estão devidamente registradas por componente do Projeto, data de ocorrência e limite a ser financiado; estão corretamente convertidas da moeda nacional para a moeda da operação)?
- 3) As movimentações bancárias das contas envolvidas no fluxo fiduciário permitem o monitoramento dos recursos recebidos do Banco (moeda estrangeira), recebidos do Governo (moeda nacional), transferidos ao agente pagador (operador financeiro - Caixa Econômica Federal), assim como os recursos transferidos (pagamentos) aos beneficiários, saldos existentes etc.?
- 4) A CAIXA tem apresentado documentos com informações sobre o retorno de pagamentos dos benefícios, realizados ou não?
- 5) Tem havido a validação do processo e a compatibilização das informações registradas no Siafi pelos responsáveis para cada etapa de realização do Programa?
- 6) As recomendações expedidas pela CGU estão sendo atendidas?

Sob o aspecto da conformidade dos pagamentos realizados a beneficiários dos Programas Bolsa Família e Auxílio Brasil, a opinião emitida se valeu de outros trabalhos de acompanhamento ou de avaliação realizados pela CGU. Esses trabalhos também apresentaram indicações de providências para melhoria dos controles, conforme apontado no item 5 deste Relatório.

A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria (ISA), emitidas pela Federação Internacional de Contadores (IFAC), e os requerimentos específicos do BIRD.

Foi dado conhecimento dos achados de auditoria aos gestores dos Programas, cujas manifestações foram incorporadas a este Relatório.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS SEGUNDO OS REGISTROS DO SIAFI

Ao longo dos exercícios de 2020 a 2022, foram destinados, de acordo com registros do Siafi, recursos orçamentários para os Programas Bolsa Família e Auxílio Brasil da ordem de R\$ 188 bilhões, com a transferência de recursos à Caixa, enquanto operador dos pagamentos no total de R\$ 152 bilhões. A Tabela a seguir apresenta, em termos percentuais, a participação dos financiamentos internacionais conforme os componentes contemplados no Programa Emergencial de Apoio à Renda de Populações Vulneráveis Afetadas pela Covid-19 no Brasil para esses dois programas.

**Tabela 2 – Comparativo entre Dotação Orçamentária e Execução Financeira, no Siafi, e o Montante relativo ao Financiamento Externo**

Em milhões (R\$)

Programa (Ação)	Ano	Dotação Orçamentária *	Valores Pagos SIAFI (OB de Transferências de Recursos à Caixa) (A)	Financiadores Externos	Montante Financiado (2022), (Equivalência em Reais na Data do Reembolso) (B) **	% de Participação dos Recursos Externos (B/A)
Bolsa Família (8442)	2020	29.484,92	13.965,09	KfW	1.900,40	13,61%
	2021	34.858,18	16.195,78	BIRD	599,20	3,70%
Auxílio Brasil (21DP)	2021	9.268,07	9.194,82	BIRD	612,97	6,66%
	2022	114.521,66	113.534,66	BIRD	2.870,79	2,53%
<b>TOTAL</b>		<b>188.132,83</b>	<b>152.890,35</b>			

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados registrados no Siafi e de dados contidos nos IFR de desembolsos de 2022.

\* Dotações Iniciais, Suplementares, Especiais e Extraordinárias.

\*\* Fonte: IFR 2º Sem/2022

## 2. PEDIDOS DE DESEMBOLSO DE 2022 APRESENTADOS CORRETAMENTE E SUPOSTOS EM GASTOS ELEGÍVEIS

### 2.1 Pedidos de Desembolsos

A modalidade de desembolso ajustada para todos os contratos de empréstimo, no âmbito do Programa Emergencial de Apoio à Renda de Populações Vulneráveis Afetadas pela Covid-19 no Brasil, foi a de reembolso. Durante o exercício de 2022 foram apresentados os seguintes Pedidos de Desembolso:

**Tabela 3 – Desembolsos efetuados em 2022**

Financiador	Assinatura do Contrato	Data Desembolso	Montante Desembolsado	Moeda	Saldo a Desembolsar
BIRD	17.06.2021	03.05.2022	797.500.000,00	US\$	0,00
KfW	18.02.2022	14.11.2022	350.000.000,00	Euro	0,00

Fonte: Notas Explicativas 2º Sem/22 e IFR 2º Sem/2022.

## 2.2 - Avaliação das Despesas

A fim de detalhar os componentes e subcomponentes, limites e agentes financiadores, apresenta-se, na Tabela a seguir, o Timeline de Refinanciamento das Despesas.

**Tabela 4 – Timeline de Refinanciamento 2022 das Despesas dos Programas pelos Financiadores**

Financiador	set/20	out/20	nov/20	dez/20	jan/21	fev/21	mar/21	abr/21	mai/21	jun/21	jul/21	ago/21	set/21	out/21	nov/21	dez/21	jan/22	fev/22	mar/22
BIRD																			
KfW																			

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

### Legenda:

Programas/Componentes	Valor Financiamento
PBF – Estoque (retroatividade)	€ 350 milhões
PBF – Expansão (efetividade)	US\$ 797.5 milhões
PAB – Expansão (efetividade)	

Importante destacar que cada agente financiador definiu no seu Contrato de Empréstimo os conceitos e requisitos a serem cumpridos para a apresentação dos pedidos de desembolso ou das comprovações subsequentes, a fim de considerar elegível a utilização dos recursos postos à disposição do mutuário, no caso, a União.

Com relação à opinião de elegibilidade dos gastos, considerou-se unanimidade dos agentes a estipulação de dois requisitos, quais sejam: i) sob o aspecto financeiro, seria necessário que os recursos chegassem ao beneficiário, ou seja, deveria haver o saque do valor a que o cidadão teria direito (benefício pago); e ii) o beneficiário deveria ser elegível para o recebimento do recurso segundo a legislação empregada para cada Programa, ou seja, o aspecto da conformidade do pagamento deveria ser atendido.

Como se verificou na Tabela 4, apenas o KfW financiou gastos retroativos, ou seja, anteriores à assinatura de seu contrato, enquanto o BIRD, para o desembolso ocorrido em 2022, financiou benefícios após a efetividade do Contrato de Empréstimo, ocorrida em 2021. O Demonstrativo Financeiro IFR analisado trata da posição do 2º semestre/2022, pois é elaborado pelo regime de caixa dos desembolsos, enquanto os valores executados e financiados ocorreram de 2020 a 2022.

Feitas as considerações em relação aos critérios de avaliação das despesas elegíveis, ao regime contábil para a elaboração do IFR e à data de ocorrência dos gastos, passa-se a abordar, para cada agente financiador, uma opinião sobre a execução do componente ou subcomponente financiado, a compatibilidade com os registros nas Demonstrações Financeiras e, principalmente, se esses registros estão amparados em gastos elegíveis e suficientes para suportar os Pedidos de Desembolsos apresentados aos agentes financeiros.

Portanto, as conclusões deste capítulo permitirão embasar a emissão de opinião quanto à correta apresentação das demonstrações financeiras e notas explicativas referentes ao 2º

semestre/2022, no que tange à sustentação dos registros das despesas elegíveis, para cada agente, nos componentes e limites ajustados contratualmente.

### 2.2.1 – BIRD

O Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), no âmbito do Programa Emergencial de Apoio à Renda de Populações Vulneráveis Afetadas pela Covid-19 no Brasil, disponibilizou à União, por intermédio do Contrato de Empréstimo nº 9172/BR, o montante de US\$ 1 bilhão, sendo US\$ 2,5 milhões para a cobertura da taxa inicial e US\$ 997,5 milhões destinados ao financiamento dos pagamentos ao grupo Bolsa Família Expansão, que corresponde ao número de famílias que ultrapassou a referência base da folha do PBF de março/2020 (total de 13.058.228 famílias).

Durante o exercício de 2021, houve o desembolso de US\$ 200 milhões destinado ao financiamento de despesas retroativas com o grupo Bolsa Família Expansão, referente às folhas de pagamento de setembro/2020 a janeiro/2021 e mais US\$ 2.5 milhões para a cobertura da taxa de administração do Banco, totalizando US\$ 202,5 milhões. Para o período ora auditado houve o desembolso do restante dos recursos disponíveis no montante de US\$ 797,5 milhões, dessa vez para o financiamento da expansão das famílias referente às folhas de junho a outubro de 2021, para o Programa Bolsa Família, e das folhas de novembro/2021 a março/2022 do Programa Auxílio Brasil, sucessor do PBF.

Segundo definiu o Contrato de Empréstimo nº 9172-BR, no Anexo 2, Seção III, combinado com o item D 1.4 do MOP:

Uma vez que a CEF realiza a transferência para as contas dos beneficiários na CEF, essa transação é considerada uma despesa para fins de desembolso.

[...] Os recursos que não forem sacados pelos beneficiários (aproximadamente menos de 1 por cento) dentro do prazo de 120 dias deverão ser devolvidos à conta do programa, sendo os respectivos valores atualizados nos IFRs. A solicitação de reembolso dos últimos quatro meses será feita com base nos valores reais sacados pelos beneficiários. Isso evitará a necessidade de restituir ao Banco Mundial os valores não sacados.

