

VOTO

Trago a exame deste Tribunal Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada no Programa Auxílio Brasil (PAB) com o objetivo de avaliar os aspectos relacionados à focalização, equidade e custo-efetividade, bem como os desafios enfrentados para a implementação do referido programa.

2. A fiscalização em questão foi empreendida pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) obedecendo às normas e padrões de auditoria inerentes aos trabalhos empreendidos por esta Corte, e compreendeu o período de abril a novembro deste ano, entre as fases de planejamento, execução e elaboração do correspondente relatório. Ao final do trabalho, minuta do relatório da auditoria foi ainda remetida para comentário dos gestores, sendo a análise desses comentários realizada no “Apêndice F” e refletidos no relatório final que integra este processo.

3. O PAB foi instituído mediante a [Medida provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021](#), convertida posteriormente na [Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021](#), em substituição ao Programa Bolsa Família (PBF), como instrumento de política pública que visa a mitigação da pobreza e extrema pobreza, mediante transferência de renda da União para as famílias beneficiárias, e passou a ser o principal instrumento de garantia de renda no novo cenário de pobreza que adveio da crise da Covid-19.

4. Considerando o novo desenho do programa, a importância do tema, a alta materialidade envolvida e a possibilidade de contribuir para o melhor desempenho da política de transferência de renda, a SecexPrevidência propôs a realização desta auditoria operacional com o objetivo de avaliar o PAB, efetuando-se comparações com o programa anteriormente conduzido também com esse objetivo, o Bolsa Família, fiscalização essa que foi por mim autorizada no âmbito do TC 006.049/2022-2.

5. O volume de recursos fiscalizados foi da ordem de R\$ 114,2 bilhões projetados até o fim de 2022. Para 2023, mantidas as condições atuais, o programa consumirá cerca de R\$ 153,8 bilhões do Orçamento-Geral da União.

6. Consoante mencionado, o objetivo da auditoria consistiu em avaliar as mudanças advindas do PAB quanto à focalização, à equidade e ao custo-efetividade, bem como os desafios enfrentados para a sua implementação, de maneira que, para alcançar esse objetivo, foram formuladas as seguintes questões de auditoria durante a fase de planejamento dos trabalhos:

Questão 1: O PAB distribui os recursos de forma equitativa entre os membros das famílias beneficiárias?

Questão 2: O PAB apresentou melhoria de custo-efetividade da política de transferência de renda?

Questão 3: Qual é o nível de focalização do PAB considerando as estimativas dos erros de inclusão e exclusão?

Questão 4: Qual é o nível de implementação e desafios dos novos benefícios criados pelo PAB, a saber: Auxílio Criança Cidadã (ACC), Auxílio Esporte Escolar (AEE), Bolsa Iniciação Científica Júnior (BICJr), Auxílio Inclusão Produtiva Urbana (AIPU) e Auxílio Inclusão Produtiva Rural (AIPR)?

7. Derivam dessas formulações os achados de auditoria encontrados pela equipe de fiscalização, os quais foram submetidos previamente aos gestores, para seus comentários, antes do lançamento das conclusões e proposições definitivas da equipe, chanceladas pelo corpo diretivo da SecexPrevidência, os quais foram reproduzidos no relatório precedente.

8. Vale ressaltar, quanto aos critérios e metodologia empregada no trabalho de auditoria, que para aferir o nível de equidade *per capita* do programa avaliado, foram utilizados como parâmetros a equidade *per capita* do seu antecessor, o Programa Bolsa Família (PBF) e, posteriormente, o conjunto de benefícios aprovados por ocasião da criação do PAB, que integra o que se convencionou chamar de PAB “cesta raiz”.

9. Os resultados obtidos para o PBF e o PAB “cesta raiz” também foram utilizados como critérios para mensuração do custo-efetividade do PAB, programa esse que também inclui parcelas de benefícios extraordinários e complementares.

10. Para melhor compreensão do Programa, necessário, portanto, realizar uma síntese das condições de sua implementação.

11. O PAB, além de garantir uma renda básica às famílias vulneráveis busca simplificar a cesta de benefícios e estimular a emancipação dessas famílias para que alcancem autonomia e superem situações de vulnerabilidade social. Essa emancipação, muito necessária, não foi objeto de avaliação nestes autos, uma vez que os mecanismos criados são ainda recentes, haja vista ter o programa em questão cerca de apenas 1 (um) ano.

12. É coordenado pelo Ministério da Cidadania (MC), órgão responsável por gerenciar os benefícios e pelo envio de recursos para pagamento a ser realizado por outros órgãos estatais.

13. A legislação do PAB promoveu atualização das chamadas linhas de pobreza utilizadas nas políticas públicas nacionais, de sorte que são considerados elegíveis ao programa as famílias em situação de pobreza, cuja renda familiar *per capita* mensal se situe entre R\$ 105,01 (cento e cinco reais e um centavo) e R\$ 210,00 (duzentos e dez reais); e em situação de extrema pobreza, com renda familiar *per capita* mensal igual ou inferior a R\$ 105,00 (cento e cinco reais).

14. Ainda segundo a Lei, as famílias que se enquadrarem na situação de pobreza apenas serão elegíveis ao Programa Auxílio Brasil se possuírem em sua composição gestantes, nutrízes ou pessoas com idade até 21 (vinte e um) anos incompletos.

15. Com sua criação houve reformulação daqueles benefícios antes existentes no PBF, tendo sido majorados os valores pagos, com reconfiguração sob outras denominações: Benefício de Composição Familiar (BCF), Benefício Primeira-Infância (BPI), Benefício para Superação da Pobreza (BSP) e Benefício Compensatório de Transição (BComp). Esses benefícios caracterizam a chamada “cesta raiz” aludida no relatório da SecexPrevidência.

16. Além dos citados benefícios da “cesta raiz”, foram criados outros cinco: Auxílio Esporte Escolar (AEE), Bolsa de Iniciação Científica Júnior (BICJr), Auxílio Criança Cidadã (ACC), Auxílio Inclusão Produtiva Rural (AIPR) e Auxílio Inclusão Produtiva Urbana (AIPU).

17. No “Apêndice A” do Relatório a equipe elaborou quadro comparativo das composições dos benefícios pagos por ocasião do programa anterior frente aos benefícios elegíveis para as famílias, conforme a respectiva configuração e condições de enquadramento, reproduzido a seguir:

“Apêndice A – Quadro comparativo de benefícios (PBF versus PAB)”

PBF (Extinto)		PAB (Vigente)	
Benefícios	Valor mensal (R\$)	Benefícios da cesta raiz	Valor mensal
Benefício básico para família extremamente pobre	R\$ 100,00	-	-
Benefício variável por gestantes de família pobre* (BVG)	R\$ 49,00 até R\$ 245,00 (até 5 beneficiários**)	Benefício composição familiar (BCF) por gestantes de família pobre* (BCG)	R\$ 65,00
Benefício variável por nutrízes de	R\$ 49,00 até R\$ 245,00	Benefício composição familiar (BCF) por nutrízes de	R\$ 65,00

PBF (Extinto)		PAB (Vigente)	
Benefícios	Valor mensal (R\$)	Benefícios da cesta raiz	Valor mensal
família pobre* (BVN)	(até 5 beneficiários**)	família pobre* (BCN)	
Benefício variável por crianças (0-12 anos) e adolescentes (até 15) de família pobre* (BV criança)	R\$ 49,00 até R\$ 245,00 (até 5 beneficiários**)	Benefício primeira infância por crianças (0-36 meses) de família pobre* (BPI)	R\$ 130,00
		Benefício composição familiar (BCF) por crianças (4-15 anos de família pobre* (BCC)	R\$ 65,00
Benefício variável por adolescentes (16-17 anos) de família pobre* (BVJ)	R\$ 57,00, até R\$ 114,00 (até 2 beneficiários)	Benefício Composição Familiar (BCF) por adolescentes (16-17 anos) de família pobre* (BCA)	R\$ 65,00
-	-	Benefício Composição Familiar (BCF) por adolescentes (18-21 anos***) de família pobre* (BCJ)	R\$ 65,00
Benefício para superação da extrema pobreza (BSP) para família extremamente pobre	Valor para superar a ext. pobreza <i>per capita</i>	Benefício para superação da extrema pobreza (BSP) para família extremamente pobre	Valor para superar a ext. pobreza <i>per capita</i> (valor mínimo de R\$ 25,00 por membro)
-	-	Benefício Compensatório de Transição (BComp) em relação ao PBF	Valor para superar o valor anterior do PBF
-	-	Benefícios extraordinários	Valor mensal (R\$)
-	-	Benefício Extraordinário	R\$ 400,00 de renda mínima total da família após benefícios da cesta raiz
-	-	Benefício Complementar EC 123/2022	R\$ (200,00 + 400,00) de renda mínima total da família após benefícios da cesta raiz
-	-	Novos Benefícios	Valor mensal (R\$)
-	-	Auxílio Esporte Escolar por atletas de destaque de 12-17 anos das famílias acima	12 x R\$ 100,00 mensais por estudante + parcela única de R\$ 1.000,00 por família
-	-	Bolsa de Iniciação Científica Junior por estudante de destaque	12 x R\$ 100,00 mensais por estudante + parcela única de R\$ 1.000,00 por família
-	-	Auxílio Criança Cidadã por família com crianças de 0-48 meses em 31/março	R\$ 200,00 por família (turno parcial) ou R\$ 300,00 (turno integral)
-	-	Auxílio Inclusão Produtiva Rural agricultor familiar	R\$ 200,00 por família
-	-	Auxílio Inclusão Produtiva Urbana vínculo de empresa formal	R\$ 200,00 por família

18. Em relação à **Questão 1 de auditoria**, a equipe de fiscalização apontou como achado a “*III.1 Redução de equidade das famílias beneficiárias*”.

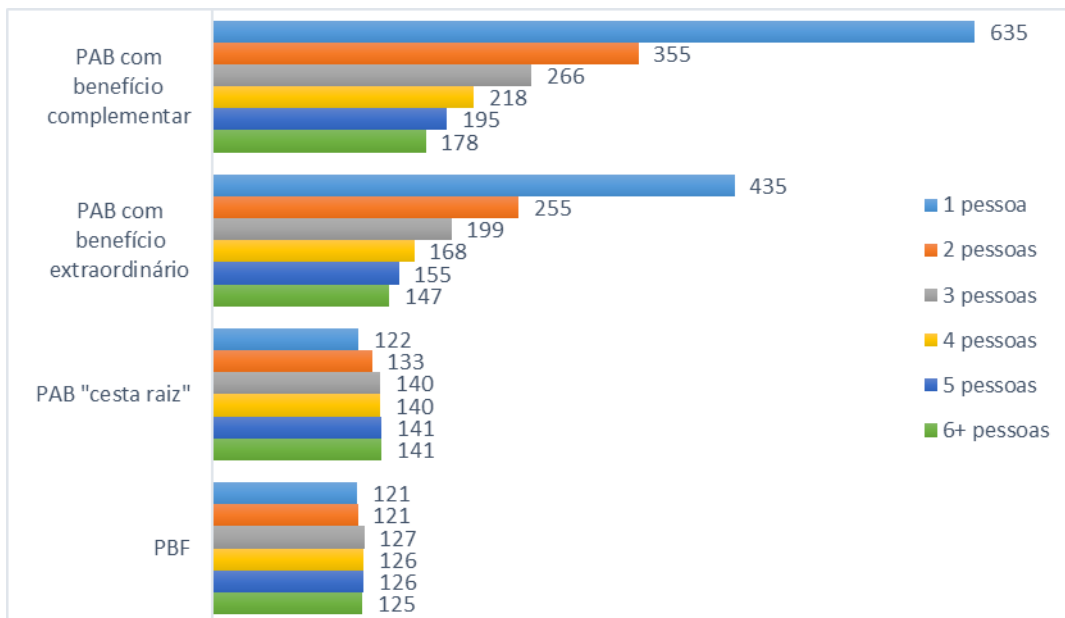
19. Explica-se que com a adoção do benefício extraordinário e, posteriormente, do benefício complementar, a equidade de recebimento de valores *per capita* entre as famílias beneficiárias do PAB reduziu-se comparada à do PBF e à do próprio PAB antes desses benefícios, e esse novo desenho do