Além disso na Seção III, do mesmo Anexo 2, B, informa que:

nenhum saque será realizado para pagamento efetuado antes da Data de Assinatura; salvo saques cujo montante agregado não exceda US\$ 200 milhões, que podem ser realizados para pagamentos efetuados antes da Data de Assinatura, mas em ou após 01.09.2020, [...].

Portanto, os pagamentos elegíveis devem se referir aos valores sacados pelos beneficiários a partir de 01.09.2020, até o limite de US\$ 200 milhões, e após a assinatura do contrato de empréstimo, que ocorreu em 17.06.2021, até 31.12.2022. Quanto aos aspectos da conformidade, no Apêndice ao contrato de Empréstimo, em tópico relativo à definição de “Beneficiários Elegíveis do PBF”, o BIRD requer que sejam cumpridos os normativos reguladores do Programa Bolsa Família.

Como já apresentado na Tabela 4, para o BIRD, após a efetividade do contrato de empréstimo, foi reservado o período de referência para o financiamento da expansão do PBF das folhas de junho/2021 a outubro/2021 e do PAB de novembro/2021 a março/2022, período esse suficiente para alcançar o limite disponível de saldo do empréstimo de US\$ 797.500.000,00.

Nesse contexto, a fim de avaliar o requisito financeiro quanto à elegibilidade das despesas, foi

analisada a documentação constante do Processo SEI nº 71000.053715/2020-65<sup>3</sup>, e teve-se acesso aos relatórios de pagamento apresentados pela CAIXA para as folhas do PBF no período de junho/2021 a outubro/2021 e para folhas de novembro/2021 a março/2022 do PAB, cujo montante dos valores sacados, considerando a data de corte específica de cada relatório, foi de R\$ 23.553.536.182,00. Quando da apresentação do IFR de desembolso ao BIRD esse valor era de R\$ 23.513.690.066,60.

A partir do número de famílias que efetivamente recebeu os recursos via depósito em conta ou saque nas agências bancárias, promoveu-se o cálculo proporcional, considerando o número de famílias que, na apropriação da folha, ultrapassaram o número de famílias tendo como referência março/2020, ou seja 13.058.228, conforme Regulamento Operacional do Projeto, ajustado com o BIRD, de acordo com a tabela a seguir:

**Tabela 5: Valores Potencialmente Elegíveis segundo Informações do IFR do 2º Desembolso-BIRD**

Referência	Nº Famílias que sacaram	Nº de Famílias elegíveis (expansão) Proporcional à Previsão da Folha	Proporção Família Saque/Família elegível	Valor Sacado no mês (Rel. 21 da Caixa) R\$	Valor Potencialmente elegível R\$
jun/21	4.298.525	478.789	11,14%	1.100.824.928,00	122.614.818,00
jul/21	4.517.187	503.127	11,14%	1.147.542.316,00	127.814.076,90
ago/21	4.578.636	498.961	10,90%	1.153.776.263,00	125.733.862,31
set/21	4.659.047	507.713	10,90%	1.172.108.793,00	127.728.933,94
out/21	4.752.179	517.723	10,89%	1.192.468.997,00	129.912.735,26
nov/21	14.352.266	1.432.697	9,98%	3.231.091.993,00	322.539.638,50
dez/21	14.413.980	1.450.399	10,06%	3.238.018.232,00	325.823.776,43
jan/22	17.333.454	4.448.189	25,66%	3.667.862.764,00	941.263.539,63
fev/22	17.108.088	4.708.951	27,52%	3.729.924.129,00	1.026.650.676,60
mar/22	17.112.205	4.713.068	27,54%	3.880.071.651,60	1.068.654.923,11
<b>TOTAL</b>				<b>23.513.690.066,60</b>	<b>4.318.736.980,68</b>

Fonte: Elaboração própria da Auditoria a partir do IFR do 2º Desembolso-BIRD

Utilizando a mesma proporção apurada na Tabela 5 para cálculo do número de famílias correspondente à expansão dos Programas nos valores dos relatórios de saque mais atualizados apresentados pela Caixa, o montante factível de ser financiado pelo BIRD em Reais para o mesmo período seria de R\$ 4.328.304.630,01, superior, portanto em R\$ 9.567.649,33 ao valor pontencialmente elegível de R\$ 4.318.736.980,68, apurado quando da apresentação do pedido de desembolso.

<sup>3</sup> Processo disponibilizado pelo Ministério da Cidadania, contendo informações sobre o Acordo de Empréstimo firmado com o BIRD.

**Tabela 6: Valores Elegíveis segundo Informações dos Relatórios de Saques (Rel 21 da Caixa) atualizados**

Referência	Valores Sacados (Rel. 21 da Caixa)	Proporção Família Saque/Família elegível	Valor Elegível até o Saque
jun/21	1.100.991.368,00	11,14%	122.650.438,40
jul/21	1.148.008.051,00	11,14%	127.888.096,88
ago/21	1.154.434.999,00	10,90%	125.833.414,89
set/21	1.173.049.155,00	10,90%	127.862.357,90
out/21	1.193.896.670,00	10,89%	130.015.347,36
nov/21	3.231.628.780,00	9,98%	322.516.552,24
dez/21	3.238.845.388,00	10,06%	325.827.846,03
jan/22	3.672.886.462,00	25,66%	942.462.666,15
fev/22	3.758.589.704,00	27,52%	1.034.363.886,54
mar/22	3.881.205.605,00	27,54%	1.068.884.023,62
<b>TOTAL</b>	<b>23.553.536.182,00</b>		<b>4.328.304.630,01</b>

Fonte: Elaboração própria da Auditoria a partir dos Relatórios de Saques da Caixa, utilizando a mesma proporção apurada na Tabela 5.

Para embasar a manifestação sobre o aspecto da conformidade, foram utilizadas análises realizadas pela CGU com vistas à avaliação do Programa Auxílio Brasil. Os resultados estão consubstanciados no Relatório de Avaliação nº 1094298 (itens 1 a 4) realizado pela Diretoria de Previdência e Benefícios da CGU. Desse relatório foram extraídos achados relacionados a pagamentos potencialmente indevidos do PAB no montante de R\$ 437.479.230,00, considerando apenas as ocorrências para as folhas de pagamento apropriadas no pedido de desembolso do BIRD, ou seja, de novembro/2021 a março/2022. Apesar da materialidade dos achados, no conjunto dos pagamentos (saques efetuados) aos beneficiários a representatividade desta distorção foi de 1,86%. Esse percentual é razoável para o universo de milhões de pagamentos, sobretudo para o Programa Auxílio Brasil que estava sendo implantado em sucessão ao Programa Bolsa Família, sendo natural que tenha um período de adaptação e de ajustes de controles. Os detalhes dos valores apropriados como potencialmente indevidos constam do item 5 – Ações de Controle Realizadas pela CGU, deste relatório.

Na tabela 7 a seguir, é apresentado um panorama do período acobertado pelo financiamento do BIRD, dos valores sacados, dos potenciais pagamentos indevidos e da sua representatividade em relação aos montantes apresentados para fins de reembolso:

**Tabela 7 – Comprovação dos valores pagos (sacados pelos beneficiários) deduzidos dos pagamentos potencialmente inelegíveis**

Componente	Mês de Referência da Folha Apropriada ao financiamento do BIRD	Montante Sacado pelos beneficiários segundo Relatório de Saques da CAIXA	Valores potencialmente inelegíveis segundo a avaliação da Conformidade*	% Distorção Montante Sacado	Valor sacado proporcional à expansão antes da glosa	Montante Líquido Sacado Elegível para o BIRD
		Valor R\$ (A)	Valor R\$ (B)	Valor R\$ (C=B/A)	Valor R\$ (D)	Valor R\$ (E=D-C)
PBF (expansão)	jun/21	1.100.991.368,00	0	0	122.650.438,40	122.650.438,40
	jul/21	1.148.008.051,00	0		127.888.096,88	127.888.096,88
	ago/21	1.154.434.999,00	0		125.833.414,89	125.833.414,89
	set/21	1.173.049.155,00	0		127.862.357,90	127.862.357,90
	out/21	1.193.896.670,00	0		130.015.347,36	130.015.347,36
PAB (expansão)	nov/21	3.231.628.780,00	67.478.517,00	2,09%	322.516.552,24	315.775.956,30
	dez/21	3.238.845.388,00	2.558,00	0,00%	325.827.846,03	325.827.846,03
	jan/22	3.672.886.462,00	127.032.476,00	3,46%	942.462.666,15	909.853.457,90
	fev/22	3.758.589.704,00	132.157.462,00	3,52%	1.034.363.886,54	997.954.277,73
	mar/22	3.881.205.605,00	110.808.217,00	2,85%	1.068.884.023,62	1.038.420.828,95
<b>TOTAL</b>		<b>23.553.536.182,00</b>	<b>437.479.230,00</b>	<b>1,86%</b>	<b>4.328.304.630,01</b>	<b>4.222.082.022,34</b>

Fonte: Elaboração própria a partir do SIAFI, relatórios da Caixa e IFR de desembolso do BIRD

\* Não foram contabilizadas nessas transferências os valores relativos ao PAB extraordinários previsto na vista da Lei nº 14.342, de 18.05.2022, e do acréscimo mensal extraordinário previsto no inciso I do Art. 5º da Emenda Constitucional (EC) nº 123, de 14.07.2022.