programa terminou por prejudicar o cumprimento dos seus objetivos, gerando incentivos para que as famílias se cadastram separadamente, comprometendo, também, a qualidade do CadÚnico.

20. Utilizando-se das bases de dados de informações sobre o Programa, seus beneficiários e os pagamentos, e a partir da lista de beneficiários de agosto de 2022, a equipe fez cálculo de quanto seriam os benefícios se o PBF ainda estivesse em vigor e, posteriormente, calculado o valor do benefício *per capita* médio por classe de número de membros na família, sendo esse mesmo cálculo realizado para o PAB com o desenho inicialmente aprovado (benefícios denominados nesta auditoria de “cesta raiz”), acrescentando depois dados para o PAB com o benefício extraordinário, e para o PAB com os benefícios extraordinário e complementar, desenho esse em vigor em agosto de 2022.

21. As evidências de tal redução de equidade na distribuição dos recursos às famílias e, conseqüentemente aos indivíduos, considerando os valores *per capita*, são visualizadas nos gráficos apresentados no relatório. Considerou-se, numa primeira hipótese, somente a renda proveniente do PAB, e, numa segunda, a renda desse programa com as rendas obtidas de outras fontes que, sozinhas, não tirariam tais famílias dos critérios de elegibilidade, sendo pertinente a reprodução do Gráfico 3 apresentado no relatório que evidencia essa segunda situação:

Gráfico 3 - Valor da renda per capita por classe de número de pessoas na família e desenho do programa



22. Evidencia-se que o desenho de transferência de renda do PAB com o benefício extraordinário, pago até agosto de 2022 e já aprovado para ser pago a partir de janeiro de 2023, terminou por privilegiar as famílias ditas unipessoais. De igual maneira, com a implementação do benefício complementar, implementado a partir de agosto de 2022 e previsto para ser encerrado em dezembro de 2022 também privilegia ainda mais composições de famílias ditas unipessoais, as quais evidentemente não contém sequer crianças ou adolescentes na composição, apesar de ser esse público prioritário nos termos do art. 2º, § 1º, incisos III a VI, da [Lei 14.284/2021](#).

23. Já o PAB “cesta raiz” e o PBF, conforme se evidencia no gráfico, possuem níveis de equidade mais homogêneos, sendo possível visualizar, nessas configurações de programa maior atenção a composições familiares com três ou mais membros.

24. Embora não abordado no relatório da equipe de auditoria, cabe registrar que o aspecto legal também contribui para o problema de equidade encontrado, uma vez que, para fins de elegibilidade e enquadramento no programa, a [Lei 14.284/2021](#) definiu como família também aquilo que conhecemos como indivíduo, criando conceito legal de família unipessoal:

“Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família: núcleo composto por uma ou mais pessoas que formem um grupo doméstico, com residência no mesmo domicílio e que contribuam para o rendimento ou que dependam para atendimento de suas despesas;” (destaquei)

25. A equipe de auditoria procurou identificar e apontar as possíveis causas para a redução da equidade na distribuição desses recursos do PAB às famílias vulneráveis e seus efeitos, tendo efetuado o seguinte registro:

“49. Esses resultados são fruto direto do desenho desses benefícios. Ao instituir um pagamento de R\$ 400,00 mínimo a todas as famílias, o benefício extraordinário acabou por se tornar um cobertor que se sobrepôs as particularidades das diversas famílias beneficiárias. Por exemplo, nas regras originais do PAB, uma mãe sem renda, com um filho adolescente e uma criança de cinco meses teria direito a R\$ 335,00 por mês, enquanto uma pessoa sozinha sem renda teria direito a R\$ 105,00 por mês. Com o benefício extraordinário, ambos recebem o mesmo valor de R\$ 400,00. Com o benefício complementar, desenho do PAB ora em vigor, a situação se torna ainda mais desigual, as duas famílias recebendo R\$ 600,00. Ainda que ambos estejam em situação melhor que antes, a maior parte dos novos gastos orçamentários foram direcionadas a pessoas que moram sozinhas e não ao público prioritário do PAB: crianças e adolescentes.

50. Evidencia-se o principal efeito da criação desses dois novos benefícios, o direcionamento de grandes valores orçamentários para o público não-prioritário do programa. Também foi gerado um forte incentivo a declarações inverídicas sobre composição familiar, fragmentando as famílias em vários pedaços, de maneira que cada fragmento receba os R\$ 600,00 mínimos. Esse comportamento acaba por gerar distorções ainda maiores, pois enquanto uma família de adultos pode se fragmentar em tantas famílias quanto pessoas forem, constituindo diversas famílias unipessoais, uma família com crianças e adolescentes não tem a mesma capacidade.

51. Também a disparidade existente entre o benefício mínimo, de R\$ 600,00, e a atual linha de pobreza, de R\$ 210,00, acaba gerando mais desigualdades. Atualmente as famílias beneficiárias do PAB, ou seja, famílias com renda per capita inferior a R\$ 210,00 reais, têm seus níveis de renda projetados para rendas até três vezes esse valor. Enquanto isso, famílias cuja renda per capita está pouco acima da atual linha de pobreza são preteridas, sem receber benefícios de transferência de renda. Cria-se assim um sentimento de injustiça e um incentivo maior para que essas famílias acima da linha de pobreza subdeclarem suas rendas e ingressem no programa.

52. Por fim, todos esses incentivos negativos acabam por deteriorar o CadÚnico, que fica cada vez mais com informações descoladas da realidade da população brasileira em situação de pobreza. Considerando que o Cadastro não é utilizado apenas para o PAB, mas também para diversas outras políticas sociais que têm como alvo a população em situação de pobreza, estas outras políticas também podem ser prejudicadas com a deterioração da qualidade do Cadastro, conforme pode ser observado no Gráfico 4, que mostra o crescimento acentuado de ‘famílias unipessoais’.

53. Em relação a este crescimento, o Ministério informou ter editado a Instrução Normativa Conjunta 5/MC/SE/Secad-SEDS/Senarc, de 4 de novembro de 2022, (peça 74) que define e divulga os procedimentos operacionais, o cronograma e as repercussões relativas ao processo de Averiguação Cadastral Unipessoal, voltada para famílias unipessoais inscritas no Cadastro Único. De acordo com o cronograma, tal averiguação começará a produzir efeitos a partir de dezembro de 2022, com o bloqueio de benefícios, mas a exclusão de cadastros não regularizados ocorrerá apenas em dezembro de 2023.”

26. A conclusão a que chegou a equipe, diante do cenário apresentado, é de que a adoção do benefício extraordinário, em valor único por família, muito acima dos valores normalmente percebidos pelas famílias devido a sua composição familiar e muito acima da atual linha de pobreza, traz prejuízos

aos objetivos de priorização das crianças e adolescentes e gera incentivos a declarações distorcidas sobre composição familiar e renda, prejudicando a qualidade das informações existentes no Cadastro Único, sendo esses efeitos mais danosos com a adoção do benefício complementar, que aumenta os valores repassados por família, nos termos da legislação do programa.

27. Sobre esses apontamentos, a equipe de auditoria registrou em seu relatório as considerações trazidas pelo Ministério da Cidadania, no Apêndice “F”, consoante a seguir:

“4. O Ministério da Cidadania informa que a ‘cesta raiz’ do PAB apresentou avanços na transferência de renda e na equidade e que está estudando os efeitos da inclusão do benefício extraordinário como benefício permanente. A Senarc está atuando com o Banco Mundial por meio de um Acordo de Cooperação Técnica Internacional e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) estudando aprimoramentos à ‘cesta raiz’ do PAB com foco na efetividade, eficiência e eficácia na alocação de recursos.

5. Ainda de acordo com o Ministério, os estudos também estão avaliando as alterações ocorridas nas composições das famílias atendidas pelo programa, apresentando estatísticas sobre a prevalência de diferentes composições familiares em março de 2020 e de 2022. A priorização de crianças e adolescentes faz parte desses estudos, com reflexões sobre possíveis alterações nos benefícios que já compõem a ‘cesta raiz’ do PAB.”

28. Diante dessas constatações, a equipe de fiscalização propõe que este Tribunal recomende ao Ministério da Cidadania que nos estudos para ajustes e normatização do PAB ou de programa de transferência de renda que venha a substituí-lo, seja considerada a importância de promover pagamentos per capita mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade, cumprindo o objetivo de priorização de crianças e adolescentes, previsto no art. 2º, § 1º, inciso III da Lei 14.284/2021, medida com a qual me coloco integralmente de acordo.

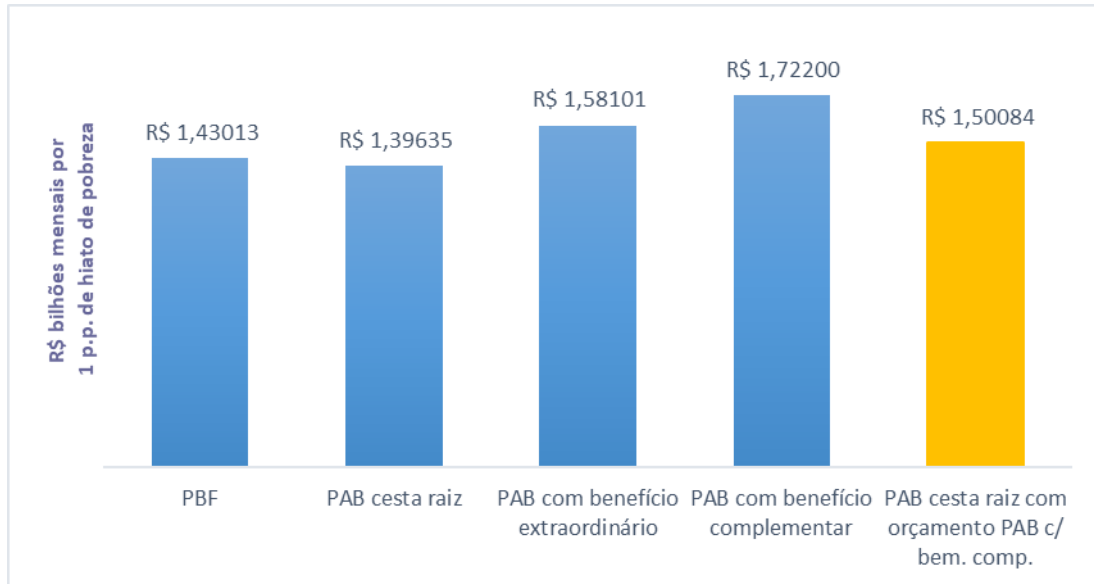
29. Da **Questão 2 de auditoria** deriva o achado segundo o qual houve “*IV.1. Aumento do custo-efetividade no combate à pobreza*”.