Portanto, considerando o desconto proporcional dos gastos potencialmente inelegíveis das parcelas da expansão financiadas pelo BIRD, temos um valor líquido total elegível de R\$ 4.222.082.022,34, montante esse suficiente para suportar o valor equivalente em reais de R\$ 4.082.960.750,00, relativo a US\$ 797.500.000,00, na data do desembolso pelo BIRD. Assim em nossa opinião, os valores desembolsados pelo BIRD no período auditado estão suportados por despesas que atendem aos requisitos de elegibilidade quanto à finalidade do objeto financiado, quanto à sustentação documental e quanto à conformidade legal para os pagamentos efetuados relativos às folhas de junho de 2021 a março de 2022.

### 2.2.2 – KfW

O Banco Alemão KfW, no âmbito do Programa Emergencial de Apoio à Renda de Populações Vulneráveis Afetadas pela Covid-19 no Brasil, disponibilizou à União, por intermédio do Contrato de Empréstimo nº BMZ nº 2020.6850.0, o montante de Euro 350 milhões destinados ao financiamento dos pagamentos da folha de novembro de 2020 do Programa Bolsa Família estoque, que, por conceito, é limitado ao número de famílias atendidas em março de 2020 – 13.058.228.

Como a assinatura do contrato de empréstimo ocorreu somente em fevereiro de 2022, foi possível apresentar o pedido de desembolso nesse ano, que foi processado em novembro de 2022, no valor integral do contrato.

Foi repassado ao operador dos pagamentos (Caixa) em novembro de 2020 o valor de R\$

2.703.898.000,00, tendo sido comprovado pela Caixa, conforme Tabela 8 a seguir, o pagamento de benefícios no montante de R\$ 2.695.483.325,00, referente ao número de 14.225.674 famílias.

Para o cálculo do montante a ser financiado pelo KfW foi considerada uma proporção do número de famílias na referência de março de 2020 (13.058.228) em relação à previsão da folha, aplicada ao número de famílias que efetivamente sacaram o benefício.

Apesar de o BIRD também ter financiado a folha de novembro de 2020, quando do 1º desembolso apresentado em 2021, não houve sobreposição de financiamentos, uma vez que o BIRD financiou o número de famílias que ultrapassaram a referência de março de 2020, conforme metodologia de cálculo descrita no parágrafo anterior, como será demonstrado na Tabela 8 a seguir:

**Tabela 8: Valores Potencialmente Elegíveis segundo Informações do IFR Desembolso-KfW**

Ref.	Nº Famílias que sacaram (A)	Nº de Famílias elegíveis (estoque) Proporcional à Previsão da Folha (B)	Proporção Família Saque/Família elegível* (C=B/A)	Valor Sacado no mês (Rel. 21 da Caixa) (D)	Valor Potencialmente elegível (E=D*C)	% de Famílias elegíveis (expansão) financiados pelo BIRD F=(A-B)/A	Valor Elegível Financiado pelo BIRD (G)
nov/20	14.225.674	13.014.199	91,48%	2.695.483.325,00	2.465.932.819,26	8,52%	229.550.505,74

Fonte: Elaboração própria da Auditoria a partir do IFR de Desembolso-KfW

Considerando a taxa de conversão utilizada na data do efetivo desembolso pelo KfW, os € 350.000.000,00 de Euros representaram R\$ 1.900.402.000,00, ou seja, a princípio, temos que o montante elegível de R\$ 2.465.932.819,26 é suficiente para a cobertura desse desembolso em gastos elegíveis.

Para embasar a manifestação sobre o aspecto da conformidade, apoiou-se nos trabalhos realizados pela CGU que tenham tido como escopo alguma atuação sobre o Programa Bolsa Família cobrindo o mês financiado pelo KfW (novembro/2020). Assim identificou-se indicação de pagamentos indevidos, conforme item II.2.13.1 do Relatório de Consultoria nº 908770, o fato de que 23.342 beneficiários do AE receberam concomitantemente o benefício do Programa Bolsa Família, infringindo tanto o §2º do art. 2º da Lei nº 13.982, de 02.04.2020, quanto o § único, art. 9º do Decreto nº 10.316, de 07.04.2020. Embora o valor desses pagamentos indevidos tenha sido mais expressivo, apenas o valor de R\$ 2.892,00 gerou impacto na folha financiada pelo KfW, sendo de pouquíssima relevância frente ao conjunto de pagamentos elegíveis, como já apresentado, não afetando o montante utilizado para fins de comprovação dos € 350.000.000,00 de euros indicados no IFR de desembolso apresentado em 2022.

Portanto, em nossa opinião os valores desembolsados pelo KfW no período auditado estão suportados por despesas que atendem aos requisitos de elegibilidade quanto à finalidade do objeto financiado, quanto à sustentação documental e quanto à conformidade legal para os pagamentos efetuados relativos à folha de novembro de 2020.

### **3. DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS CORRETAMENTE APRESENTADAS**

Em vista do que foi apresentado nos subitens 2.1 e 2.2.1 a 2.2.2 anteriores, a opinião é que o demonstrativo IFR-2º Semestre/2022 está corretamente apresentado e que os registros efetuados, sobretudo nas colunas “Despesas Elegíveis”, estão sustentados em montantes de gastos sacados pelos beneficiários e, segundo o escopo apresentado, em conformidade com a legislação dos Programas Bolsa Família e Auxílio Brasil, elegíveis, portanto, para salvaguardar os desembolsos ocorridos durante o exercício de 2022.

Verificou-se também que as Notas Explicativas apresentaram as informações básicas necessárias à compreensão do demonstrativo financeiro.

### **4. CONCILIAÇÕES DAS CONTAS SUPRIMENTO DA CAIXA COM OS RELATÓRIOS DE SAQUES PARA OS PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA E AUXÍLIO BRASIL**

Em atendimento às demandas apresentadas no Termo de Referência para a Auditoria, promoveu-se o cotejamento entre as informações ou bases de dados de transferências de recursos, pagamentos dos benefícios, devoluções e saldos disponíveis, com as contas suprimento dos Programas Bolsa Família e Auxílio Brasil, relativamente às folhas de pagamento de junho a outubro de 2021 (Programa Bolsa Família) e de novembro de 2021 a março de 2022 (Programa Auxílio Brasil).

#### **4.1 – Contas Suprimento – Bolsa Família (PBF - Conta Gráfica 1388) – Auxílio Brasil (PAB – Contas Gráficas 1429 e 1447)**

Com relação ao financiamento do KfW, a avaliação da conta suprimentos 1333, em relação aos gastos de 2020 retrofinanciados em 2022, já havia sido feita no relatório do exercício de 2021. De modo bem resumido, as análises apontaram divergências não significativas entre os relatórios parciais apresentados pela Caixa em relação ao movimento da Conta Suprimento 1333.

Os testes efetuados desta vez cobriram a movimentação das Contas Suprimento nº 1388, de movimento do PBF em 2021, nº 1429, de movimento do PAB 2021, e nº 1447, de movimento do PAB 2022, e tiveram por objetivo conciliar as entradas de recursos com as ordens bancárias emitidas e possíveis restituições, bem como as saídas com os pagamentos efetuados e as devoluções da CAIXA ao Ministério de valores não sacados.

Verificou-se nesses períodos que os valores transferidos pelo MC à CAIXA, por meio de ordens bancárias emitidas no Siafi, estavam conciliados com o movimento a crédito das contas suprimento.

Com relação ao movimento a débito, decorrente dos pagamentos aos beneficiários (saques), foram apresentados pelo Ministério da Cidadania os Relatórios “Benefícios Disponibilizados, Pagos e Não Pagos por UF” (Relatório 21) – com informações sobre a quantidade de famílias e os montantes sacados e não sacados para os meses de Junho/2021 a março/2022, relacionados portanto ao PBF e PAB. Com o objetivo de realizar a conciliação, promoveu-se o batimento entre o Relatório 21 e a Conta Suprimento, conforme os meses das folhas financiadas pelo BIRD. Contudo, considerando a sistemática, tanto do PBF quanto do PAB, as parcelas ou folhas de pagamento têm vigência ou carência não exigindo que o beneficiário efetue o saque no mesmo mês de liberação da parcela, fazendo com que os pagamentos ou saques desses benefícios passem os meses de competência da parcela. No caso do PAB

esse período é de 120 dias e no caso do PBF chegou a ser de 270 dias, o que para uma gestão de recursos financeiros exige controles parciais diários, mensais e anuais.