30. Segundo reportado pela equipe de auditoria, o custo-efetividade para redução da pobreza proporcionado pelo PAB com a implementação do benefício complementar (com a garantia de valor mínimo de R\$ 400,00, mais o acréscimo 200,00 por família), foi estimado em R\$ 1,72 bilhão/mês para reduzir 1 ponto percentual (p.p.) do hiato de pobreza, considerando como linha de pobreza a renda per capita de US\$ 5,50 ao dia, adotada pelo Banco Mundial.

31. Ainda segundo a auditoria, quando se realiza a mesma estimativa considerando apenas o benefício extraordinário, de R\$ 400,00, o custo efetividade se altera para R\$ 1,58 bilhão para reduzir o mesmo 1 p.p. no hiato da pobreza.

32. Efetuando-se a comparação com o desenho anterior de programa do Bolsa Família, tem-se a constatação de que o custo efetividade estimado para o PBF, seria da ordem de R\$ 1,43 bilhão, e o PAB considerando apenas os benefícios que integram a “cesta raiz”, da ordem de R\$ 1,50 bilhão. As diversas simulações envolvendo configurações diferentes para o PAB, e também para o PBF, foram apresentados no Gráfico 4, a seguir reproduzido, sendo suficiente para a demonstração das diferentes relações de custo-efetividade, importantes para implementação de maior economicidade na condução das despesas públicas, sem prejuízo aos objetivos do programa:

“Gráfico 1 – Simulações de custo-efetividade para o PBF e PAB considerando diferentes desenhos e orçamentos”



33. Concluiu equipe de auditoria que, dados os resultados obtidos, o PAB pago com benefício complementar, ou mesmo considerando apenas o acréscimo do benefício extraordinário, é menos eficiente no combate aos índices de pobreza do que o PBF e o PAB com a configuração “cesta raiz”. Novamente, vale reproduzir registro constante do relatório, relativo à causa dessa distorção, no sentido de que:

“70. O principal fator determinante dos maus resultados em termos de custo efetividade do PAB atual é a definição do valor pago aos beneficiários desconsiderando o tamanho da família, que passou a ocorrer com a adoção dos pisos familiares do benefício extraordinário (mínimo de R\$ 400) e do complementar (mais R\$ 200), que, de certa forma, reproduziu a experiência do Auxílio Emergencial, que passou a ser pago nos períodos mais críticos da pandemia do Covid-19. Por outro lado, o PBF e o PAB ‘cesta raiz’ possuem uma lógica diferente, que privilegia a alocação de recursos considerando os tamanhos das famílias, pagando valores mais equitativos por pessoas nas famílias beneficiárias, em funções dos benefícios variáveis no PBF, e porque o BPI e o BCF, no PAB, serem pagos por indivíduo (gestantes, nutrizes, crianças e jovens).”

34. Sobre o achado, o Ministério da Cidadania informou que a metodologia de análise do custo-efetividade adotada pela equipe de auditoria é diferente daquela adotada pelo Ministério e que os estudos para o redesenho da política buscam estar conectados com a realidade da população e os comportamentos e dinâmicas das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, bem assim que Notas Técnicas do IBGE acerca da PNADC e dos efeitos que a pandemia de Covid-19 indicaram limitações na coleta de dados.

35. Em que pese a equipe reconhecer as limitações da realização da PNADC por telefone e outras limitações decorrentes da pandemia, as quais podem ter gerado pequenas distorções nos dados, com a possibilidade de alteração nos resultados de cada desenho de política individualmente, entendeu-se que tais limitações afetariam os desenhos avaliados de forma semelhante e as diferenças encontradas entre os desenhos, em especial as diferenças sobre custo-efetividade de cada um, não seriam significativamente alteradas. Nessa linha ponderou-se, no “Apêndice F”, que mesmo cientes das limitações impostas à realização da PNADC, mas também do zelo do IBGE na produção e divulgação das suas pesquisas, os dados e informações sobre a população brasileira divulgados na

PNADC ainda seriam a melhor representação disponível da população brasileira para a realização de estimativas da espécie.

36. Logo, de maneira semelhante ao achado anterior, equipe traz proposição no sentido de que este Tribunal expeça recomendação ao Ministério da Cidadania para que, nos estudos para ajustes e normatização do PAB ou de programa substituto, seja considerada a importância de se promover pagamentos per capita mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade, informando-se ainda ao Congresso Nacional e a Casa Civil da Presidência da República sobre o teor da recomendação, medida essa que entendo pode ser contemplada com o envio de cópia do relatório e do acórdão que vier a ser prolatado à referida Casa Legislativa.

37. Relativamente à **Questão 3** formulada, procurou-se avaliar o quanto está o programa focalizado, considerando o público-alvo que atende aos critérios legais do benefício, bem como estimar a quantidade de erros de inclusão e exclusão indevida do programa.

38. Segundo apurado, as estimativas de público-alvo baseadas em informações demográficas retiradas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), relativa ao ano de 2021, revelaram problema de focalização no PAB relativo a possíveis erros de inclusão.

39. Conforme a equipe de auditoria, estima-se que em outubro de 2022 haveria 3,51 milhões de famílias a mais que o público alvo estimado. A auditoria revela que a quantidade de famílias beneficiadas pelo Auxílio Brasil aumentou de 18.021.825 famílias beneficiárias em março de 2022 para 21.130.969 famílias em outubro, ao passo que as análises realizadas estimam, de maneira conservadora, que 17,62 milhões de famílias estariam elegíveis ao programa em 2022. Também foram apontados possíveis erros de exclusão de beneficiários até dezembro de 2021, situação que se inverteu em 2022, e embora tivesse resultado na maior possibilidade de zerar a fila de espera daqueles que pleiteavam o benefício, prejudicaram a focalização do programa.

40. Dentre as possíveis causas identificadas, encontram-se, principalmente, as fragilidades no cadastramento autodeclaratório do CadÚnico - já apontadas em outros trabalhos do TCU (por exemplo, nos Relatórios de Acompanhamento Especial das Medidas de Resposta à Crise do Coronavírus para Proteção da Renda de Informais e Pessoas de Baixa Renda, processo TC 016.827/2020-1 -, e o atendimento remoto dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) durante a pandemia, cujas deficiências podem ter sido acentuadas pela adoção do cadastramento por meio eletrônico (versão *web* ou *app*), que tem entrada sugestiva de composição familiar advinda de dados cadastrais do Auxílio Emergencial.

41. Essa sugestão de composição familiar oriunda do Auxílio Emergencial, quando do uso do aplicativo CadÚnico do PAB pelos cidadãos, favorece a transferência das distorções encontradas durante o supracitado acompanhamento do Auxílio Emergencial, em que já se identificava fragmentação cadastral das famílias e que tem possibilitado, no período mais recente, a inscrição das famílias de forma fragmentada.

42. A equipe de auditoria entende que também contribuiu para os problemas de focalização apontados, ainda que indiretamente, a elevação do orçamento do PAB, possibilitando a incorporação de parcelas expressivas da população cadastrada, aliada à suspensão das revisões e averiguações no CadÚnico desde o início da pandemia até fevereiro/2022, as quais não foram retomadas integralmente ainda. Segundo os dados disponíveis, o nível de atualização desse cadastro caiu de 85,3% em janeiro/2019 para 58,3% em outubro/2021.

43. Reproduzo, a respeito, os esclarecimentos prestados pela pasta ministerial, conforme informado no “Apêndice F”:

“15. O Ministério da Cidadania informa que vem monitorando a evolução do número de famílias unipessoais e, por conta da tendência de alta verificada desde novembro de 2021, lançou,

em 30 de setembro de 2021 (peça 76), dois públicos específicos (7 e 8) para essas famílias no Processo de Focalização do PAB. Esclarece que esse processo segue a mesma lógica da Averiguação Cadastral, comparando o CadÚnico com registros administrativos e encaminhando as famílias identificadas para atualização cadastral junto aos Cras.

16. Posteriormente, em 4 de novembro de 2022, essa averiguação foi revogada em favor de realizar uma Averiguação Cadastral Unipessoal, que englobaria todas as famílias unipessoais do CadÚnico com renda até meio salário-mínimo e incluídas ou atualizadas após novembro de 2021 (peça 74). Essa averiguação demanda a visita domiciliar ou a aplicação de entrevista direcionada para confirmar se a pessoa de fato faz parte de uma família unipessoal. Segundo o cronograma desta averiguação, os bloqueios dos benefícios ocorrerão entre dezembro de 2022 e fevereiro de 2023, os cancelamentos entre março e maio de 2023 e a exclusão do cadastro em dezembro de 2023.

17. Os gestores acrescentam que na averiguação cadastral foi incluída a marcação de pessoas com indício de casamento em 2022, a partir de cruzamento com a base do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc).”

44. Em síntese, visando o aperfeiçoamento do foco do programa de transferência de renda em questão, propõem os auditores da SecexPrevidência o seguinte conjunto de recomendações ao Ministério da Cidadania, com vista a que:

a) investigue e saneie possíveis distorções na composição familiar dos integrantes do CadÚnico, principalmente em relação aos beneficiários do Auxílio Brasil ou a outro benefício que o venha a sucedê-lo;

b) avance na atualização cadastral do CadÚnico por meio de cronograma mais célere de revisões e averiguações cadastrais, prezando pela integralidade e tempestividade na gestão dos benefícios previstos na Portaria MC 746/2022;

c) promova e incremente a atuação da rede SUAS no cadastramento e revisão dos dados no CadÚnico;

d) cesse a sugestão de composição familiar advinda do Auxílio Emergencial no cadastramento eletrônico atual do PAB;

e) desenvolva estudos complementares para identificar indivíduos que estão recebendo benefício indevidamente ou que fazem *jus* ao auxílio, mas não o estão recebendo.

45. Considero adequadas as medidas alvitradas e ressalto a grande importância dessa base de dados do CadÚnico, a qual precisa ser constantemente revisada, atualizada e auditada, tendo em vista que excessos e inclusões indevidas geram elevada despesa pública em privilégio a pessoas menos necessitadas, ao passo que exclusões indevidas geram efeito social deletério, prejudicando os mais necessitados, daí a importância do referido cadastro para focalização às reais famílias necessitadas e seus respectivos membros, na adequada proporção das necessidades.