Embora os Relatórios 21 apresentem informações sobre montantes sacados e não sacados, sua consolidação se dá por folha de pagamento ou parcela e não por mês de efetiva movimentação financeira, o que inviabiliza a sua conciliação direta com a conta suprimentos, sendo necessário o apoio de outros controles da Caixa. Com essa finalidade, foram apresentados à equipe de auditoria os Relatórios 29 e 30 e, ainda, um demonstrativo paralelo denominado “Demonstrativo de Conciliação operacional financeira parcial”, para os Programas PBF 2021, PAB 2021 e PAB 2022. O propósito dessa documentação complementar seria o de retratar em um determinado momento informações sobre os valores transferidos pelo ministério, os valores de pagamento das folhas por mês (competência da folha - Relatório 29 parcial) e as informações sobre os montantes pagos (regime de caixa - Relatório 30), distribuídos por folha de pagamento, ou seja, um cruzamento entre os valores sacados e os meses de competência de cada folha.

Apesar de se tratarem de demonstrativos de conciliação, verificou-se que apresentam divergências entre as informações de saque com a movimentação mensal dos extratos das contas suprimento, a exemplo do que ocorreu nas análises efetuadas em 2022 para o período de 2021.

Importante frisar que as divergências apontadas são de baixa representatividade, quase sempre abaixo de 1% frente aos montantes movimentados, seja com relação aos valores indicados como sacados para determinada parcela, seja com relação aos valores a devolver em relação a determinado adiantamento concedido. Contudo, tais divergências motivaram na avaliação da auditoria ocorrida no exercício anterior, a recomendação para o aprimoramento da rotina de conciliação.

Considerando, portanto, a recomendação emitida em 2022 e novamente a identificação de distorções de baixa materialidade neste exercício, promoveu-se novo questionamento aos gestores dos Programas Bolsa Família e Auxílio Brasil junto ao MDS. Segundo os gestores, tratam-se de relatórios parciais que permitem uma conciliação bruta, mas necessária e suficiente para a gestão financeira dos Programas na medida em que asseguram o acompanhamento dos recursos, garantindo que não falem recursos na conta suprimento para o pagamento das folhas seguintes e que os montantes mais relevantes não utilizados retornem ao ministério.

Ainda segundo os gestores, por consequência de intercorrência de informações incompletas ou incorretas frente às operações efetivamente ocorridas nas milhares de agências da Caixa e de milhões de pagamentos dos Programas, há situações em que os processamentos não acompanham simultaneamente todas as operações relacionadas aos programas. Por exemplo, citou as operações “offline”, o que demanda, por vezes, ajustes que extrapolam as vigências das parcelas/folhas de pagamento, ou operações que não estão contempladas integralmente nos relatórios parciais, provocando divergências entre tais relatórios. Logo, são intercorrências que fogem à governança do Ministério.

Segundo o MDS, tais ajustes, pela materialidade, são acompanhados, consolidados e ajustados no Relatório Anual de Execução, denominado RAE. Nele se efetua a conciliação fina e mais ajustada, contudo apenas quando da sua entrega pela Caixa após decorrido 120 dias do encerramento do exercício financeiro, segundo disposição contratual entre aquela instituição e o Ministério.

Nesse sentido, com vistas a se obter as evidências necessárias de que há uma conciliação mais fina que garanta o alinhamento entre a movimentação financeira e os relatórios de controle de saques/pagamentos dos benefícios, foi solicitada a apresentação dos RAE tanto do PBF quanto do PAB.

Uma vez que até o encerramento desse relatório de avaliação apenas o RAE do PAB 2021 foi apresentado, promoveu-se a análise do documento. Não obstante ainda terem sido encontradas divergências entre os valores indicados no item 2.1.4 do RAE, ou seja, quais valores foram pagos (regime de caixa), relativos aos meses de novembro/2021, dezembro/2021, janeiro/2022 e abril/2022 em relação ao movimento da Conta Suprimento nº 1429, no conjunto de todos os meses de carência do PAB 2021, os relatórios 21 (Relatório de Valores Sacados e Não Sacados-por folha-competência) e o total dos valores pagos indicados no item 2.1.4 do RAE guardam conformidade com o movimento de pagamentos da conta suprimento. Assim, foi possível atestar a realização da conciliação ao longo do exercício de todas as entradas de recursos, pagamentos efetuados, restituições, rendimentos monetários e as devoluções de recursos não executados, tendo os relatórios guardado correlação do montante de pagamentos efetuados aos beneficiários em relação ao montante a débito da conta suprimento.

Considerando que foram detectadas divergências entre os relatórios parciais apresentados e os movimentos ocorridos mensalmente na conta suprimento também no âmbito dos programas Bolsa Família 2021 e Auxílio Brasil 2022, torna-se necessária a análise dos RAE desses programas com vistas à identificação da realização dessas conciliações, a fim de também promover de forma definitiva a resposta ao monitoramento da recomendação expedida no Relatório nº 1066426.

## **5. AÇÕES DE CONTROLE REALIZADAS PELA CGU**

A Controladoria-Geral da União (CGU) realizou trabalho de avaliação da implementação e da execução do PAB, contemplando a execução do Programa no período de novembro de 2021 a outubro de 2022. O trabalho foi realizado em decorrência da relevância social do Programa Auxílio Brasil; da importância de acompanhar o processo de substituição do PBF pelo PAB, em especial considerando a existência de famílias anteriormente inscritas e não contempladas pelo PBF, o que demandaria a consideração dessa fila de beneficiários; e ainda a materialidade dos recursos envolvidos, totalizando a execução de R\$ 9,2 bilhões no exercício de 2021 e de R\$ 113 bilhões no exercício de 2022, disponibilizados a quase 24 milhões de famílias e beneficiando mais de 62 milhões de pessoas. Esse trabalho culminou no relatório de auditoria nº 1094298.

A seguir, são apresentados os resultados das principais análises conduzidas pela CGU no acompanhamento do PAB, conforme exposto nos itens 1 a 4 do Relatório de Avaliação nº 1094298, relativamente às parcelas emitidas para os meses de novembro de 2021 a outubro de 2022, cujos achados foram utilizados como subsídio para a avaliação da elegibilidade dos gastos apresentados no item 2 deste Relatório.

Item 1 (Relatório de Avaliação 1094298) - As famílias então elegíveis, considerando exclusivamente informações do CadÚnico, foram migradas do PBF para o PAB, no entanto foram identificados erros na concessão e/ou na mensuração do BCOMP no momento da migração, representando pagamentos na competência 11/2021 a maior que representam R\$

101.775.902,00 e a menor que representam R\$ 34.303.841,00.

**Tabela 9 Famílias que receberam o BCOMP referente a 11/2021 em valor superior ao devido ou que receberam o Benefício sem ter direito**

Situação	Quantidade de famílias	Valor disponibilizado a título de BCOMP a maior que o devido (R\$)
Famílias não encontradas na folha do PBF de 10/2021 e que receberam o BCOMP	287	10.361,00
Famílias que receberam o BCOMP em valor superior ao devido	5.451.525	101.765.541,00
<b>TOTAL</b>	<b>5.451.808</b>	<b>101.775.902,00</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de bases mensais do CadÚnico (10/2021), da folha de pagamentos do PAB de 11/2021 e da folha de pagamentos do PBF de 10/2021.

**Tabela 10 Famílias que faziam jus ao recebimento do BCOMP referente a 11/2021 e que não receberam o Benefício ou que o receberam em valor inferior ao devido**

Situação	Quantidade de famílias	Valor devido de BCOMP e não disponibilizado (R\$)
Famílias que tiveram redução no valor do benefício total e que não receberam o BCOMP	292.698	17.855.699,00
Famílias que receberam o BCOMP em valor inferior ao devido	252.809	16.448.142,00
<b>TOTAL</b>	<b>5.455.07</b>	<b>34.303.841,00</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de bases mensais do CadÚnico (10/2021), da folha de pagamentos do PAB de 11/2021 e da folha de pagamentos do PBF de 10/2021.

Item 2 (Relatório de Avaliação nº 1094298) - Inclusão de famílias no PAB de 11/2021 a 10/2022 com indicativo de impedimento ou de inelegibilidade ao Programa – situação observada em cerca de 0,1% do total de famílias ingressantes no período e que representa pagamentos que totalizam R\$ 17.232.642,00 até 10/2022.

**Tabela 11 Benefícios liberados de 11/2021 a 10/2022 a famílias com indicativo de inclusão indevida no PAB durante esse mesmo período**

Competência da folha	Quantidade de famílias/benefícios	Valor total disponibilizado (R\$)
11/2021	50	6.456,00
12/2021	24	9.600,00
01/2022	1.540	618.890,00
02/2022	1.978	796.683,00
03/2022	2.148	864.822,00
04/2022	2.225	895.707,00
05/2022	2.497	1.005.454,00
06/2022	2.820	1.137.284,00
07/2022	3.135	1.266.025,00
08/2022	4.958	2.986.915,00
09/2022	5.394	3.249.328,00
10/2022	7.294	4.395.478,00
<b>TOTAL<sup>(b)</sup></b>	<b>34.063</b>	<b>17.232.642,00</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de bases mensais do CadÚnico (10/2021 a 09/2022), das folhas de pagamentos do PAB de 11/2021 a 10/2022, da folha de pagamento do PBF de 10/2021 e das bases de dados

do SIRC, SISOBI, Maciça, SIAPE e de candidatos do TSE (2018 e 2020).

Item 3 (Relatório de Avaliação nº 1094298) - Existência de famílias com benefícios liberados nas folhas de pagamentos do PAB e que se encontravam fora do perfil de elegibilidade e/ou com indicativo de impedimento ao recebimento do benefício – situação observada em cerca de 2% do total de famílias beneficiadas no período avaliado, representando um valor mensal de R\$ 171.130.323,20 em pagamentos indevidos.

**Tabela 12 Famílias com benefícios liberados em folha e que se encontravam em situação passível de bloqueio e/ou de cancelamento.**

Situação	Quantidade de famílias nas folhas de pagamentos mensais (2022)										Quantidade média de famílias/mês	Valor médio disponibilizado/mês (R\$)	
	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out			
Famílias com renda superior ao limite de R\$ 525 <i>per capita</i> mensais <sup>(a)</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Famílias com renda <i>per capita</i> entre R\$ 105,01 e R\$ 525 e que não possuem membros elegíveis a BCF ou BPI	168.517	155.462	148.213	139.489	3.713	3.827	2.629	4.339	5.823	2.812	63.482	25.651.796,30	
Trabalho infantil na família	50.142	45.483	46.760	43.190	40.028	39.835	38.808	37.857	37.088	35.259	41.445	20.500.161,80	
Falecido na família	46.878	46.882	52.165	52.821	35.908	41.959	41.280	43.684	52.937	54.611	46.912	22.399.992,50	
Pendência na Averiguação Cadastral <sup>(b)</sup>	-	-	3.310	616	285	8.314	10.418	10.783	18	36	4.222	1.935.704,50	
Pendência na Focalização do PAB <sup>(c)</sup>	-	-	-	919	530.460	514.474	352.724	295.789	257.382	222.135	310.555	147.820.597,00	
Membro da família com cargo eletivo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>TOTAL<sup>(d)</sup></b>	<b>264.286</b>	<b>246.772</b>	<b>249.310</b>	<b>235.370</b>	<b>606.779</b>	<b>596.648</b>	<b>432.810</b>	<b>379.349</b>	<b>350.588</b>	<b>312.326</b>	<b>367.423</b>	<b>171.130.323,20</b>	

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de bases mensais do CadÚnico (12/2021 a 09/2022), das folhas de pagamentos do PAB de 01/2022 a 10/2022, das listas de gestantes beneficiárias do PAB, das listas de famílias dos processos de Averiguação Cadastral e de Focalização do PAB e das bases de dados do SIRC, SISOBI, Maciça, SIAPE e de candidatos do TSE (2018 e 2020).

<sup>(a)</sup> Valor correspondente ao limite da regra de emancipação do PAB, ou seja, 2,5 vezes o limite da linha de pobreza.

<sup>(b)</sup> O processo de Averiguação Cadastral de 2022 não prevê repercussões nos meses de janeiro e fevereiro.

<sup>(c)</sup> Em virtude de limitações no conteúdo dos arquivos disponibilizados à equipe de auditoria, considerou-se que as repercussões do processo de Focalização do PAB de 2022 iniciaram-se em abril/2022.

<sup>(d)</sup> Os totais não correspondem ao somatório das linhas, uma vez que uma mesma família pode ter sido identificada em duas ou mais situações.

Item 4 (Relatório de Avaliação nº 1094298) - Existência de famílias beneficiárias do PAB com indicativo de subdeclaração de renda no CadÚnico, com estimativa de que, a cada mês, em média, cerca de 468 mil famílias beneficiárias não estariam enquadradas no perfil de elegibilidade do Programa, com pagamentos mensais em montante de R\$ 218.286.810,00.

**Tabela 13 Famílias beneficiárias do PAB com renda familiar *per capita* fora dos critérios de elegibilidade ao Programa.**

Situação	Quantidade de famílias nas folhas de pagamentos mensais (2022)										Quantidade média de famílias/mês	Valor médio disponibilizado/mês (R\$)
	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out		
Famílias com renda superior ao limite de R\$ 525 <i>per capita</i> mensais	575.403	596.831	422.095	243.855	305.861	353.238	396.124	472.043	553.320	382.372	430.114	200.407.566,90
Famílias com renda <i>per capita</i> mensal entre R\$ 105,01 e R\$ 525 e que não possuem membros elegíveis a BCF ou BPI	57.424	52.248	52.547	40.167	30.060	31.392	31.589	31.801	34.321	32.528	39.407	17.879.243,10
<b>TOTAL</b>	<b>632.827</b>	<b>649.079</b>	<b>474.642</b>	<b>284.022</b>	<b>335.921</b>	<b>384.630</b>	<b>427.713</b>	<b>503.844</b>	<b>587.641</b>	<b>414.900</b>	<b>469.521</b>	<b>218.286.810,00</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de bases mensais do CadÚnico (12/2021 a 09/2022), das folhas de pagamentos do PAB de 01/2022 a 10/2022, das folhas de pagamentos do Seguro-Desemprego (exceto Seguro-Desemprego Pescador Artesanal) e das bases de dados da Maciça, da GFIP, do SIAPE, do Sistema de Informações de Estatais (Siest) e de servidores militares e do Banco Central do Brasil (Bacen).

Frente aos resultados apresentados nos itens de 1 a 4 indicados anteriormente, registram-se nas tabelas 14 e 15, a seguir, os impactos financeiros deles decorrentes, no que se refere especificamente aos períodos financiados pelo BIRD, conforme inicialmente descritos na tabela 7 do item 2.2.1 deste relatório:

**Tabela 14 - Consolidação dos resultados dos achados 1 e 2 do Relatório nº 1094298, sem contabilização do BEN-EXTRA para os meses de novembro e dezembro de 2021, contemplados com o financiamento do BIRD:**

MesFolha	FAMILIAS	VL_DISPONIBILIZADO
11/2021	5.457.313	67.478.517,00*
12/2022	24	2.558,00**
<b>Total</b>	<b>2422862</b>	<b>67.481.075,00</b>

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria a partir das bases de dados e papeis de trabalho da equipe responsável pela avaliação do PAB.

\*-Para fins de pagamentos indevidos, os benefícios elegíveis e não pagos descritos na tabela 9, foram compensados com os benefícios pagos indevidamente constantes da tabela 10, bem como foram somados os casos do Achado 1 referentes à competência de novembro de 2021.

\*\* Valores abaixo dos apresentados no item 2 do Relatório nº 1094298, tendo em vista que foram desconsiderados os valores disponibilizados às famílias a título de BEN-EXTRA.

**Tabela 15 - Consolidação dos resultados dos achados 2, 3 e 4 do Relatório nº 1094298, sem contabilização do BEN-EXTRA e sem duplicação de uma mesma família em mais de um achado, para os meses de janeiro a março de 2022, contemplados com o financiamento do BIRD:**

MesFolha	FAMILIAS	VL_DISPONIBILIZADO *
01/2022	856735	127.032.476,00
02/2022	865447	132.157.462,00
03/2022	700648	110.808.217,00
<b>Total</b>	<b>2.422.830</b>	<b>369.998.155,00</b>

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria a partir das bases de dados e papeis de trabalho da equipe responsável pela avaliação do PAB.

\* Valores abaixo da soma dos valores apresentados nos itens 2, 3 e 4 do Relatório nº 1094298, tendo em vista que foram expurgadas as duplicações, referentes aos casos em que uma mesma família consta em mais de um achado da auditoria.

## **6. CONTROLES INTERNOS ADEQUADOS NA GESTÃO DOS CONTRATOS DE FINANCIAMENTO.**

Como já informado ao longo deste relatório de avaliação, em 2022 houve o aporte de recursos externos para cobertura de fundos junto ao Tesouro Nacional apenas do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do banco alemão KfW. O desembolso do BIRD foi no financiamento parcial sobre o componente 2 - Bolsa Família – Expansão, ou seja, benefícios pagos às famílias acima da linha de base de março de 2020 (13.058.228), durante o período de junho a outubro de 2021, momento que esse programa se encerrou e foi sucedido pelo Programa Auxílio Brasil, tendo financiado a expansão, a exemplo do PBF, para o período de novembro de 2021 a março de 2022, enquanto o KfW financiou gastos retroativos do componente 2 - Bolsa Família – estoque (até a linha de base <13.058.228), referente à folha de novembro de 2020.

A unidade executora nacional responsável pela gestão do Programa Bolsa Família em 2022 foi o Ministério da Cidadania, sendo a coordenação financeira e o acompanhamento da gestão dos contratos de empréstimo junto aos agentes financiadores de responsabilidade da Unidade de Coordenação do Projeto (UCP), vinculada à Coordenação-Geral de Cooperação Técnica (CGCT), da Secretaria-Executiva, enquanto a gerência financeira e a responsabilidade técnica ficaram a cargo da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC).

Tendo em vista a mudança de governo no Poder Executivo Federal, as ações finais para encerramento do Programa estão sendo conduzidas atualmente pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

A conformidade das listas mensais e os pagamentos dos benefícios tanto do PBF quanto do PAB, foram operacionalizados por meio de contratos firmados inicialmente entre o MC e a Dataprev e entre o MC e a Caixa, respectivamente.

A elaboração das demonstrações financeiras e notas explicativas auditáveis do Programa ficou a cargo do Ministério da Fazenda, por intermédio da Coordenação-Geral de Operações da Dívida Pública (Codip), da Secretaria do Tesouro Nacional.

Com relação ao Monitoramento do Programa, e objetivando também o atendimento de dispositivo contratual ajustado entre os agentes financiadores, apresenta-se no quadro a seguir a relação com os comprovantes de elaboração e encaminhamento dos relatórios de avanços do Programa:

**Quadro 1 – Encaminhamento dos Relatórios de Progresso**

Agente Financiador	Requisito Contratual	Documentos Encaminhados	Comprovantes Encaminhamento
BIRD	Anexo 2 – Seção II	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Relatório de Progresso Semestral (Matriz de Indicadores);</li> <li>✓ Relatório Final do Projeto e Matriz de Indicadores</li> </ul>	<p>Ofício nº 37/2022/SE/DAI/CGCT/MC (SEI 12018011, 12017979 e 12018010);</p> <p>Ofício nº 792/2023/MDS/SE/CGAA (SEI 13701200)</p>
KfW	Cláusula 9.02 Contrato de Empréstimo	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Relatório de Progresso e Matriz de Indicadores</li> </ul>	Ofício nº 791/2023/MDS/SE/CGAA (SEI 13635499, 13686436 e 13506079)

Fonte: Elaboração própria a partir de expedientes disponibilizados à equipe de auditoria.

Com base nesses relatórios de monitoramento, os gestores informaram que:

#### Relatório de Progresso – BIRD

Quanto aos indicadores 1 e 2 do Objetivo: *Mitigar efeitos econômicos negativos associados ao COVID-19 sobre a renda de famílias pobres*. Com relação ao Indicador 1 – *Famílias que foram mantidas acima da linha da extrema pobreza, conforme definida pelo programa, com financiamento do projeto (número)*; os valores atingidos (9.959.838) foram substancialmente superiores às metas estabelecidas (1.200.000) inicialmente pelo Projeto. Quanto ao Indicador 2 - *Apoio à renda média recebida com financiamento do projeto por famílias como proporção da renda no momento da solicitação (Porcentagem)* – Segundo a Matriz de Indicadores apresentada em conjunto com o Relatório de Progresso final, a meta prevista era de 55%, tendo sido alcançado 53,32% (sem a incidência do pagamento do Benefício Extraordinário em 2022) e 75,85% (com a incidência do pagamento do Benefício Extraordinário em 2022).

Quanto aos indicadores 3 e 4 do Objetivo - *Mitigar os riscos de efeitos econômicos negativos decorrentes da COVID-19 no capital humano de famílias pobres*, o Indicador 3 – *Crianças entre 6 e 17 anos que se beneficiaram de CCT com financiamento do projeto cuja frequência escolar estava sendo monitorada pelo programa (Porcentagem)*, teve meta estabelecida em 85%, tendo sido possível auferir apenas os resultados consolidados no bimestre junho/julho do ano de 2022, com o alcance de 70,56%. Para o Indicador 4 - *Crianças com menos de 7 anos de idade que se beneficiam de CCT com financiamento do projeto e cuja conformidade com checkups de saúde estava sendo monitorada pelo programa (Porcentagem)*, a meta estabelecida foi de 60%, tendo sido alcançado 45,32%, considerando os impactos decorrentes das medidas do governo no processo de acompanhamento e os limites nos períodos de medição, conforme apresentado no relatório de progresso final do BIRD.

Para os indicadores restantes 5, 6 e 7 do Objetivo: *Transferências de Renda Condicionada para famílias na pobreza e extrema pobreza*, o Indicador 5 – *Beneficiários de programas de rede*

de segurança social (CRI, Número), a meta prevista foi de 2.900.000 beneficiários, tendo sido alferido o número de 20.252.936 beneficiários. Para o indicador 6 – *Casos do mecanismo de reparação de queixas do BF resolvidos em 30 dias (Porcentagem)* – a meta estabelecida foi de 60%, tendo sido alferido o percentual de 93%. Por fim, o Indicador 7 - Adoção e aperfeiçoamento de estratégias de comunicação com canais específicos para grupos vulneráveis do BF que aumentam o conhecimento da existência do Fala BR para queixas relacionadas com o BF (Sim/Não), a meta prevista foi de Sim e o acompanhamento demonstrou que Sim, ou seja, de fato ou um aumento do conhecimento e uso da ferramenta Fala.BR.

#### Relatório de Progresso – kFW

Para os indicadores do Objetivo: Mitigar os efeitos econômicos negativos associados ao COVID-19 sobre a renda e os riscos de danos ao capital humano, as metas estabelecidas e auferidas foram:

**Quadro 2 – Metas e Aferições dos Indicadores de 1.a a 1.f**

<b>Indicadores</b>	<b>Metas</b>	<b>Aferições</b>
1.a. Famílias que são mantidas acima da linha da extrema pobreza, conforme definida pelo programa, com financiamento do projeto- Mulheres Indígenas Female (Número)	1.800	39.984
1.b. Famílias que são mantidas acima da linha da extrema pobreza, conforme definida pelo programa, com financiamento do projeto- Homens Indígenas (Número)	400	24.190
1.c. Famílias que são mantidas acima da linha da extrema pobreza, conforme definida pelo programa, com financiamento do projeto- Mulheres Quilombolas (Número)	1.100	35.365
1.d. Famílias que são mantidas acima da linha da extrema pobreza, conforme definida pelo programa, com financiamento do projeto- Homens Quilombolas (Número)	400	28.583
1.e. Famílias que são mantidas acima da linha da extrema pobreza, conforme definida pelo programa, com financiamento do projeto- Mulheres de Outros Grupos (Número)	990.300	7.078.828
1.f. Famílias que são mantidas acima da linha da extrema pobreza, conforme definida pelo programa, com financiamento do projeto- Homens de Outros Grupos (Número)	233.000	2.752.888

Fonte: Matriz de Indicadores – Relatório Final de Progresso KfW.

Também foi possível verificar o devido cumprimento das cláusulas inerentes ao pagamento dos encargos da dívida para o exercício de 2022.

No que tange a outras deficiências de controles internos, relacionadas aos pagamentos dos benefícios contemplados no Programa PAB, conforme apresentado no item 5 deste relatório, foram expedidas 9 (nove) recomendações no relatório de auditoria nº 1094298 com prazo limite para atendimento até 30/06/2023, uma vez que o relatório final foi enviado aos

gestores no início de abril de 2023.

Já a recomendação emitida no relatório nº 1066426, relativo à avaliação 2022 do programa de apoio financeiro de enfrentamento à COVID-19, se encontra no estágio de “Recomendação Atendida Parcialmente”, sendo necessária a apresentação de informações complementares com relação aos Relatórios Anuais de Execução para os programas PBF 2021 e PAB 2022.

Diante de todo o exposto e com relação à gestão dos contratos de financiamento, os controles foram considerados razoavelmente adequados para a apresentação dos pedidos de desembolso, o acompanhamento dos gastos e a preparação das demonstrações financeiras.

# CONCLUSÃO

Em vista dos trabalhos de avaliação conduzidos na gestão dos Contratos de Empréstimo firmados entre a República Federativa do Brasil e os agentes financiadores BIRD e KfW, no âmbito do Programa Emergencial de Apoio à Renda de Populações Vulneráveis Afetadas pela Covid-19 no Brasil, apresentam-se as seguintes considerações:

1. As Demonstrações financeiras apresentadas (IFR 2º Sem/2022 e Notas Explicativas) refletem os registros dos montantes financiados nos componentes e subcomponentes e esses registros estão sustentados em princípios e controles contábeis razoavelmente adequados e segundo os fatos ocorridos no período a que se referem.
2. As despesas apresentadas nas Demonstrações Financeiras (IFR 2º Sem/2022), segundo as definições de cada agente financiador, são elegíveis e suficientes para suportar os Pedidos de Desembolso apresentados, tanto no aspecto financeiro, relacionado aos valores sacados pelos beneficiários, quanto no atendimento dos aspectos normativos/conformidade para a concessão dos benefícios a beneficiários elegíveis. Verificou-se também que tais despesas estão sustentadas em documentos/evidências suficientes para a comprovação do fato gerador, segundo os critérios, os componentes, a data de ocorrência e os limites definidos nos Contratos de Empréstimo, além de estarem adequadamente convertidas da moeda nacional para a moeda da operação.
3. As movimentações bancárias das contas envolvidas no fluxo fiduciário dos Programas Bolsa Família e Auxílio Brasil permitiram o monitoramento dos recursos transferidos ao agente operador dos pagamentos (CAIXA), assim como dos pagamentos aos beneficiários dos montantes mais expressivos, com divergências poucos representativas (inferior a 1%), considerando os relatórios parciais analisados pela equipe de auditoria.
4. A compatibilização das informações registradas no Siafi com os registros financeiros mantidos pelo operador do pagamento (CAIXA) foram limitadas às ordens de pagamento para a transferência desses recursos, para as quais foram consideradas adequadas, não alcançando outros registros efetuados por aquele agente financeiro.
5. Foram utilizadas as informações dos relatórios da CAIXA para confirmação dos valores sacados pelos beneficiários, para fins de confirmação dos montantes desembolsados pelos agentes financiadores.
6. Com relação às recomendações expedidas pela CGU, as unidades auditadas, de maneira geral, têm apresentado informações adotadas para implementação das recomendações para análise pelas áreas técnicas responsáveis no âmbito da CGU.



**CGU**

Controladoria-Geral da União

## **RELATÓRIO DOS AUDITORES INDEPENDENTES SOBRE A DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS BÁSICAS**

**Nº do Contrato de Empréstimo:** BIRD nº 9172-BR.

**Nome do Projeto:** Programa Emergencial de Apoio à Renda de Populações Vulneráveis Afetadas pelo COVID-19 no Brasil.

**Unidades Executoras:** Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Unidade de Coordenação do Programa (UCP), vinculada à Secretaria Executiva, Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania; Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional.

**Período Auditado:** 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2022.

Ao Senhor Secretário da Secretaria Executiva/MDS,

Ao Senhor Secretário da STN/MF,

Examinamos o Relatório de Gerenciamento Financeiro – IFR 1-A e Notas Explicativas, referente ao 2º Sem/2022, que contemplam a movimentação do exercício de 2022 e acumulado até 31/12/2022, incluindo o resumo das principais políticas contábeis, correspondentes ao Programa Emergencial de Apoio à Renda de Populações Vulneráveis Afetadas pelo COVID-19 no Brasil, executado pelo atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e pelo atual Ministério da Fazenda (MF), parcialmente financiado com recursos do Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). As referidas demonstrações foram elaboradas pela Coordenação-Geral de Operações da Dívida Pública (CODIP), da Secretaria do Tesouro Nacional/MF com base no item D.3 do Manual Operacional do Programa.

### **Opinião sobre as demonstrações financeiras**

Em nossa opinião, as demonstrações financeiras acima referidas apresentam razoavelmente, em todos os aspectos relevantes, os orçamentos e os pagamentos reembolsados no âmbito do Programa em 31/12/2022. Com isso, podemos opinar que as despesas apresentadas nas Demonstrações Financeiras (IFR 2º Sem/2022), classificadas para a coluna BIRD como “despesa elegíveis”, estão suportadas em documentação hábil e suficientes para garantir os Pedidos de Desembolso apresentados ao Banco, tanto no aspecto financeiro de acordo com o critério de elegibilidade estabelecido no Manual Operacional do Programa, ou seja, relacionados aos valores sacados pelos beneficiários, quanto no atendimento dos aspectos normativos/conformidade para a concessão dos benefícios a beneficiários elegíveis; segundo os componentes, data de ocorrência e limites definidos nos Contratos de Empréstimo, bem como, representam na moeda nacional e conforme a taxa de conversão ajustada, os montantes equivalentes desembolsados na moeda da operação.

### **Base para opinião**

Nossa auditoria foi conduzida de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria (ISA), emitidas pela Federação Internacional de Contadores (IFAC), e os requerimentos específicos do Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD ajustados por intermédio do Termo de Referência pactuados com a Auditoria. Nossas responsabilidades, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção a seguir intitulada “*Responsabilidades dos auditores pela auditoria*”. Somos independentes em relação ao Projeto auditado, de acordo com os princípios éticos relevantes previstos no Código de Conduta Profissional do Servidor da CGU, e cumprimos com as demais responsabilidades definidas nesse Código. Acreditamos que a evidência de auditoria obtida é suficiente e apropriada para fundamentar nossa opinião de auditoria.

### **Responsabilidades da Administração e dos encarregados pela governança do Projeto e pelas demonstrações financeiras**

A administração do Projeto é responsável pela elaboração e adequada apresentação das demonstrações financeiras de acordo com as cláusulas do Contrato de Empréstimo BIRD nº 9172-BR e/ou segundo os requisitos previstos no Termo de Referência da Auditoria do Programa Emergencial de Apoio à Renda de Populações Vulneráveis Afetadas pelo COVID-19 no Brasil, estabelecendo diretrizes para elaboração de relatórios financeiros, o que inclui determinar que o critério de caixa constitui uma base contábil aceitável nas circunstâncias, e pelos controles internos julgados como necessários para permitir a elaboração dessas demonstrações financeiras livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

Os encarregados pela governança são responsáveis por supervisionar o processo de elaboração e divulgação das informações financeiras do Projeto.

### **Responsabilidades dos auditores pela auditoria das demonstrações financeiras**

Nossos objetivos são obter segurança razoável de que as demonstrações financeiras, tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e emitir relatório de auditoria contendo nossa opinião. Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não é uma garantia de que uma auditoria realizada de acordo com as normas internacionais de auditoria sempre detecta as eventuais distorções relevantes existentes. As distorções podem ser decorrentes de fraude ou erro e são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, possam influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões econômicas dos usuários tomadas com base nessa demonstração.

Como parte da auditoria de acordo com as normas de auditoria, nós exercemos julgamento profissional e mantemos o ceticismo profissional durante toda a auditoria. Nós também:

- Identificamos e avaliamos os riscos de distorção relevante nas demonstrações financeiras, independentemente se causada por fraude ou erro, planejamos e executamos procedimentos de auditoria que respondam a esses riscos e obtemos evidência de auditoria que seja suficiente e apropriada para fornecer uma base para a opinião do auditor. O risco de não se detectar uma distorção relevante resultante de fraude é maior que aquele de se detectar uma distorção relevante resultante de erro,

uma vez que a fraude pode envolver conluio, falsificação, omissões intencionais, falsas declarações ou transgressão dos controles internos.

- Obtemos entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria para planejar procedimentos de auditoria que são apropriados nas circunstâncias, mas não para fins de expressar uma opinião sobre a eficácia desses controles internos da entidade.
- Avaliamos a adequação das práticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis e das respectivas divulgações feitas pela administração.
- Avaliamos a apresentação geral, a estrutura e conteúdo das demonstrações financeiras, inclusive as divulgações e se as demonstrações financeiras representam as correspondentes transações e eventos subjacentes de forma a alcançar a apresentação adequada.

Nos comunicamos com os responsáveis pela governança sobre, entre outros assuntos, o escopo planejado, o cronograma e os achados significativos da auditoria, incluindo quaisquer deficiências significativas no controle interno que identificamos durante a auditoria.

**Parágrafo(s) de ênfase(s) e outros assuntos:** sem modificar a nossa opinião, chamamos atenção para o(s) seguinte(s):

**Ênfase:**

A Nota 03 das Notas Explicativas descrevem o regime de caixa como prática contábil adotada para a elaboração e apresentação das demonstrações financeiras. Tais demonstrações financeiras foram elaboradas para auxiliar a administração do Programa a demonstrar o cumprimento das disposições do Contrato de Empréstimo acima mencionado e, conseqüentemente essas demonstrações financeiras podem não servir para outras finalidades.

Brasília, 25 de abril de 2023.



**CGU**

Controladoria-Geral da União

**RELATÓRIO DE ASSEGURAÇÃO RAZOÁVEL DOS  
AUDITORES INDEPENDENTES SOBRE OS RELATÓRIOS  
FINANCEIROS, AS DECLARAÇÕES DE DESPESAS E AS  
SOLICITAÇÕES DE DESEMBOLSO**

Senhor Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome,

**Objeto**

Compõem o Objeto do presente trabalho todos os fundos desembolsados integralmente pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do atual Ministério da Fazenda, tendo a Caixa como operador das despesas do Programa Bolsa Família (as "Entidades"), sob o procedimento de reembolso efetuado pelo KfW no período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2022, conforme as condições financeiras do Contrato de Cooperação Financeira com o Brasil – Contrato de Empréstimo nº KfW BMZ/2020.6850.0 – Programa Emergencial Corona Brasil – Programa Emergencial de Apoio à Renda de Populações Vulneráveis Afetadas pelo COVID-19 no Brasil (o "Projeto").

**Nível de segurança obtida – Norma utilizada**

Este trabalho é um trabalho de asseguarção razoável em conformidade com a "International Standard on Assurance Engagements" (ISAE 3000 - Revisada), tal como publicada pelo "International Auditing and Assurance Standards Board" do "International Federation of Accountants", tendo por equivalente em língua portuguesa a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TO 3000, publicada pelo Conselho Federal de Contabilidade. Esta norma requer que o auditor independente planeje e execute os procedimentos considerados necessários para obter uma garantia razoável sobre as Informações sobre o Objeto (incluindo, se necessário, visitas ao local).

**Critérios aplicáveis**

Com base nas Informações sobre o Objeto, nossa conclusão com asseguarção razoável se destina a confirmar se em todos os aspectos relevantes:

- a) Os pagamentos executados pelas Entidades aos beneficiários finais foram efetuados de acordo com as condições dos Acordos Relevantes e a Legislação Nacional. Se despesas inelegíveis forem identificadas, estas devem ser indicadas separadamente no Relatório.
- b) As despesas são apoiadas por evidências relevantes e confiáveis e foram para as finalidades do Projeto (Comprovantes de Transferência de Recursos da

União para a Caixa – Ordem Bancária, Relatórios de Saques da Caixa e movimentação financeira da Conta Suprimentos aberta especificamente para o Projeto). Não houve indicações destas despesas já terem sido financiadas por outras fontes. O reembolso pelo KfW no período indicado acima, se deu sobre despesas incorridas em novembro de 2020, portanto, sobre despesas retroativas ao Contrato de Empréstimo.

- c) A SOE referida no Relatório é confiável para apoiar a solicitação de desembolso única apresentada. Existe uma ligação clara entre o IFR, a solicitação de desembolso apresentada ao KfW e os registos contábeis das Entidades.
- d) As despesas financiadas pelo KfW estavam em conformidade com os Acordos Relevantes e com a Legislação Nacional reguladora do Programa Bolsa Família financiado.

### **Limitações ao trabalho de asseguarção**

Não houve limitações impostas aos trabalhos asseguarção razoável no âmbito do Projeto.

### **Propósito específico**

As Informações sobre o Objeto e os Critérios aplicáveis foram desenvolvidas para atender a um propósito específico do Contrato de Empréstimo BMZ 2020.6850.0, portanto, tais Informações podem não servir para outras finalidades.

### **Responsabilidades**

A elaboração do IFR 2º Sem/2022 e das Notas Explicativas 2022 correspondentes, do SOE nº 01 e Pedido de Desembolso nº 01 correspondente (em conjunto "Informações sobre o Objeto") são de responsabilidade das Entidades.

As informações financeiras devem ser elaboradas em conformidade com o padrão das normas contabilidade aplicadas de forma consistente e com os acordos subjacentes que regem a utilização dos fundos, especialmente o Contrato de Empréstimo, incluindo o Acordo em Separado correspondente, bem como outros acordos que canalizem fundos para terceiros com base na contribuição financeira ou no empréstimo (em conjunto, os "Acordos Relevantes").

Também é responsabilidade das Entidades a manutenção de controles internos que assegurem que as Informações sobre o Objeto sejam produzidas livres de distorção relevante.

A responsabilidade do Auditor é de reduzir o risco do trabalho para um nível aceitavelmente baixo nas circunstâncias do trabalho, para emitir conclusão que possibilite expressar sua opinião com segurança razoável sobre as Informações do Objeto de acordo com os Critérios Aplicáveis.

Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não é uma garantia de que um trabalho realizado de acordo com a norma ISAE 3000 – Revisada, sempre detecta as eventuais distorções relevantes existentes. As distorções podem ser decorrentes de

fraude ou erro e são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, possam influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões dos usuários tomadas com base nas Informações do Objeto.

Como parte do trabalho de acordo com a norma ISAE 3000 - Revisada, o Auditor exerce julgamento profissional e mantém o ceticismo profissional durante todo o trabalho. O Auditor também:

- a) Identifica e avalia os riscos de distorção relevante nas Informações do Objeto, independentemente se causada por fraude ou erro, planeja e executa procedimentos que respondam a esses riscos e obtém evidência que seja suficiente e adequada para fornecer uma base para a conclusão do Auditor. O risco de não se detectar uma distorção relevante resultante de fraude é maior que aquele de se detectar uma distorção relevante resultante de erro, uma vez que a fraude pode envolver conluio, falsificação, omissões intencionais, falsas declarações ou transgressão dos controles internos.
- b) Obtém entendimento dos controles internos relevantes para o trabalho para planejar procedimentos de auditoria que são apropriados nas circunstâncias, mas não para fins de expressar uma opinião sobre a eficácia desses controles internos da entidade.
- c) Avalia a adequação das práticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis e das respectivas divulgações feitas pelas Entidades.
- d) Avalia a apresentação geral, a estrutura e conteúdo das Informações do Objeto, bem como se tais Informações representam as correspondentes transações e eventos subjacentes de forma a alcançar a apresentação adequada.

### **Exigências profissionais e declaração de independência**

Somos independentes em relação ao Objeto e às Entidades, de acordo com os princípios éticos relevantes previstos nos Códigos de Conduta Profissional do Servidor da CGU e do Servidor Público, e cumprimos com as demais responsabilidades definidas nesses Códigos.

### **Resumo do trabalho realizado**

O trabalho foi realizado em Brasília, no período de 16/01/2023 a 15/04/2023, no regime de teletrabalho, mediante acesso aos processos eletrônicos mantidos no Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Foram analisadas 100% das despesas constantes do pedido de desembolso nº 01 submetido ao KfW em 2022, sob o aspecto financeiro e de controles da Caixa. Quanto aos aspectos de conformidade, nos valem os trabalhos de avaliação conduzidos pela CGU que impactaram o programa Bolsa Família em 2020.

Acreditamos que as evidências obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar

as opiniões emitidas no tópico Conclusão do auditor sem ressalva, sobre as Informações do Objeto. Para tanto apresentamos resumidamente as análises efetuadas com vista a checagem dos critérios inicialmente aplicáveis:

- a) Promovemos o levantamento dos registros contábeis no Siafi (Sistema de Administração Orçamentária, Financeira e Contábil do Governo Federal) a partir da ação do Programa Bolsa Família (PBF) 2020 para o rastreamento do orçamento e execução orçamentária e financeira, objetivando a checagem dos recursos transferidos à Caixa para honrar os pagamentos aos beneficiários considerados elegíveis para a folha de Novembro de 2020 (folha financiada parcialmente pelo Contrato de Empréstimo KfW BMZ/2020.6850.0).
- b) A partir dos Relatórios de pagamentos do PBF da Caixa (Relatório de Valores Disponibilizados, Sacados e Não sacados, referentes a folha de Novembro de 2020 – posição 24 e 27/09/2021), promovemos o cotejamento com a movimentação financeira da Conta Suprimentos (Conta gráfica específica para o PBF 2021 onde os recursos transferidos pela União são depositados e de controle dos saques efetuados) com vistas a assegurar que os valores indicados como sacados efetivamente representaram a disponibilização dos recursos aos beneficiários;
- c) A partir dos relatórios de auditorias realizadas pela CGU sobre a conformidade no pagamento de benefícios sociais concedidos em 2020, verificamos se foram identificados possíveis pagamentos indevidos do PBF para a folha de novembro de 2020, ou seja, se o montante apresentado para fins de desembolso pelo KfW estavam representados por despesas elegíveis ao Programa e se as demais condições apresentadas no Contrato de Empréstimo BMZ 2020.6850.0 foram atendidas;
- d) Promovemos o cotejamentos dos valores líquidos considerados elegíveis, ou seja, sustentados em despesas elegíveis ao programa PBF e suportados em valores efetivamente sacados pelos beneficiários com os registros do SOE a fim de checar se haveria uma clara identificação entre a documento de suporte das despesas com o SOE e deste com o pedido de desembolso;
- e) Verificamos se as informações orçamentárias, de pagamento do governo federal e de controles dos valores efetivamente sacados pelos beneficiários, assim como dos montantes desembolsados pelo KfW para o programa Bolsa Família (estoque) estavam adequadamente refletidas nas demonstrações financeiras do Projeto (IFR 2º Sem/2022 e Notas Explicativas);
- f) Verificamos se o pedido de reembolso foi atendido total ou parcialmente, de modo a avaliar alguma adoção de providências pelas entidades.

#### **Conclusão do auditor sem ressalvas**

Examinamos as Demonstrações Financeiras – IFR 2º Sem/2022, Notas Explicativas, SOE nº 01 e Pedido de Desembolso nº 01, apresentados no período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2022, e as respectivas Notas Explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis adotadas.

Em nossa opinião, segundo os Critérios Aplicáveis descritos neste Relatório, podemos

concluir com garantia razoável que:

- a) Os pagamentos executados pelas Entidades aos beneficiários finais foram efetuados de acordo com as condições dos Acordos Relevantes.
- b) As despesas são apoiadas por evidências relevantes e confiáveis (Comprovantes de Transferência de Recursos da União para a Caixa – Ordem Bancária, Relatórios de Saques da Caixa e movimentação financeira da Conta Suprimentos aberta especificamente para o Projeto). Não houve indicações destas despesas já terem sido financiadas por outras fontes. Tão pouco existiam saldos em contas a receber do projeto (como adiantamentos/sinal, créditos fiscais, etc.) que não foram liquidadas, mas reembolsadas pelos fundos do KfW em períodos anteriores ao Relatório.
- c) O SOE é confiável para apoiar a Solicitação de Desembolso correspondente. Existe uma ligação clara entre o SOE e a Solicitação de Desembolso apresentada ao KfW e os registos contábeis da Entidade.
- d) O montante financiado relativo ao Bolsa Família (folha de novembro de 2020) atende à conformidade do Programa e aos requisitos do Contrato de Empréstimo BMZ 2020.6850.0.
- e) Nenhuma outra constatação ou observação importante foi revelada durante o trabalho.
- f) Trata-se do primeiro e único relatório de auditoria para o KfW, não existindo observações de relatórios anteriores pendentes de atendimento.

Brasília, 25 de abril de 2023.