46. Por fim, em resposta à **Questão 4**, formulada no planejamento da auditoria, onde se buscou conhecer o nível de implementação e os desafios dos novos benefícios criados pelo PAB, a saber, como o Auxílio Criança Cidadã (ACC), o Auxílio Esporte Escolar (AEE), o Bolsa Iniciação Científica Júnior (BICJr), o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana (AIPU) e o Auxílio Inclusão Produtiva Rural (AIPR), apurou-se que os benefícios ACC (que visa promover vagas em creches da rede privada não conveniada que ofertem educação infantil) e AIPU não foram implementados, ao passo que os benefícios AEE, AIPR e BICJr já estão com a etapa de implementação integralmente concluída, encontrando-se em estágio de pagamento aos beneficiários.

47. As principais causas identificadas para a falta de implementação dos benefícios ACC e AIPU foram alterações no desenho desses benefícios, quando da conversão da MP 1.061/2021 na Lei 14.284/2021, inviabilizando a implementação destes benefícios. Para melhor entendimento,

reproduzo o seguinte trecho do relatório que bem dimensiona o problema legislativo criado na instituição do Auxílio Criança Cidadã:

“106. O ACC foi instituído pela MP 1.061/2021 e visa promover vagas em creches da rede privada não conveniada que ofertem educação infantil. A conversão da medida provisória na Lei n. 14.284/2021 introduziu alterações no desenho original dessa política pública de transferência de renda a tornando inexecutável. A alteração contida no art. 8º da Lei é exemplificativa:

Art. 8º. O Auxílio Criança Cidadã será concedido para acesso da criança, em tempo integral ou parcial, a creches, regulamentadas ou autorizadas, que ofertem educação infantil, nos termos do regulamento, e **será pago diretamente pelo ente federado subnacional responsável pelo convênio para a instituição educacional conveniada em que a criança estiver matriculada.**

§ 1º [...] condicionado: [...]

II - à inexistência de vaga em estabelecimento de educação infantil da rede pública ou privada conveniada próxima à residência ou ao endereço referencial do trabalho do responsável, na forma do regulamento; [destaque inexistente no original]

107. Observa-se que a parte final do art. 8º da Lei 12.284/2021 contradiz a condicionalidade imposta no §1º, inciso II. Ora se o pagamento será realizado ao ente federado responsável pelo convênio, a própria existência do convênio impossibilitará o cumprimento da condição de inexistência de vaga na rede pública ou conveniada.

108. Aliado a esse fato, caso ocorresse a transferência de recursos nos termos citados, uma mesma vaga de educação infantil conveniada seria custeada com recursos do ACC e do FNDE, o que seria ineficiente.

109. Esses problemas foram documentados no processo SEI 71000.079125/2021-43, autuado pela Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância (SNAPI), e instruído com análises técnicas e pareceres jurídicos das Consultorias Jurídicas (Conjur) do Ministério da Cidadania e do Ministério da Educação. Na reunião com os gestores do Ministério da Cidadania realizada em 17/11/2022, confirmou-se que a área técnica se debruça na elaboração de proposta de alteração legislativa do benefício a ser encaminhada para providências da Casa Civil da República visando o retorno à redação original da MP 1.061/2021, o que tornaria o benefício executável e passível de regulamentação por novo decreto regulamentador.”

48. Já por ocasião da remessa aos gestores de cópia do relatório preliminar da equipe, informou-se (“Apêndice F”) que foi criado grupo de trabalho, nos termos prescritos pelo Decreto 9.191/2017, com o objetivo de realizar estudos, propor alterações legais, bem como efetuar comunicação com outros órgãos a serem envolvidos nas tratativas, no intuito de redesenhar o modelo de execução do ACC e viabilizar a sua implementação.

49. Quanto ao Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, em que pese semelhantes problemas, esses restaram parcialmente superados, conforme os relatos da equipe:

“115. Quanto ao AIPU, as inovações da Lei 12.284/2021 no desenho original do benefício também trouxeram consequências para sua implementação. Assim, **a Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva (SNISP) tomou providências para assessorar o Ministério da Cidadania com informações que culminaram na redação do art. 8º da Lei 14.431/2022, que alterou o art. 17 da Lei 14.284/2022, afastando a inexecutabilidade do benefício** conforme será explicado adiante.

116. Tal inexecutabilidade se dava em razão da Lei 14.284/2021, art. 17, *caput*, exigir o pagamento do benefício ‘por meio de poupança formada a partir de depósito periódico, em conta de poupança individualizada, em nome de cada membro da família que apresente ampliação de renda’, o que acarretou dúvidas no gestor, pois este se deparava com uma aparente sobreposição do

programa com o FGTS, apenas com a diferença de a renda do AIPU ser disponibilizada imediatamente ao beneficiário.

117. Do mesmo modo, a imposição contida §2º, do art. 17, da Lei 14.284/2021, determinando que os valores dos depósitos do AIPU fossem aplicados integralmente em Títulos do Tesouro Nacional, foi item discutido em entrevista com os gestores da SNISP, em razão da exigência se constituir em um óbice à implementação do benefício. Na ocasião, informou-se que a Caixa admitiu não existir modelo de conta remunerada nas conformidades da referida Lei, o que dificultaria o pronto atendimento de uma demanda nos termos exigidos.

118. Outrossim, a SNISP, **muniada de estudos do Departamento de Inclusão Produtiva Urbana (DIPU), propugnou por alterações no art. 17 da Lei 14.284/2021, visando sanear os problemas observados. As alterações normativas se efetivaram com a edição da Lei 14.431/2022¹, permitindo à SNISP/DIPU elaborar as minutas de decreto regulamentador e da portaria a ser expedida no âmbito do Ministério da Cidadania visando a implantação do AIPU, que agora permite realizar o pagamento na mesma conta de depósitos aberta para os benefícios da ‘cesta raiz’, sem a obrigação da aplicação em Títulos do Tesouro.**

119. Ainda, para operacionalizar a execução do benefício, confeccionou-se o Projeto Executivo do AIPU (processo SEI 12790865) que resultou no aditivo ao Contrato n, 2/2021 celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Caixa para pagamento do benefício juntamente com a ‘cesta raiz’.

120. Também foram realizadas tratativas com a Dataprev para execução da prestação de serviços de processamento de dados da elegibilidade, habilitação, concessão e geração da respectiva folha de pagamento, conforme estabelecido no Contrato 30/2021-Dataprev (SEI 11624854).” (destaquei)

50. Sobre os aludidos programas, entendo necessário um registro adicional àqueles constantes do relatório de auditoria, e o faço nas linhas seguintes.

51. Consoante constou da exposição de motivos da [Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021](#), “(...) **é prioridade no Programa Auxílio Brasil a emancipação dos beneficiários também por meio de participação em políticas e programas de inclusão produtiva urbana e rural, além da promoção da capacitação para o trabalho e o incentivo ao empreendedorismo. O objetivo é criar oportunidades para que as pessoas em idade ativa se insiram no mercado de trabalho formal ou consigam elevar seus rendimentos por meio de atividades autônomas.**” (destaquei).

52. E nesse intento é que foram constituídos alguns dos novos auxílios mencionados, a exemplo do Auxílio Inclusão Produtiva Urbana. Por meio dessa variante do PAB, prevê-se, segundo a [Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021](#), alterada pela [Lei nº 14.431/2022](#), a realização de depósitos em conta aberta em nome de cada membro da família que apresente ampliação de renda decorrente de obtenção de vínculo de emprego formal ou do desenvolvimento de atividade remunerada formalizada e registrada no CadÚnico, na condição de trabalhador autônomo, de empreendedor ou microempreendedor individual, de profissional liberal ou outra modalidade de trabalho, com a devida inscrição previdenciária e o correspondente recolhimento das contribuições para a seguridade social, nos casos em que o trabalhador seja por eles responsável, nos termos do regulamento.

53. A referida Lei prevê ainda que o valor dos depósitos poderá variar conforme os tipos de ocupação profissional e de atividades, de modo a privilegiar a segurança de renda dos mais vulneráveis, na forma de ato do Ministro de Estado da Cidadania, sendo vedada a diferenciação de valor em função de localização geográfica ou de indicadores econômicos e sociais distintos dos fixados na Lei, bem como que a concessão do Auxílio Inclusão Produtiva Urbana tem caráter pessoal

¹ De 3 de agosto de 2022.

e temporário e não gera direito adquirido, e poderá ser cumulado com os outros benefícios, auxílios e bolsas do Programa Auxílio Brasil.

54. Tratam-se, portanto, de estímulos à emancipação dos beneficiários do programa, a fim de que venham a integrar o mercado formal de trabalho e emprego, sem correr risco de perder, por completo, o auxílio prestado a essas pessoas mais vulneráveis justamente em razão dessa tentativa de inclusão produtiva.

55. Resta evidenciada, portanto, a importância da implementação de iniciativas como essa, com vistas a justamente reduzir ou eliminar o grau de dependência econômica do Estado, e estimular o crescimento econômico-social familiar, a redução do grau de pobreza, e a melhoria da qualidade de vida da parcela da população mais vulnerável de nosso país.

56. Consoante exposto no relatório precedente, as contribuições para os problemas encontrados na implementação desses programas compreendem proposições de recomendações no sentido de que se ultime providências visando propor a revisão do texto legal instituidor do ACC de forma a poder assegurar a exequibilidade do benefício. Vencida essa providência, a recomendação é no sentido de que se elabore o devido documento formal de planejamento para a implementação do ACC e do AIPU.

57. As medidas propostas, portanto, não de ser levadas em consideração, caso haja a opção legislativa por manter esses benefícios, haja vista as discussões que hodiernamente são travadas sobre a recriação do Programa Bolsa Família, em substituição ao Programa Auxílio Brasil, em 2023.

58. Em se adotando outro desenho para o programa de transferência de renda, a partir do próximo exercício, como resultado das discussões havidas atualmente na transição de Governo, **é de se esperar que ao menos seja mantida a prioridade da emancipação dos beneficiários de sorte a criar oportunidades para que as pessoas em idade ativa se insiram no mercado de trabalho formal ou consigam elevar seus rendimentos por meio de atividades autônomas, diminuindo a dependência estatal e contribuindo para o mercado de trabalho e para a economia brasileira com suas forças de trabalho**.

59. Penso que essa questão possa ser avaliada futuramente por meio de ações fiscalizatórias deste Tribunal, inclusive a partir do monitoramento proposto pela SecexPrevidência.

60. Por fim, não poderia deixar de finalizar sem o reconhecimento do trabalho realizado pela competente equipe de auditores da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, composta pelos Srs. Ângelo Henrique Lopes da Silva (auditor), Edilson Guedes de Almeida (auditor), Fábio Mafra (Supervisor) e Giuseppe de Abreu Antonaci (Supervisor).

Feitas essas considerações, acolhendo as proposições da equipe da SecexPrevidência, manifesto-me no sentido de que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de dezembro de 2022.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator