

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 007.871/2022-8

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Ministério da Cidadania

Interessado: Secretaria-executiva do Ministério da Cidadania.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL. AVALIAÇÃO QUANTO À FOCALIZAÇÃO, EQUIDADE E CUSTO-EFETIVIDADE DO PROGRAMA. IDENTIFICAÇÃO DE DEFICIÊNCIAS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA NOS ITENS AVALIADOS. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada no Programa Auxílio Brasil, produzido por equipe de auditores da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) e acostado à peça 126 destes autos, com anuência do dirigente (peças 127/128), cujos elementos reputados essenciais reproduzo a seguir, com os ajustes pertinentes:

“(…)

I. INTRODUÇÃO

I.1. Objeto de Auditoria

1. A presente auditoria tem por objeto o Programa Auxílio Brasil (PAB), instituído pela Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021, em substituição ao Programa Bolsa Família. O PAB se caracteriza por um conjunto de benefícios adotados a partir de novembro de 2021 e visa a mitigação da pobreza e extrema pobreza mediante transferência de renda do Estado para as famílias beneficiárias.

I.2. Antecedentes

2. O Boletim Desigualdade nas Metrôpoles, 9, traz séries históricas anuais a partir de 2012, apontando que, em 2021, os níveis de pobreza e pobreza extrema atingiram um máximo nas principais áreas metropolitanas brasileiras. Segundo o Observatório das Metrôpoles, mais de 3,80 milhões de habitantes dessas regiões entraram em situação de pobreza no período de 2020 a 2021 em uma soma que chega a 19,8 milhões de pessoas. Os números impressionam, isto porque representam 23,7% da população metropolitana e correspondem a um aumento de 7,20 milhões de pessoas em relação a 2014, quando essa parcela representava 16,0% da população.

3. Nesse contexto, foi criado, em 2022, o Programa Auxílio Brasil, que passou a ser o principal instrumento de garantia de renda no novo cenário de pobreza e carestia que adveio da crise da Covid19. Sua criação tornou oportuna a avaliação do novo programa sob a ótica comparativa com o Bolsa Família, programa que o precedeu, apontando avanços e retrocessos trazidos pelas mudanças de valores, bem como quanto às novas parcelas criadas.

4. Considerando que o PAB é um programa com novo desenho, a importância do tema, a

alta materialidade envolvida e a possibilidade de contribuir para o melhor desempenho da política de transferência de renda, a Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) propôs a realização desta auditoria operacional com o objetivo de avaliar o PAB. A fiscalização foi autorizada pelo Exmo. Ministro Subst. Augusto Sherman, relator do presente processo, por meio de despacho de 26/4/2022 nos autos do processo TC 006.049/2022-2.

I.3. Objetivo e escopo da auditoria

5. As análises desenvolvidas durante a etapa de planejamento da fiscalização permitiram definir o escopo e especificar com mais detalhes os objetivos da auditoria.

6. O objetivo da auditoria foi definido como sendo avaliar as mudanças advindas do PAB, quanto à focalização, à equidade e ao custo-efetividade, bem como os desafios enfrentados para a sua implementação.

7. Como forma de se alcançar esse objetivo, a avaliação foi estruturada a partir da definição das seguintes questões de auditoria:

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)?

8. Devido à limitação de recursos e por motivos de conveniência e oportunidade, decidiu-se que não integra o escopo deste trabalho e por isso não serão examinados na auditoria: a) o cadastramento de potenciais beneficiários do PAB no Cadastro Único; b) a identificação de casos concretos de fraudes e de irregularidades nos pagamentos; c) a adequação dos pagamentos realizados no âmbito do contrato com a Caixa Econômica Federal (Caixa); d) a efetividade dos novos benefícios criados pelo PAB; e) as condicionalidades de educação e saúde previstas no programa.

I.4. Critérios

9. Utilizaram-se como principais critérios de auditoria as referências legais e normativas sobre o PAB, que estão listadas no Apêndice B.

10. Para aferir o nível de equidade *per capita* do programa avaliado, foram utilizados como parâmetros a equidade *per capita* do Programa Bolsa Família (PBF) e, posteriormente, o conjunto de benefícios aprovados na lei de criação do PAB que integra o que se convencionou chamar de PAB 'cesta raiz'. Os resultados obtidos para o PBF e o PAB 'cesta raiz' também foram utilizados como critérios para mensuração do custo-efetividade do PAB.

11. Para mensuração do grau de focalização do PAB foram utilizadas estimativas dos beneficiários com direito ao programa a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) anual de 2021.

12. Os capítulos destinados à descrição dos achados de auditoria explicitam com maior

detalhamento como tais critérios foram utilizados.

I.5. Métodos aplicados

13. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Instituições Superiores de Controle (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

14. Durante a etapa de planejamento, foram coletadas informações acerca do tema mediante pesquisa na legislação, na literatura, em documentos e sistemas informatizados do Poder Executivo, bem como estudos acadêmicos, de órgãos e entidades especializados em temas atinentes a programas de assistência pública mediante transferência de rendas a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Também foram realizadas reuniões com os gestores do Ministério da Cidadania.

15. Além disso, como forma de aprofundar os conhecimentos sobre o objeto de estudo, foi desenvolvida a técnica de diagnóstico análise *Swot*, complementada pelo preenchimento de diagrama de verificação de riscos, que balizaram a melhor definição do escopo do trabalho e das questões de auditoria a serem investigadas.

16. Ao longo da etapa de execução, aplicaram-se os procedimentos estabelecidos na matriz de planejamento. Dados, informações e documentos necessários à investigação foram solicitados por meio de ofícios de requisição encaminhados aos responsáveis pela implementação do PAB. Foram desenvolvidas análises quantitativas utilizando-se dados das edições mais recentes da PNADC do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e com dados administrativos obtidos junto ao Ministério da Cidadania. Também foram realizadas entrevistas com os gestores. As informações obtidas e as constatações decorrentes foram organizadas em uma matriz de achados.

17. Realizaram-se dois painéis de referência que contaram com a participação de especialistas no tema da auditoria. O primeiro serviu para colher contribuições à matriz de planejamento do trabalho e o segundo para avaliar a qualidade e a pertinência das conclusões e das propostas de encaminhamentos consignadas na matriz de achados ao final da etapa de execução. Ambas as matrizes também foram validadas em reuniões realizadas com os gestores do Ministério da Cidadania.

18. Ato contínuo, elaborou-se relatório preliminar de auditoria que foi remetido aos gestores, para a obtenção de seus comentários sobre as constatações e as respectivas propostas de encaminhamento, conforme previsto no item 145 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, bem como em observação à Resolução TCU 315/2020. As informações e esclarecimentos prestados pelos gestores foram analisados detidamente em apêndice próprio do relatório final de auditoria (Apêndice F).

I.6. Organização do relatório

19. Sucede a presente introdução, o Capítulo II, que contém a visão geral do PAB, com a descrição de seus objetivos, dos benefícios que o compõem, dos principais atores envolvidos e da sua materialidade e relevância.

20. Os Capítulos III a VI tratam das quatro questões de auditoria e dos respectivos achados:

- a) Achado 1 – Redução de equidade entre as famílias beneficiárias;
- b) Achado 2 – Aumento de custo-efetividade no combate à pobreza;

- c) Achado 3 – Problema de focalização, com possíveis erros de inclusão em 2022;
- d) Achado 4 – Não implementação dos benefícios ACC e AIPU.

21. Finalmente, os Capítulos VII e VIII apresentam, respectivamente, a conclusão e a proposta de encaminhamento, que sintetiza as recomendações propostas ao longo do relatório.

22. O relatório apresenta, ainda, os seguintes apêndices: a) o Apêndice A apresenta um quadro comparativo entre os benefícios dos programas PBF e PAB; b) o Apêndice B contempla as principais leis e regulamentos considerados nessa auditoria; c) o Apêndice C apresenta dados orçamentários históricos sobre programas de transferência de renda; d) o Apêndice D apresenta a nota metodológica sobre a estimação do público-alvo e valores dos programas em análise; e) o Apêndice E apresenta a nota metodológica sobre a estimação de custo-efetividade; e, f) o Apêndice F apresenta a análise dos comentários dos gestores.

II. VISÃO GERAL

23. O PAB foi instituído pela Lei 14.284/2021, oriundo da conversão em lei da Medida Provisória (MP) 1.061/2021, em substituição ao PBF. Hoje é o principal programa de transferência de renda no país. Sua regulamentação se deu pelo Decreto 10.852/2021. Outrossim, foi criado para ser um programa integrador de várias políticas públicas de assistência social, saúde, educação, emprego e renda.

24. Oficialmente, conforme consta no sítio do programa na *web*, o PAB tem natureza social de transferência direta e indireta de renda destinada às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Ademais, ainda segundo o site citado, além de garantir uma renda básica a essas famílias, o programa busca simplificar a cesta de benefícios e estimular a emancipação dessas famílias para que alcancem autonomia e superem situações de vulnerabilidade social.

25. O programa passou a vigor a partir do mês de novembro de 2021, sendo coordenado pelo Ministério da Cidadania (MC), que é o Órgão responsável por gerenciar os benefícios do programa e de envio de recursos para pagamento a ser realizado por outros órgãos estatais. Destaca-se sua abrangência nacional.

26. Da leitura do art. 2º, §1º, da Lei 14.284/2021, constata-se que os objetivos do PAB são:

- I - promover a cidadania com garantia de renda e apoiar, por meio dos benefícios e serviços ofertados pelo Suas, a articulação de políticas direcionadas aos beneficiários, com vistas à superação das vulnerabilidades sociais das famílias;
- II - reduzir as situações de pobreza e de extrema pobreza das famílias beneficiárias;
- III - promover, prioritariamente, o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, por meio de apoio financeiro a gestantes, a nutrízes, a crianças e a adolescentes em situação de pobreza ou de extrema pobreza;
- IV - promover o desenvolvimento das crianças na primeira infância, com foco na saúde e nos estímulos às habilidades físicas, cognitivas, linguísticas e socioafetivas, de acordo com o disposto na Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016;
- V - ampliar a oferta do atendimento das crianças em creches;
- VI - estimular crianças, adolescentes e jovens a terem desempenho científico e tecnológico de excelência; e
- VII - estimular a emancipação das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, principalmente por meio:
 - a) da inserção dos adolescentes maiores de 16 (dezesesseis) anos, dos jovens e dos adultos no mercado de trabalho;
 - b) da integração das políticas socioassistenciais com as políticas de promoção à inclusão produtiva; e
 - c) do incentivo ao empreendedorismo, ao microcrédito e à inserção no mercado de trabalho formal.

27. A legislação do PAB promoveu atualização das linhas de pobreza utilizadas nas políticas públicas nacionais. Assim, o reconhecimento dos pobres e extremamente pobres passou a ser realizado considerando rendas até, respectivamente, de R\$ 200,00 e R\$ 100,00, segundo o art. 18 do Decreto 5.209/2004, para rendas até R\$ 210,00 e R\$ 105,00 conforme consta no art. 4º, § 1º, da Lei 14.284/2021.

28. Adicionalmente, houve reformulação daqueles benefícios antes existentes no PBF, tendo sido majorados os valores pagos e os nominando por benefícios 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’.

29. 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).

30. A composição e valores dos benefícios do PBF e do PAB podem ser visualizados no Apêndice A – Quadro comparativo de benefícios (PBF *versus* PAB). Nesse apêndice é apresentada uma comparação entre os dois programas, bem como a descrição dos beneficiários e valores de referência a serem pagos em cada benefício.

II.1 Principais atores envolvidos na implementação do PAB

31. O PAB tem sua gestão realizada de forma compartilhada. Assim, tanto a União, quanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm deveres em sua execução. Esses entes federados têm a responsabilidade de ofertar serviços de saúde, educação e assistência social ao público-alvo do PAB.

32. No nível federal, compete ao Ministério da Cidadania a coordenação, gestão e operacionalização do PAB. Também, esse Ministério é responsável por estabelecer os mecanismos de funcionamento do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do PAB e do Cadastro Único. O art. 2º do Decreto 10.852 estatui de forma exaustiva a competência desta pasta ministerial.

33. Aos demais entes federados, nos termos do Decreto 10.852/2021, cabe a execução e a gestão do PAB mediante a conjugação de esforços, observando: a intersetorialidade, a participação comunitária, o controle social e a articulação em rede. As competências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na execução e na gestão do PAB são definidas nos art. 15 a 17 do citado Decreto.

34. Ainda em relação às competências a cargo do Ministério da Cidadania, há uma desconcentração das atividades em termos de secretarias e departamento, remetendo a cada órgão a responsabilidade pela implementação e execução de cada benefício do PAB.

35. A Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (SEDS) tem sob sua responsabilidade as seguintes secretarias envolvidas com a implementação do PAB:

- a) Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva (SNISP), que responde pelos benefícios AIPR e AIPU;
- b) Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância (SNAPI), que responde pelo benefício ACC;
- c) Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), que responde pela Bolsa de Iniciação Científica Júnior (BICJr) e pelos benefícios da denominada ‘cesta raiz’, que envolve:
 - c.1) os benefícios de composição familiar (BCF), referentes a gestantes (BCG), nutrízes (BCN), crianças (BCC), adolescentes (BCA) e jovens (BCJ);

- c.2) o Benefício Primeira-Infância (BPI);
- c.3) o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP);
- c.4) o Benefício Compensatório (BComp).

36. A Secretaria Especial do Esporte (SEE) tem sob sua responsabilidade a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS). Esse último órgão é responsável pelo Auxílio Esporte Escolar (AEE). A divisão organizacional do Ministério da Cidadania pode ser consultada no Anexo 1.

37. Os pagamentos do PAB são realizados por meio da Caixa Econômica Federal (Caixa), que atua como agente financeiro do programa.

II.2 Relevância e materialidade orçamentária do PAB

38. É importante registrar que o PAB representa o principal gasto do Governo Federal para mitigação da pobreza e extrema pobreza. Sua relevância social se concretiza, pois, mediante execução de ações da Assistência Social que buscam prover às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social os chamados serviços socioassistenciais.

Gráfico 1 – Auxílio Brasil - orçamento consignado e valores pagos (bilhões de reais)



Fonte: Elaboração própria com dados do Siop.

Nota: Estão abarcadas as ações orçamentárias 21DP, 21DQ, 21DR, 21DW. Portanto, além dos pagamentos aos beneficiários, estão incluídas despesas com processamento de dados, apoio a entes federados e aperfeiçoamento da gestão.

39. Durante o ano de 2021, os valores consignados para o PAB foram da ordem R\$ 9,36 bilhões, tendo sido liquidados, em novembro e dezembro R\$ 9,2 bilhões. Ao longo de 2022, conforme dados presentes no Gráfico 1, a dotação para o programa chegou a R\$ 115,22 bilhões, tendo sido gastos, até 28/11/2022, R\$ 100,79 bilhões, o que expressa a elevada materialidade envolvida.

III. EQUIDADE NA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE AS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS

40. O presente capítulo tem como objetivo avaliar se as transferências de renda realizadas pelo Programa Auxílio Brasil (PAB) são equitativas entre as diversas famílias que se beneficiam do programa, considerando o valor *per capita* que as famílias recebem.

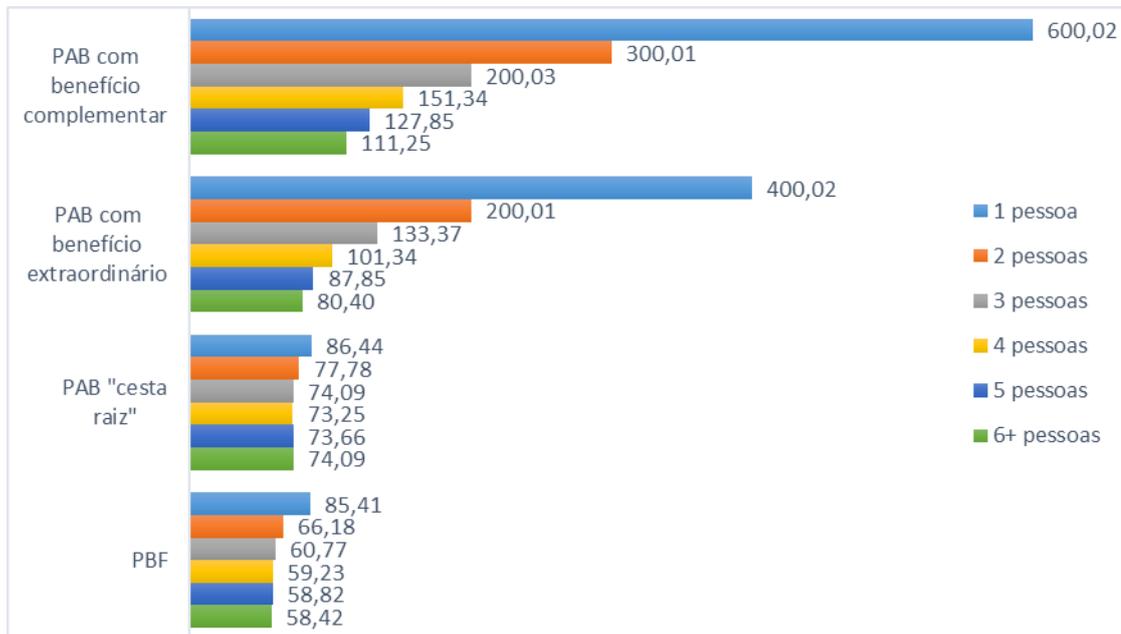
III.1. Redução de equidade entre as famílias beneficiárias

41. 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. Esse novo desenho do programa prejudicou o cumprimento dos seus objetivos e gerou incentivos para que as famílias se cadastrassem separadamente, comprometendo, também, a qualidade do CadÚnico.

42. Como padrão de comparação do desenho de transferência de renda do PAB, utilizou-se o desenho do PBF, já bastante conhecido e estudado por este Tribunal e pela sociedade. Considerando que a última alteração no desenho do PAB aconteceu em agosto de 2022, com a inclusão do benefício complementar, este foi o mês escolhido para basear as comparações dos diferentes desenhos de transferência de renda.

43. Portanto, a partir da lista de beneficiários de agosto de 2022, foi recalculado quanto seriam seus benefícios se o Programa Bolsa Família ainda estivesse em vigor e, posteriormente, calculado o valor do benefício *per capita* médio por classe de número de membros na família. Esse mesmo cálculo foi realizado para o PAB com o desenho inicialmente aprovado, os benefícios denominados nesta auditoria como ‘cesta raiz’; para o PAB com o benefício extraordinário; e para o PAB com os benefícios extraordinário e complementar, que era o desenho em vigor em agosto de 2022. Os resultados são apresentados no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Valor do benefício per capita por classe de número de pessoas na família e desenho do programa



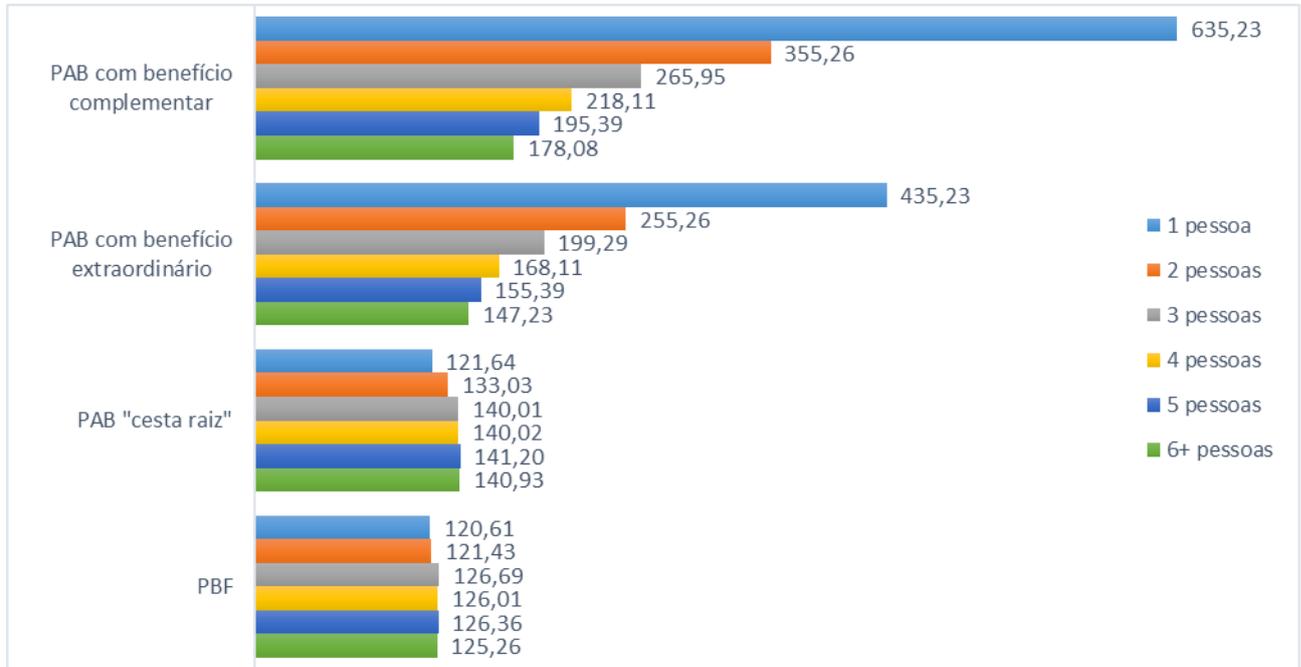
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Folha de Pagamentos do PAB e Cadastro Único.

44. Ao se analisar o gráfico, deve-se ter em mente a representatividade de cada uma das classes de número de famílias. Em agosto de 2022, havia 4,92 milhões de famílias unipessoais (24,4% do total), 5,35 milhões de famílias com duas pessoas (26,5%), 5,03 milhões de famílias com três pessoas (24,9%), 2,92 milhões de famílias com quatro pessoas (14,5%), 1,02 milhões de famílias com cinco pessoas (6,0%), e 0,747 mil famílias com seis ou mais pessoas (3,7%).

45. É importante considerar que a transferência de renda desses programas não são a única fonte de renda dessas famílias. Ainda que haja aquelas que sobrevivem apenas da renda transferida pelos programas, muitas declaram já possuir alguma renda e os programas vem complementá-la, permitindo uma vida mais digna. Inclusive, essas rendas constituem critério para o valor de

recebimento de benefícios adicionais de superação da extrema pobreza tanto no PBF como no PAB. Portanto, a avaliação sobre equidade deve considerar não apenas os benefícios pagos, mas incluir também as rendas que estas famílias já declararam receber. O resultado dessa segunda avaliação pode ser visto no **Gráfico 3**.

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



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Folha de Pagamentos do PAB e Cadastro Único.

46. Fica evidente por ambas as figuras que o desenho de transferência de renda do PAB apenas com o benefício extraordinário, pago até agosto de 2022 e já aprovado para ser pago a partir de janeiro de 2023, privilegia as famílias unipessoais. O benefício a essas famílias é ainda mais discrepante quando consideramos o PAB também com o benefício complementar, implementado a partir de agosto de 2022 e, por enquanto, previsto formalmente para ser encerrado em dezembro de 2022, não obstante a existência de notícias sobre sua possível continuidade a partir de 2023. Cabe ressaltar que essas famílias unipessoais, por óbvio, não contém nenhuma criança ou adolescente, público prioritário do PAB, conforme art. 2º, § 1º, inciso III da Lei 14.284/2021.

47. Percebe-se também que tanto o extinto PBF como o PAB originalmente aprovado, sem o benefício extraordinário de R\$ 400,00 fariam com que as pessoas tivessem acesso a uma renda *per capita* muito semelhante entre si, independentemente de pertencerem a uma família mais numerosa ou constituírem, individualmente, uma família unipessoal.

48. Para obter uma medida da desigualdade de renda *per capita* em cada um dos desenhos dos programas, recorreu-se ao Índice de Gini, extensamente utilizado em estudos internacionais sobre desigualdade de renda. O PBF apresentou índice de 0,185, o PAB ‘cesta raiz’, índice de 0,157, o PAB com o benefício extraordinário índice de 0,266 e o PAB com os benefícios extraordinário e complementar índice de 0,269. Como o índice mede a desigualdade, quanto maior seu valor, mais desigual é aquela população, quanto menor, mais semelhante na renda. Portanto, como já havia sido evidenciado graficamente, a criação dos benefícios extraordinário e complementar acabaram por gerar maior desigualdade de renda *per capita* entre os beneficiários do PAB.

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.

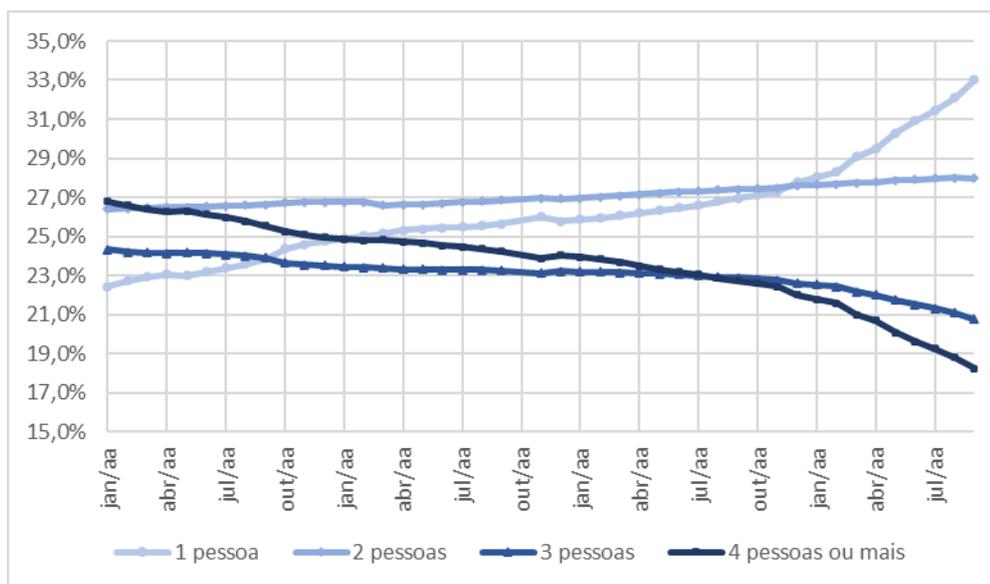
50. Evidencia-se o principal efeito da criação desses dois novos benefícios, o direcionamento de grandes valores orçamentários para o público não-prioritário do programa. Também foi gerado um forte incentivo a declarações inverídicas sobre composição familiar, fragmentando as famílias em vários pedaços, 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.

Gráfico 4 – Composição percentual das famílias inscritas no CadÚnico por número de membros



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do CadÚnico.

54. Do exposto, conclui-se 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. Todos esses efeitos são ainda mais fortes com a adoção do benefício complementar, que aumenta os valores repassados por família.

55. Por fim, há que se fazer apenas uma ressalva. O fato de se reconhecer nas análises desenvolvidas as vantagens de pagamentos equitativos *per capita*, não significa, necessariamente, que esses sejam critérios ótimos que devam ser considerados estrita e isoladamente no desenho de uma política assistencial. Outros fatores devem ser considerados. Por exemplo, sabe-se que famílias com quantidade de membros maior conseguem auferir determinados ganhos de escala em suas despesas, os quais devem ser levados em conta no momento do desenho da política social.

56. Assim, diante de tudo que foi apurado, propõe-se **recomendar** 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.

IV. CUSTO-EFETIVIDADE DO PAB

57. O presente capítulo tem como objetivo avaliar o custo-efetividade no combate à pobreza proporcionado pelo PAB, de forma a responder a segunda questão de auditoria.

58. A investigação dessa questão foi desenvolvida a partir de estimativas realizadas com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) anual de 2021. Os valores pagos pelo Auxílio Brasil foram imputados sobre a renda preexistente do público-alvo estimado do programa, para que se pudesse aferir o quanto suas regras seriam capazes de reduzir em termos percentuais a pobreza e para que se pudesse comparar os resultados obtidos com o custo-efetividade de outros modelos de assistência, como o Programa Bolsa Família. Os resultados

obtidos são descritos no subtítulo seguinte e em detalhes no Apêndice E.

IV.1. Aumento do custo-efetividade no combate à pobreza

59. Com base em estimativas realizadas com dados da PNADC anual 2021, foi possível constatar que as mudanças introduzidas pelo PAB levaram a uma piora no custo-efetividade em relação ao programa de transferência anterior, o PBF, e ao desenho inicial do próprio PAB, tendo como consequência o desperdício de recursos públicos, pois seria possível gastar um montante menor para alcançar o mesmo resultado em termos de redução da pobreza.

60. 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 mensal 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.

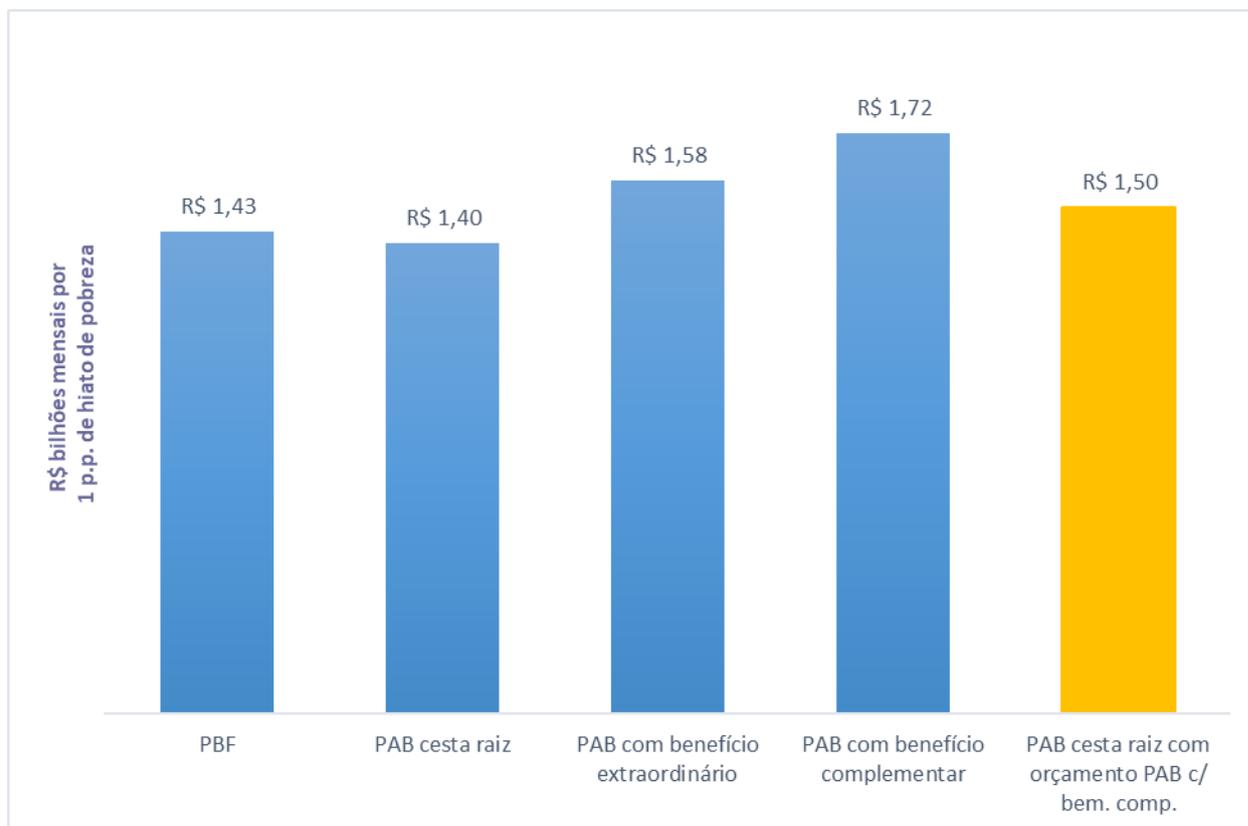
61. Quando se realiza a mesma estimativa considerando apenas o benefício extraordinário, de R\$ 400,00, o custo efetividade se altera para R\$ 1,58 bilhão para reduzir o mesmo 1 p.p. no hiato da pobreza. Ambas as estimativas foram superiores ao custo efetividade estimado para o PBF, no valor de R\$ 1,43 bilhão, e o PAB considerando apenas os benefícios que integram a ‘cesta raiz’, no valor de R\$ 1,40 bilhão, implicando maiores gastos para se alcançar os mesmos resultados de combate à pobreza.

62. O critério inicial de comparação utilizado foi o custo-efetividade do PBF de R\$ 1,43 bilhão mensal para redução de 1 p.p. do hiato de pobreza a linha de US\$ 5,50 ao dia, considerando o poder de paridade de compra (PPC) 2011, sendo que o hiato de pobreza é indicador de pobreza que mensura a proporção média da linha de pobreza que precisa ser completada para se erradicar a pobreza em uma sociedade. Ao longo do desenvolvimento do relatório, o PAB ‘cesta raiz’ passou a ser utilizado também como critério, devido aos resultados positivos obtidos.

63. Da literatura econômica, sabemos que gastos com programas sociais, entre eles de transferência de renda, apresentam retornos decrescentes dos gastos aplicados, ou seja, a erradicação da pobreza vai se tornando cada vez mais custosa à medida que se aumentam os gastos.

64. Em virtude disso, é necessário que se analise se esse aumento do custo-efetividade com os benefícios extraordinário e complementar se deve à outra razão que não esse fenômeno econômico. Nesse desiderato, simulou-se como seria o custo-efetividade do PAB caso se considerassem as regras apenas dos benefícios da ‘cesta raiz’, considerando o mesmo orçamento do PAB com benefício complementar.

65. Caso o PAB ‘cesta raiz’ pagasse o mesmo montante do PAB com benefício complementar, aquele apresentaria um custo-efetividade de apenas R\$ 1,50 bilhão mensal para reduzir cada 1 p.p. de hiato de pobreza. Portanto, o custo-efetividade seria inferior aos R\$ 1,72 bilhão do PAB como está sendo pago atualmente. O Gráfico 5, abaixo, reproduz as estimativas de custo-efetividade mencionadas.

Gráfico 5 – Simulações de custo-efetividade para o PBF e PAB considerando diferentes desenhos e orçamentos


Fonte: Elaboração própria, com base em dados demográficos da Pnad anual de 2021 e nas regras dos programas (peça 124, planilha ‘PAB final’).

Nota: O custo-efetividade foi calculado considerando a linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial de renda *per capita* de US\$ 5,50 percebidos ao dia.

66. O ajuste no PAB ‘cesta raiz’ para se alcançar a despesa do PAB com benefício complementar foi realizado pela majoração de dois benefícios individuais do PAB ‘cesta raiz’: o Benefício Primeira Infância (BPI) e Benefício Composição Familiar (BCF). Aplicou-se um fator de aumento comum aos dois benefícios individuais, que envolveu a multiplicação dos valores dos benefícios por 5,99, elevando o BPI de R\$ 130,00, para R\$ 778,70 por criança até 3 anos, e o BCF, de R\$ 65,00 para R\$ 389,35 pelos demais indivíduos beneficiários.

67. Logo, o valor maior de custo-efetividade do PAB com o benefício complementar, de R\$ 1,72 bilhão por 1 p.p. de pobreza, deve-se ao desenho do programa, haja vista que foi possível encontrar um desenho alternativo de PAB com as regras da ‘cesta raiz’ que, com mesmo orçamento, resultaria em um custo-efetividade menor, de R\$ 1,50 bilhão para reduzir 1 p.p. de pobreza. Dito de outro modo, dada a mesma despesa, o PAB que mantivesse as regras da ‘cesta raiz’ apresentaria maior impacto na redução de pobreza do que o PAB com benefício complementar, podendo comparativamente reduzir a pobreza em 15,2% mais do que o PAB atual.

68. Pode-se elaborar simulação inversa, desta vez, buscando a magnitude de despesas do PAB ‘cesta raiz’ que assegurasse mesmo impacto na redução de pobreza do PAB com benefício complementar. Assim, se fossem realizados pagamentos do PAB apenas com os benefícios da ‘cesta raiz’ de forma que se obtivesse o mesmo efeito no hiato de pobreza produzido pelo PAB com o benefício complementar, haveria necessidade de um gasto estimado de R\$ 8,95 bilhões mensais. Para tanto, seria necessário multiplicar ambos os benefícios individuais da ‘cesta raiz’ por 4,79. Assim o BPI passaria de R\$ 130,00 para R\$ 622,70 por criança, e o BCF, de R\$ 65,00 para R\$ 311,35 por indivíduo. Como o gasto estimado do PAB com o benefício complementar é de

R\$ 10,89 bilhões mensais, pode-se concluir que a economia que poderia ser obtida pelo PAB ‘cesta raiz’ seria de R\$ 1,93 bilhão mensal (ou 23,22 bilhões anuais), resultando em uma economia de 17,8% do orçamento estimado inicial, mantendo-se o mesmo impacto na redução de pobreza.

69. Do exposto, conclui-se que, dados os resultados obtidos, o PAB que vem sendo pago com benefício complementar, e mesmo caso se considerasse apenas o acréscimo do benefício extraordinário, é menos eficiente no combate aos índices de pobreza do que o PBF e o PAB, caso estivessem sendo pagos apenas os benefícios da ‘cesta raiz’.

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).

71. Em outras palavras, o pagamento de parcelas *per capita* tende a aproveitar melhor os recursos aplicados para retirar as famílias da pobreza do que o pagamento de valor único por família. Neste último, uma parcela maior de recursos é alocada para famílias já situadas acima da linha de pobreza utilizada como parâmetro.

72. O PAB, com adoção do benefício extraordinário, anulou em boa parte o desenho original do PAB ‘cesta raiz’, que contemplava regras de pagamento considerando número de membros da família. Cerca de 90% das famílias beneficiárias do PAB ‘cesta raiz’, com a aplicação do R\$ 400,00, passaram a receber este mesmo valor independentemente do número de membros. A adoção do benefício complementar agravou a situação a sobrepor mais R\$ 200,00 para as famílias.

73. Isso tem acarretado desperdício de recursos, pois menor montante poderia ser gasto para se alcançar o mesmo resultado de redução da pobreza.

74. Assim, propõe-se: (i) **recomendar** ao Ministério da Cidadania 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 e (ii) **informar** ao Congresso Nacional e a Casa Civil da Presidência da República sobre o teor da recomendação do item anterior.

75. Espera-se que as ações dos gestores advindas do encaminhamento proporcionem menor custo-efetividade no combate à pobreza, levando a maior redução da pobreza com uma despesa de recursos equivalente ou menor despesa para se alcançar a mesma redução de pobreza.

V. NÍVEL DE FOCALIZAÇÃO DO PAB

76. O presente capítulo tem como objetivo avaliar quanto o Programa Auxílio Brasil está focalizado, considerando o público-alvo que atende os critérios legais do benefício, bem como estimar a quantidade de erros de inclusão e exclusão indevida do programa, de maneira a responder a terceira questão de auditoria.

77. A investigação dessa questão foi desenvolvida por meio da comparação entre estimativas realizadas com base em dados da PNADC, utilizando os critérios legais do PAB, e a quantidade de famílias beneficiadas pelo programa em três momentos diferentes (dezembro de 2021; março e outubro de 2022).

78. O achado deste capítulo aponta para problemas de focalização em outubro de 2022,

decorrentes do desenho do programa, principalmente no estabelecimento, em regra, de um valor único por família beneficiária, que serviria de incentivo para declarações inexatas de renda e fragmentação fictícia de famílias.

V.1. Problema de focalização com possíveis erros de inclusão em 2022

79. As estimativas de público-alvo baseadas em informações demográficas retiradas da PNADC anual de 2021 revelaram um problema significativo de focalização no PAB, com possíveis erros de inclusão. Em outubro de 2022, haveria **3,51 milhões de famílias a mais** recebendo o Auxílio Brasil, do que o público-alvo estimado. Tal situação decorreu, principalmente, de fragilidades no cadastramento autodeclaratório do CadÚnico, que tem possibilitado, no período mais recente, a inscrição das famílias de forma fragmentada, que se tornou atrativa em função do desenho do programa, que prevê a concessão de um valor por família, independentemente do tamanho.

80. Para avaliar a focalização do programa foram adotados os critérios de elegibilidade do Auxílio Brasil, previstos na Lei 14.284/2021, art. 4º, caput e § 1º, bem como as estimativas de beneficiários oriundas da PNADC anual de 2021, associadas ao nível de focalização do extinto Programa Bolsa Família.

81. A metodologia para estimar o público elegível utilizou dados da PNADC, está detalhada no Apêndice D deste relatório e considerou os fatores a seguir, entre outros:

a) os domicílios na PNADC são considerados como se famílias fossem, já que a grande maioria dos domicílios no Brasil equivalem a famílias e, assim, as diferenças estatísticas não são significativas;

b) os rendimentos de trabalho das famílias considerados para apuração do critério de elegibilidade de renda (serem inferiores às linhas de pobreza) são os dos postos formais de trabalho, compostos de trabalhadores com carteira assinada, bem como empregadores e conta-própria com CNPJ registrados, sendo uma medida conservadora que resulta na ampliação das estimativas de público-alvo;

c) aos rendimentos de trabalho, se juntam os rendimentos de outras fontes, à exceção dos rendimentos do PBF e de Outros Programas Sociais;

d) para a estimativa de público-alvo do PBF são consideradas todas as famílias cuja renda é inferior a linha de extrema pobreza;

e) para a estimativa de público-alvo do PBF também são consideradas as famílias cuja renda está entre a linha de extrema pobreza e de pobreza, desde que cumpram um dos seguintes critérios: existência de familiares geradores dos benefícios (gestante, nutriz, criança etc.); ou tenham respondido positivamente à pergunta específica da PNADC sobre recebimento do PBF; ou tenham respondido receber Auxílio Emergencial (conforme filtro de valores típicos do benefício aplicado à pergunta específica sobre 'outros programas sociais');

f) para estimativa de público-alvo do PAB, são utilizados, analogamente, os mesmos critérios dos itens 'd' e 'e' anteriores, mas com linhas de pobreza, extrema pobreza e regras de existência de familiares geradores de benefícios conforme o PAB; bem como os critérios de resposta se recebe o PBF e o Auxílio Emergencial (o uso dos critérios de resposta ao PBF e ao Auxílio Emergencial se justifica ao se considerar que todos os beneficiários do PBF em outubro/2021 passaram a receber PAB com sua criação em novembro/2021);

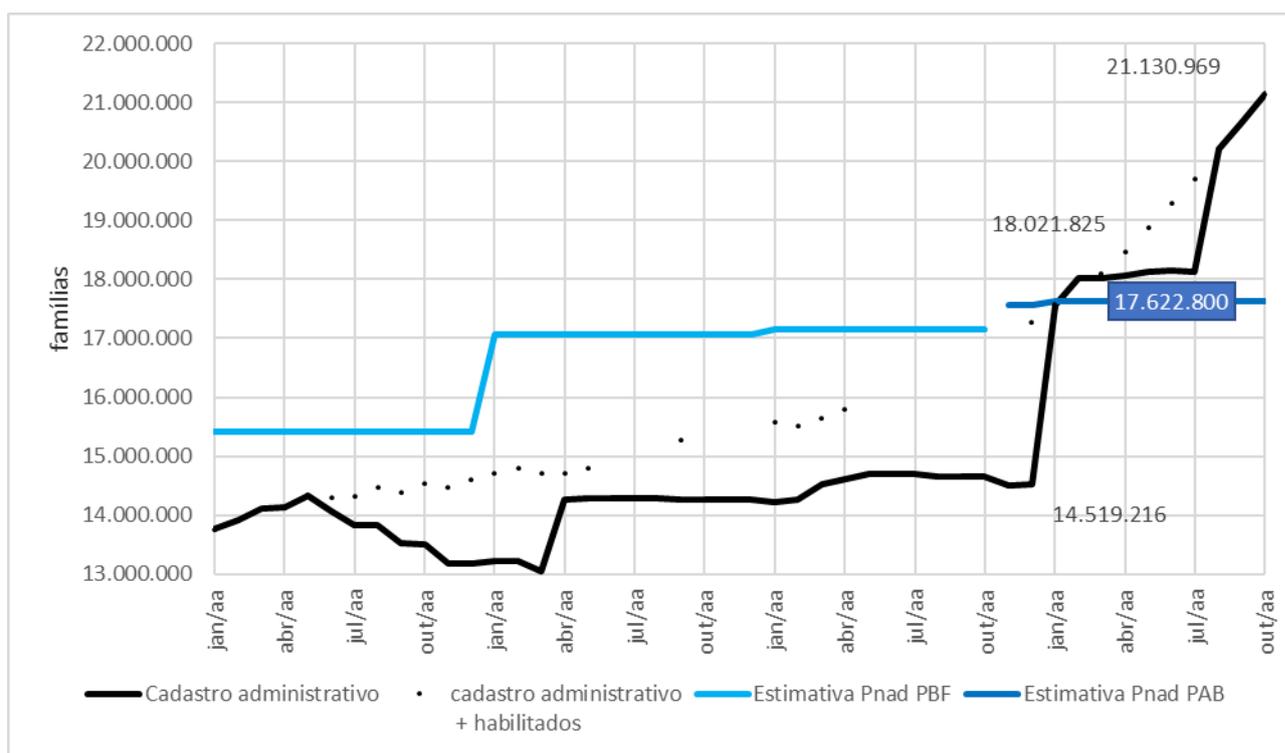
g) as estimativas de público-alvo e gastos do PAB para 2021 foram estendidas para 2022, ao se verificar que o mercado de trabalho melhorou entre os dois anos, o que torna essa extensão conservadora;

h) nas estimativas que não puderam ser realizadas com precisão, por ausência das regras normativas dos programas perfeitamente discriminadas na PNADC, adotou-se postura conservadora, optando-se por sobrestimação parcimoniosa do público-alvo, tendo em vista a necessidade de concluir a respeito de erros de inclusão em 2022.

82. 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 do mesmo ano. No entanto, as análises realizadas estimam, de maneira conservadora, que 17,62 milhões de famílias estariam elegíveis ao programa em 2022.

83. Em comparação com os pagamentos do PBF de 2019 até 2021 e do PAB em 2021, as estimativas indicam que, em 2022, os problemas de focalização se inverteram. Em outras palavras, enquanto até dezembro de 2021 o número de beneficiários era menor do que o público-alvo estimado, havendo um possível erro de exclusão de famílias elegíveis, a partir de fevereiro de 2022, a quantidade de beneficiários superou a estimativa de famílias elegíveis, indicando a ocorrência de possíveis erros de inclusão indevida, considerando o cômputo total de beneficiários. A situação descrita pode ser observada no **Gráfico 6**.

Gráfico 6 - Beneficiários, público estimado e fila de espera do PAB e do PBF – de janeiro/2019 a outubro de 2022



Fonte: Elaboração própria com base em dados das PNADCs anuais de 2019 a 2021 (peça 124, planilha “PAB final”), do CadÚnico e informados pelo Ministério da Cidadania (fornecidos diretamente e disponíveis em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>).

84. As estimativas levantadas também indicam variações na focalização do programa, quando se consideram as cinco regiões do país, na comparação entre público estimado e quantidade de beneficiários por região em três momentos diferentes: dezembro de 2021, e março e outubro de 2022 (Tabela 1).

Tabela 1 – Público estimado e quantidade de famílias beneficiárias

Região	Estimativa 2021	Dezembro de 2021	Estimativa 2022	Março de 2022	Outubro de 2022
--------	-----------------	------------------	-----------------	---------------	-----------------

		Qtde. beneficiários	Inclusão ¹ ou exclusão ² indevida ³		Qtde. beneficiários	Inclusão ¹ ou exclusão ² indevida ³	Qtde. beneficiários	Inclusão ¹ ou exclusão ² indevida ³
Norte	2.103.004	1.784.962	-318.042	2.111.478	2.157.361	45.883	2.545.840	434.362
Nordeste	6.735.195	7.135.781	400.586	6.756.730	8.548.083	1.791.353	9.750.656	2.993.926
Sudeste	5.893.264	3.955.640	-1.937.624	5.918.624	5.203.342	-715.282	6.285.770	367.146
Sul	1.603.864	940.914	-662.950	1.607.090	1.192.153	-414.937	1.424.085	-183.005
Centro-Oeste	1.225.674	701.919	-523.755	1.228.878	920.886	-307.992	1.124.618	-104.260
Brasil	17.561.001	14.519.216	-3.041.785	17.622.800	18.021.825	399.025	21.130.969	3.508.169

Fonte: Elaboração própria, com base em dados das PNADCs anuais de 2019 a 2021 (peça 124, planilha ‘PAB final’) e Ministério da Cidadania (fornecidos diretamente e disponíveis em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>).

Notas: 1- Possíveis erros de inclusão indevida de beneficiários, representados em **vermelho**, por estarem acima do intervalo de confiança;

2- Possíveis erros de exclusão indevida de beneficiários, representados em **verde**, por estarem abaixo do intervalo de confiança;

3- Diferença entre estimativa e quantidade de beneficiários, dentro do intervalo de confiança, representada por número positivo ou negativo em preto.

4- O intervalo de confiança (erro amostral) foi construído com nível de confiança de 95%.

85. Em dezembro de 2021, os possíveis erros de exclusão indevida eram generalizados entre as cinco regiões, à exceção do Nordeste, que já indicava a ocorrência de erros de inclusão indevida. Em março de 2022, a situação se manteve semelhante, com estimativa de exclusão indevida nas regiões do Sudeste, Sul e Centro-Oeste, ainda que reduzida em relação ao momento anterior, enquanto na região Nordeste a estimativa de inclusão indevida teve um aumento importante.

86. Em outubro de 2022, por sua vez, as regiões Norte e Sudeste passaram a apresentar estimativas de erros de inclusão indevida, ao mesmo tempo em que os possíveis erros de inclusão indevida no Nordeste aumentaram mais ainda. Sul e Sudeste ainda apresentam erros de exclusão, mas com números mais reduzidos em relação aos dois períodos anteriores.

87. No cômputo total, passou-se de uma estimativa de exclusão indevida de cerca de 3 milhões de famílias em dezembro de 2021 para uma estimativa de inclusão indevida de 3,5 milhões de famílias em outubro de 2022.

88. As informações do **Gráfico 6** e da **Tabela 1**, analisadas em conjunto, demonstram que as medidas para suprir uma demanda real pelo benefício – exclusão indevida em dezembro de 2021 – embora tenham atingido o objetivo de ‘zerar’ a fila de espera que apontavam os dados administrativos disponíveis, prejudicaram a focalização do programa e possivelmente geraram uma quantidade significativa de erros de inclusão indevida, principalmente em algumas regiões do país.

89. As análises realizadas nesta fiscalização indicam que as principais causas para a degradação da focalização no Auxílio Brasil em outubro de 2022 estão no desenho da política, que praticamente estabelece um valor único por família, o que gera incentivos para que os membros das famílias se cadastrem separadamente no CadÚnico, de modo a receberem valores de PAB maiores. A possível fragmentação artificial das famílias cadastradas já foi relatada no capítulo III deste relatório.

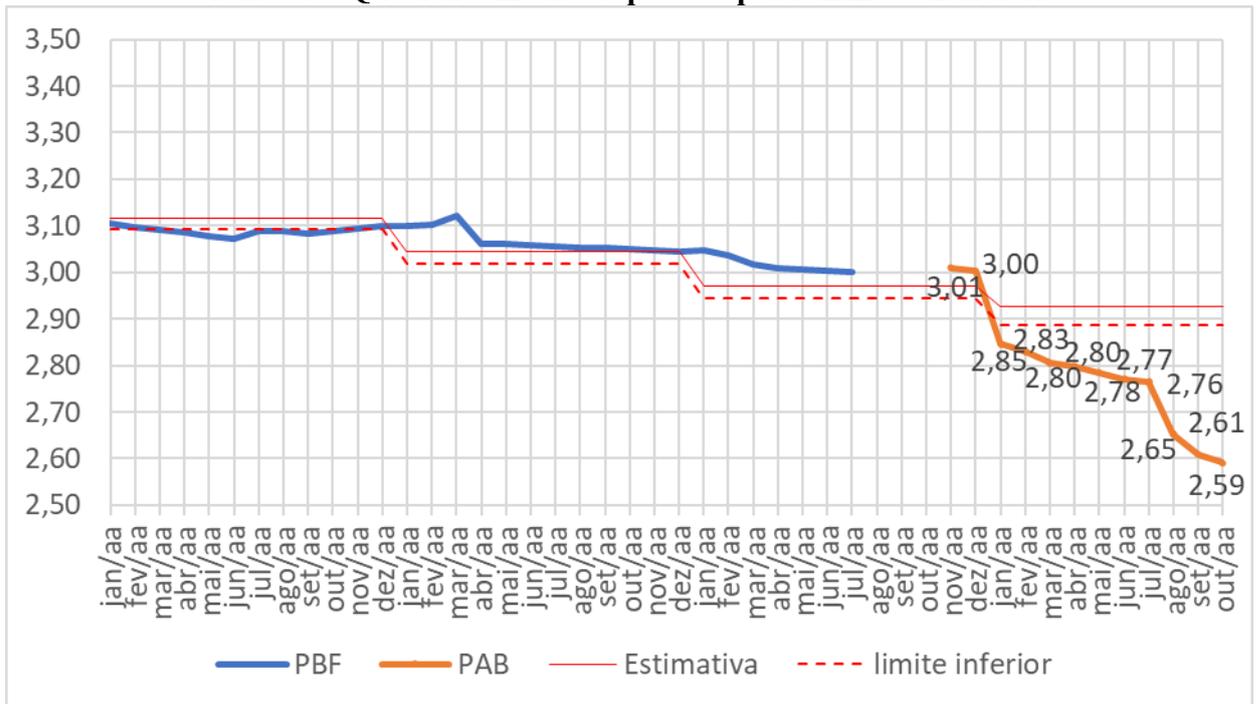
90. O PAB passou a desconsiderar o tamanho da família, ao mesmo tempo em que adotou pisos familiares de maior valor, com o benefício extraordinário (mínimo de R\$ 400,00) e do complementar (suplemento de R\$ 200,00), gerando assim um piso de R\$ 600,00 para praticamente todas as famílias beneficiárias.

91. A majoração do valor médio dos pagamentos do PAB (com o benefício extraordinário e o complementar), gera ainda mais incentivos para que famílias com rendas muito maiores do que

a linha de pobreza considerada pelo programa (de R\$ 210,00 *per capita*) subdeclarem as suas rendas ou gerem uma fragmentação fictícia da família, visando receber o Auxílio Brasil.

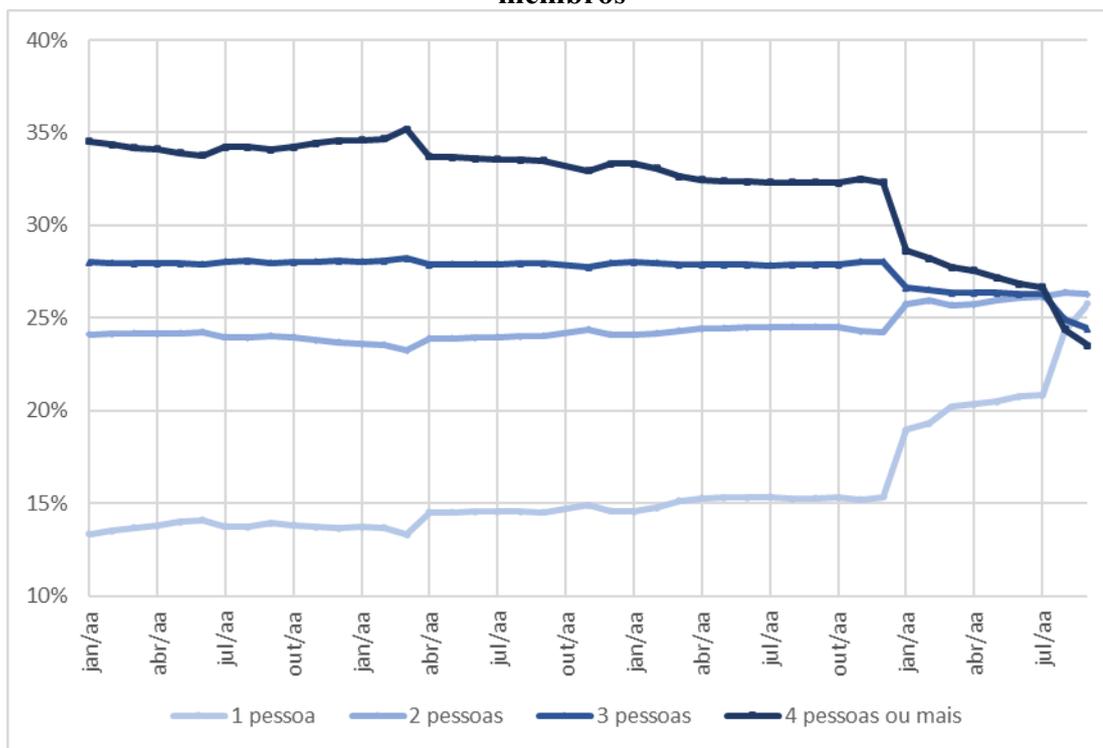
92. Este fenômeno da fragmentação pode ser comprovado quando se observa a redução drástica do número médio de membros por família beneficiária do PAB a partir de janeiro de 2022, não explicada pela demografia (Gráfico 7). Historicamente, o número médio ficava acima de três membros por família no Programa Bolsa Família, que antecedeu o Auxílio Brasil. No entanto, em janeiro e fevereiro de 2022 foram incorporadas ao programa famílias com tamanho médio de 2,10 e 2,17 membros por família respectivamente.

Gráfico 7 – Quociente médio de pessoas por família beneficiárias



Fonte: Elaboração própria, com base em dados das PNADCs anuais de 2019 a 2021 (peça 124, planilha ‘PAB final’) e dos pagamentos dos benefícios realizados.

93. Outra evidência desta causa é o aumento, em janeiro de 2022, de quase 50% no número de famílias unipessoais inscritas (com apenas um membro) no CadÚnico, e de quase 30% de famílias com dois membros, enquanto esse mesmo aumento foi bem menor para famílias com mais membros, conforme mostrado no Gráfico 3, inserido na subseção III.1. Aumento equivalente também se verifica na evolução da composição familiar das famílias beneficiárias dos programas sociais, conforme evidencia o Gráfico 8, a seguir.

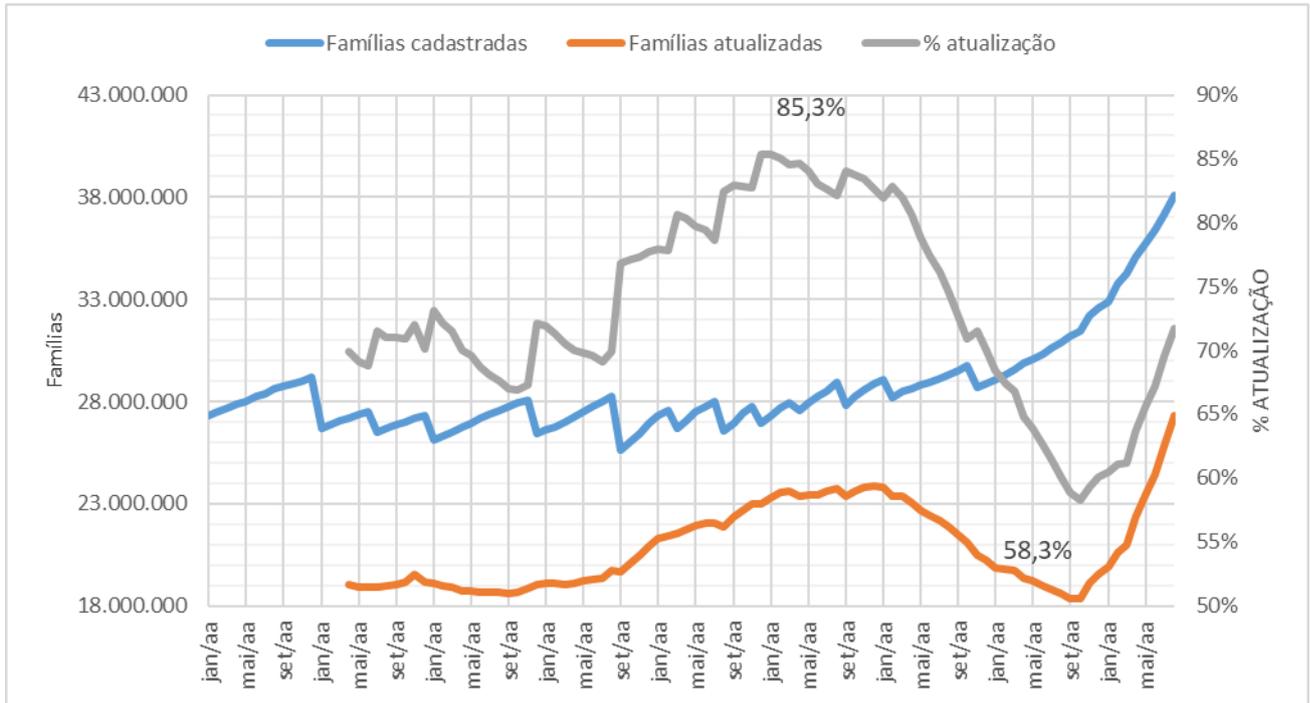
Gráfico 8 – Composição percentual das famílias beneficiárias do PBF e do PAB por número de membros


Fonte: Elaboração própria (peça 124, planilha ‘integrantes’), com base em dados do Ministério da Cidadania (disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>).

94. 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 (Portaria MC 368, de 29/4/2020, e Informe 791, de 9/7/2021) também contribuíram para a piora na qualidade dos dados do CadÚnico. Tais deficiências podem ter sido acentuadas pela adoção do cadastramento por meio eletrônico (versão web ou app), que tem empregado de entrada sugestiva de composição familiar advinda de dados cadastrais do Auxílio Emergencial, conforme informado pelos gestores em entrevista de 8/8/2022 e informado na Nota Técnica SECAD 40/2022 (peça 27, p.1). A 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.

95. Contribuíram ainda para os problemas de focalização apontados, ainda que indiretamente, a elevação do orçamento do PAB, possibilitando a incorporação de parcela expressivas da população cadastrada; e a suspensão das revisões e averiguações no CadÚnico desde a pandemia até fevereiro/2022, mas ainda não retomadas integralmente até presente data, sendo que o nível de atualização desse cadastro caiu de 85,3% em janeiro/2019 para 58,3% em outubro/2021.

Gráfico 9 - Nível de atualização do CadÚnico



Fonte: Elaboração própria (peça 124, planilha ‘PAB final’), com base em dados do Ministério da Cidadania (disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>).

96. As revisões e averiguações foram suspensas inicialmente pela Portaria MC 335, de 20/3/2020. A suspensão sofreu prorrogações sucessivamente pelas Portarias MC 443, de 17/07/2020; 483, de 15/9/2020; 591, de 15/1/2021; 624, de 31/3/2021; e 649, de 27/7/2021. Em fevereiro de 2022, após 3 meses de implementação do programa e a concessão de 3,5 milhões de famílias a mais aproximadamente, a Portaria 747, de 10/2/2022, possibilitou a retomada das revisões e averiguações.

97. Ainda assim, a Portaria 747/2022, no seu art. 1º, parágrafo único, deu por encerrado o processo de averiguação e revisão cadastral de 2020, o qual, segundo entrevista com os gestores em 8/8/2022, ocorria sobre bases antigas e de uma situação anterior à pandemia. Indagados sobre a revisão cadastral das famílias beneficiárias com última atualização cadastral de 2020 a 2022 estarem prevista para ocorrer em 2024, prevista no art. 4º, da mesma portaria, os gestores informaram que os prazos de averiguação foram prorrogados em meados de julho, sendo que os prazos de bloqueio e cancelamento de benefícios decorrentes teriam ficado para setembro de 2022 e os advindos de revisão teriam sido definidos para janeiro de 2023. Portanto, apesar de sua retomada, até o momento de apuração da auditoria, as revisões e averiguações, bem como o calendário de bloqueios e cancelamentos decorrentes, ainda demorarão a considerar as atualizações cadastrais realizadas pelas famílias durante o período crítico da pandemia.

98. O principal efeito para os problemas de focalização apontados é o possível pagamento indevido a milhões de famílias em 2022 até que se regularize a retomada das averiguações e revisões cadastrais no CadÚnico e o cancelamento dos eventuais benefícios concedidos indevidamente.

99. A título de exemplo, a inclusão indevida de 3,5 milhões famílias como estimada para o período de outubro de 2022, considerando o pagamento do benefício extraordinário e complementar, poderia gerar pagamentos indevidos de mais de R\$ 2 bilhões a cada mês.

100. É importante ressaltar que os cálculos apontados resultam de estimativas com base em estatísticas demográficas oficiais e não devem ser confundidos com a constatação de pagamentos

indevidos decorrentes de cruzamentos de bases de dados oficiais.

101. Também é relevante observar que os ‘possíveis erros de inclusão’ aqui apontados resultam da diferença entre público-alvo estimado e beneficiários, o que não afasta a possibilidade de ocorrência concomitante de erros de exclusão. O inverso pode ocorrer nas localidades onde é apontada concentração de erros de exclusão, o que não impede que existam também erros de inclusão.

102. Assim, propõe-se **recomendar** ao **Ministério da Cidadania** que adote as seguintes medidas:

- 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, focalizações e averiguações cadastrais, assim como de ações de administração de benefícios, 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.

103. Com a adoção de tais medidas, espera-se o restabelecimento do funcionamento regular de averiguações e revisões cadastrais associadas à concessão e manutenção do Auxílio Brasil, assim como a obtenção de redução na magnitude dos possíveis erros de focalização apontados.

VI. NÍVEL DE IMPLEMENTAÇÃO DOS NOVOS BENEFÍCIOS CRIADOS PELO PAB

104. O presente capítulo tem como objetivo responder se as iniciativas dos gestores do Ministério da Cidadania referentes à implementação dos benefícios Auxílio Criança Cidadã (ACC), Auxílio Esporte Escolar (AEE), Bolsa Iniciação Científica Júnior (BICJr), Auxílio Inclusão Produtiva Urbana (AIPU) e Auxílio Inclusão Produtiva Rural (AIPR), neste relatório denominados de novos benefícios, foram efetivas e qual o nível das implementações.

VI.1. Não implementação dos benefícios ACC e AIPU

105. Ao se aferir o grau de implementação dos novos benefícios criados pelo PAB, verificou-se que os benefícios ACC e AIPU não foram implementados. Em contraposição, os benefícios AEE, AIPR e BICJr já estão com a etapa de implementação integralmente concluída, encontrando-se em estágio de pagamento aos beneficiários conforme indicado na **Tabela 2**.

Tabela 2 - Quantidades de beneficiários e montante pago

Benefício	Quantidade		Valor pago - R\$ (até ago./2022)		Regulamentação
	Famílias	Beneficiários	Parcela única anual	Beneficiários	
AEE	1.404	1.910	1.404.000,00	1.719.000,00	Portaria MC 808, de 5/9/2022
AIPR	6.958	6.958	(*)	1.391.600,00	Resolução Grupo Gestor do Programa Alimenta Brasil

1, de 7/12/2021

BICJr	2.333	2.392	2.572.100,00	2.152.800,00	Portaria MCTI 6.410, de 6/10/2022
-------	-------	-------	--------------	--------------	-----------------------------------

Fonte: Elaboração própria, com dados do Ministério da Cidadania. Disponível em:

<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>

Nota: (*) não há pagamento de parcela única anual destinada às famílias para esse benefício.

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 14.284/2021 introduziu alterações no desenho original dessa política pública de transferência de renda a tornando inexecutável. A alteração contida no art. 8º, abaixo reproduzido, é exemplificativa:

Lei 14.284/2021, 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 14.284/2021 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 e poderia atrair responsabilidades ao gestor que autorizasse o pagamento.

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.

110. De mais a mais, os comentários do gestor (Apêndice F) apresentam o Ofício-Circular 167/2022/SEDS/MC e o Ofício 2342/2022/SEDS/MC que noticiam a criação de 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. Informa ainda que a criação do grupo de trabalho segue o seu fluxo de tramitação no bojo do Processo SEI 71000.094046/2022-43 (peças 56 e 90).

111. Do contido acima, restam esclarecidos os pontos atinentes à não implementação do benefício em razão de mudanças no desenho original da política pública promovidas pelo legislador

e à pertinente criação de grupo de trabalho no âmbito da SEDS/MC para subsidiar a tomada de decisão acerca de alteração legislativa para tornar exequível o ACC.

112. Quanto ao planejamento das ações da SNAPI em relação ao ACC, o art. 174 da Constituição Federal estabelece que o exercício da função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Ademais, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (2014, p. 45) consigna que as políticas públicas devem possuir coesão interna, estabelecendo que a execução se dê a partir de uma formulação geral definidora da lógica de intervenção institucional que permita a operacionalização das ações mediante planos elaborados a partir das diretrizes, objetivos e metas propostas.

113. Imbuídos dessas premissas, o Ministério da Cidadania expediu a Portaria MC 2.368, de 20 de dezembro de 2019, informando em seu art. 5º que ‘o Plano Estratégico, seus objetivos, metas e demais ações dele decorrentes e seus resultados serão monitorados, avaliados e revistos durante as Reuniões de Avaliação da Estratégia’. Outrossim, a Portaria MC 716, de 2 de dezembro de 2021, alterou o Anexo I, item 6, da Portaria MC 2.368/2019, para estabelecer o Programa Auxílio Brasil como projeto prioritário para essa pasta ministerial.

114. Assim, vencida a questão da inexecutabilidade da norma instituidora do ACC, exceto na existência de norma superveniente à decisão do Tribunal, a SNAPI deverá formalizar o planejamento das ações necessárias à implementação do ACC nos termos da Portaria MC 2.368/2019, art. 5º, alterada pela Portaria MC 716/2021, apresentando-o à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança (SPOG) em sede de Reunião de Avaliação da Estratégia (RAE), para fins de monitoramento, avaliação e proposição de ações corretivas para garantir o alcance dos compromissos firmados e incorporar eventuais mudanças no contexto do ambiente.

115. Quanto ao AIPU, as inovações da Lei 14.284/2021 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, municiada 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 14.431/2022, 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).

121. Quanto ao planejamento formal das ações da SNISP em relação ao AIPU, uma vez efetuadas as necessárias mudanças normativas, é análogo àquele preconizado para o ACC. Assim, publicado o decreto regulamentador da norma instituidora do AIPU, exceto na existência de norma superveniente à decisão do Tribunal, a SNISP deverá formalizar o planejamento das ações necessárias à implementação do benefício nos termos da Portaria MC 2.368/2019, art. 5º, alterada pela Portaria MC 716/2021, apresentando-o à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança (SPOG) em sede de Reunião de Avaliação da Estratégia (RAE), para fins de monitoramento, avaliação e proposição de ações corretivas para garantir o alcance dos compromissos firmados e incorporar eventuais mudanças no contexto do ambiente.

122. Registre-se que a principal causa da não implementação dos benefícios ACC e AIPU foram as alterações no desenho dos benefícios ACC e AIPU, quando da conversão da MP 1.061/2021 na Lei 14.284/2021, que inviabilizou a implementação destes benefícios. Mas também contribuíram para a falta de solução do problema, as deficiências no planejamento formal referentes à implementação do ACC e AIPU previsto no art. 5º da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021.

123. Em razão disso, os efeitos observados são a falta da assistência ao público-alvo proporcionada pela política pública de transferência de renda relativa ao ACC e ao AIPU.

124. Do exposto, conclui-se que as modificações no desenho dos benefícios ACC e AIPU promovidos pela Lei 14.284/2021 foram decisivos para a não implementação dos citados benefícios.

125. Assim, com fundamento no art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, será proposta a expedição de recomendação ao Ministério da Cidadania, para que:

a) ultime providências visando propor a revisão do texto legal instituidor do ACC de forma a poder assegurar a exequibilidade do benefício;

b) vencida a providência acima, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021, exceto na existência de norma superveniente à decisão do Tribunal que determine a descontinuidade do benefício, elabore o devido documento formal de planejamento para a implementação do ACC e do AIPU.

126. A partir da implementação das medidas propostas é esperado o incremento da efetividade da política pública em razão da retomada do planejamento formal do Ministério da Cidadania definido em seu Planejamento Estratégico. Espera-se ainda, ao final, a implementação dos benefícios ACC e AIPU, como resultado das medidas recomendadas.

VII. CONCLUSÃO

127. Entre os diversos aspectos possíveis de análise, a auditoria selecionou para a primeira avaliação sobre o recém-criado Programa Auxílio Brasil (PAB) quatro temas relevantes: a) a equidade de pagamento entre as famílias, b) o custo-efetividade do programa, c) o nível de focalização e d) a implementação dos novos benefícios criados.

128. As três primeiras questões que envolveram avaliações do PAB ‘cesta raiz’ e seus posteriores acréscimos, os benefícios extraordinário e complementar, possuem conclusões que não podem ser compreendidas de forma compartimentada, mas, ao contrário, exigem uma visão integrada do que tem ocorrido com o novo programa. Outra observação inicial importante é que o Programa Bolsa Família (PBF), que foi critério de comparação escolhido na fase de planejamento da auditoria, foi algumas vezes na execução da auditoria suplantado por outro critério, o desempenho do próprio PAB ‘cesta raiz’, cujo desenho mais reproduziu do que inovou em relação ao do PBF, mantendo muitas das características do programa anterior.

129. Pode-se afirmar que, reformulando apenas em parte o desenho do PBF, este um programa maduro que perpassou quase duas décadas de existência, resistindo ao escrutínio de inúmeras avaliações e sofrendo aprimoramentos ao longo desse período, o PAB ‘cesta raiz’, inicialmente gestado, herdou as virtudes do programa passado. As estatísticas obtidas por esta auditoria confirmam esta conclusão, em especial, o menor custo-efetividade do PAB ‘cesta raiz’ em reduzir a pobreza e a manutenção da equidade *per capita* entre as famílias beneficiárias comparada à do PBF.

130. Contudo, não se pode fazer a mesma avaliação favorável para o desenho do PAB com acréscimo dos benefícios extraordinário e complementar. Decerto, aproveitando a experiência recente na pandemia do Auxílio Emergencial de se realizar pagamentos por família, desvinculados da quantidade de seus membros, a adoção de pagamentos únicos por família advindos dos benefícios extraordinário e complementar ignorou as suas possíveis consequências negativas sobre a equidade, o custo-efetividade, a focalização e a qualidade do CadÚnico.

131. Foi comprovado, por meio de estatísticas construídas a partir dos cadastros administrativos, que o bom nível de equidade que existia no PBF e, mesmo no PAB ‘cesta raiz’, foi comprometido com os adventos dos benefícios extraordinário e complementar. Atualmente, não se considera mais o tamanho da família para o cálculo do pagamento do programa, na medida em que um mesmo valor, como os R\$ 600,00 que estão sendo pagos presentemente, atendem tanto um beneficiário solitário, como uma família com muitos membros, redundando em um pagamento *per capita* muito desigual. Dessa maneira, privilegia-se famílias unipessoais, de adultos, em detrimentos de famílias numerosas com crianças e adolescentes, que são o público prioritário do programa, conforme seus objetivos expressos na lei.

132. Baseando-se em estimativas via PNADC do IBGE e na reprodução das regras normativas dos programas de transferência de renda por meio de programação na base da citada pesquisa, foi demonstrado que a adoção dos benefícios extraordinário e complementar elevou o indicador de custo-efetividade para a redução da pobreza. O aumento do orçamento para o programa de transferência de renda é alvissareiro, mas, por geralmente acarretar aumento de custo-efetividade devido a retornos decrescentes dos gastos, deve ser cautelosamente bem elaborado.

133. Menor custo-efetividade na redução da pobreza significa a possibilidade de maior impacto de redução na pobreza com mesmo orçamento ou, alternativamente, de se gastar menos para se atingir uma mesma meta de redução de pobreza. Na primeira linha de argumentação, se o PAB ‘cesta raiz’ contasse com o mesmo montante de gastos do PAB com o benefício complementar, conseguiria reduzir a pobreza 14,7% mais. Alternativamente, para o PAB ‘cesta raiz’ conter o mesmo impacto de redução de pobreza do PAB com benefício complementar, poderia

gastar a menor R\$ 1,93 bilhão mensal, ou seja, R\$ 23,22 bilhões de economia anual.

134. No período de análise da auditoria, percebeu-se a louvável estratégia adotada pelo Ministério da Cidadania de sempre aproveitar o orçamento disponibilizado para atender o máximo de famílias habilitadas no CadÚnico, ou seja, buscando zerar a fila de demanda pelo programa. Entretanto, cotejando as estimativas de público-alvo obtidas via a PNADC do IBGE com a quantidades de beneficiários nos cadastros, foi possível também mensurar a provável quantidade de beneficiários que não fariam jus ao programa, fato conhecido como erro de inclusão.

135. A partir do pagamento de fevereiro de 2022, o PAB passou a apresentar crescentes concentrações de prováveis erros de inclusão na sua base de pagamento, gerando possível pagamento indevido a milhões de famílias ao longo do ano. Em março, já havia provável erro de inclusão da ordem de 492 mil famílias beneficiárias. Em outubro, último mês verificado pela auditoria, um contingente estimado de 3,51 milhões de famílias beneficiárias provavelmente não cumpriam as regras de elegibilidade do programa. Regionalmente, tais erros de inclusão concentravam-se mais nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste.

136. A principal causa deste problema foi a precarização do CadÚnico no período mais recente, diante de um cenário adverso provocado pela pandemia. A necessidade de afastamento social das equipes da rede SUAS das tarefas de cadastramento e revisão dos beneficiários, bem como a suspensão de averiguações de bases de dados pelo governo, desde o início da crise da Covid-19, prejudicaram a atualização do CadÚnico e o seu nível de qualidade, necessários à adequada identificação de beneficiários do PAB e de outros programas sociais que fazem uso do cadastro.

137. Depois de alcançar 85,3% no nível de atualização (porcentagem de registros na base atualizados em até dois anos) em janeiro de 2019, esse indicador caiu para 58,3% em outubro de 2021, às vésperas da implementação do PAB e apenas três meses antes da incorporação vultosa de mais de 3 milhões de novas famílias beneficiárias no programa em janeiro de 2022. As revisões e averiguações só foram retomadas em fevereiro de 2022, mas em ritmo lento e estavam ainda atrasadas e incompletas até a finalização desta auditoria. Há de se mencionar que a secretaria gestora do programa lançou avaliação de focalização da folha de pagamentos do programa, a iniciativa que lhe cabia.

138. Os danos ao CadÚnico, a principal base nacional a reunir informações socioeconômicas da população mais pobre e vulnerável, podem ser identificados por várias outras estatísticas disponíveis. O perfil das famílias do CadÚnico, quanto à sua quantidade de membros, modificou-se significativamente durante o período da pandemia, o que foi reproduzido também no perfil das famílias admitidas no pagamento do PAB.

139. No CadÚnico, o percentual de famílias com um membro era menor do que com dois, três e quatro ou mais membros em 2019, mas, em setembro de 2022, já era o maior percentual entre as categorias acima, enquanto as famílias com três e quatro ou mais membros, em sentido inverso, apresentaram queda. Similarmente, no pagamento do PAB, a quantidade de famílias com um membro mais do que duplicou com acréscimo de cerca de mais 3,50 milhões famílias desde 2020, elevando a correspondente participação percentual, enquanto a participação das famílias com três e quatro ou mais membros caía.

140. Com a implementação do PAB e as concessões numerosas ao longo de 2022, em especial nos meses de janeiro e agosto, a média de membros por famílias beneficiárias, que era estável de três membros por família até então, reduziu-se significativamente, finalizando em outubro de 2022, com 2,50 membros por famílias. Esses dados revelam problemas com fragmentação artificial de famílias quando do cadastramento no CadÚnico, porta de entrada para o PAB, realizado para que os beneficiários possam receber do programa em duplicidade como se

mais de uma família fossem. Esta conclusão é suportada pela comparação da média de membros das famílias beneficiárias com dados demográficos do mesmo recorte populacional obtidos da PNADC.

141. Entretanto, associado à precarização dos controles administrativos exercidos sobre CadÚnico, está o já mencionado desenho inadequado, ineficiente e custoso do PAB a partir da incorporação dos benefícios extraordinário e complementar. A lógica de pagamento igual para todas as famílias têm gerado incentivos para que as famílias formalizem cadastros em separado para auferirem valores maiores do programa, o que agrava em conjunto a equidade, o custo-efetividade de combate à pobreza e a melhor focalização do programa.

142. Quanto à quarta questão de auditoria, relativa aos novos cinco benefícios de caráter emancipatório, segundo previsão normativa do programa, o governo teve êxito na implementação de três deles: Bolsa Iniciação Científica Jr., Auxílio Esporte Escolar e Auxílio de Inclusão Produtiva Rural. O dois demais, o Auxílio Criança Cidadã e o Auxílio de Inclusão Produtiva Urbana, encontraram embaraços normativos com a conversão da Medida Provisória originária do PAB, gerando inviabilidade, no primeiro caso, e dificuldades de implementação, no segundo. Porém, as razões não se encerram nos arcabouços normativos, havendo também deficiências no planejamento e na falta de definição estratégia dos órgãos e departamentos envolvidos. Em suma, são lacunas de governança que acabaram por comprometer a implementação dos dois novos benefícios restantes.

VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

143. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 71, inciso IV, da Constituição Federal, 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Augusto Sherman, com as seguintes propostas de encaminhamento:

143.1. **Recomendar ao Ministério da Cidadania**, com base no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) considere, nos estudos para ajustes e normatização do PAB ou de programa que o venha a substituir, promover pagamentos *per capita* mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade (§§ 56 e 74);

b) 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 suceder (§ 102.a);

c) promova a atualização cadastral do CadÚnico por meio de cronograma mais célere de revisões, focalizações, averiguações cadastrais e ações de administração de benefícios, prezando pela integralidade e tempestividade na gestão dos benefícios previstos na Portaria MC 746/2022 (§ 102.b);

d) promova e incremente a atuação da rede SUAS no cadastramento e revisão dos dados no CadÚnico (§ 102.c);

e) cesse a sugestão de composição familiar advinda do Auxílio Emergencial no cadastramento eletrônico atual do PAB (§ 102.d);

f) desenvolva estudos complementares para identificar indivíduos que estão recebendo benefício indevidamente ou que fazem jus ao auxílio, mas não o estão recebendo (§ 102.e);

g) em relação ao Auxílio Criança Cidadã, exceto na superveniência de norma que determine a descontinuidade do benefício:

g.1. ultime providências visando propor a revisão do texto legal instituidor do Auxílio Criança Cidadã, visando a exequibilidade do benefício (§ 125.a);

g.2. vencida a providência acima, elabore o devido documento formal de planejamento para implementação do Auxílio Criança Cidadã, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021 (§ 125.b);

h) elabore o devido documento formal de planejamento para implementação do Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, exceto na superveniência de norma que determine a descontinuidade do benefício, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021 (§ 125.b);

143.2. **Informar** ao Ministério da Cidadania do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

143.3. **Encerrar** o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU;

143.4. Nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315, de 2020, **fazer constar**, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, **comunicação do relator ao colegiado no sentido de:**

a) **encaminhar** o Relatório e o Voto que antecederem a deliberação do colegiado sobre a presente fiscalização, com vistas a informar a situação encontrada em relação à política pública e contribuir com o debate de projetos de lei correlatos ao tema, além de outras providências

a.1) à **Presidência do Senado Federal**;

a.2) à **Presidência da Câmara dos Deputados**;

a.3) à **Equipe de Transição** nomeada nos termos da Lei 10.609/2002 e do Decreto 7.221/2010;

b) **monitorar** todas as recomendações que vierem a ser expedidas.

(...)

Glossário

Auditoria Operacional	É o processo de coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de aferir o desempenho da gestão governamental, subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública.
Auxílio Esporte Escolar	Auxílio financeiro concedido a estudantes de 12 a 17 anos incompletos, integrantes de famílias beneficiárias do PAB, que se destaquem nos Jogos Escolares Brasileiros.
Auxílio Inclusão Produtiva Rural	Benefício pago em parcelas mensais de R\$ 200,00 (duzentos reais) a famílias atendidas pelo PAB que possuam em sua composição agricultores familiares.
Auxílio Inclusão Produtiva Urbana	Benefício pago em parcelas mensais de R\$ 200,00 (duzentos reais) em nome de cada membro da família que apresente ampliação de renda decorrente obtenção de vínculo de emprego formal ou desenvolvimento de atividade remunerada formalizada e registrada no CadÚnico.
Benefício Compensatório de Transição	É um valor complementado na parcela mensal do PAB, pago no limite de um benefício por família e concedido de forma automática, apenas para famílias que tiveram perdas financeiras na transição do PBF para o PAB.
Benefício Composição Familiar	Conjunto de benefícios destinado às famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza que possuam em sua composição gestantes (BCG), nutrízes (BCN) ou pessoas com idade entre 3 (três) e 21 (vinte e um) anos incompletos
Benefício Primeira Infância	Benefício destinado às famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza que possuam em sua composição crianças com idade entre 0 (zero) e 36 (trinta e seis) meses incompletos.
Benefício de Superação da Extrema Pobreza	Destinado às famílias em situação de extrema pobreza, cuja renda <i>familiar per capita</i> mensal, mesmo somada aos benefícios do BPI e BCF, seja igual ou inferior ao valor da linha de extrema pobreza.
Bolsa Iniciação Científica Júnior	Benefício concedido a estudantes, integrantes de famílias beneficiárias do Auxílio Brasil, que tenham se destacado em competições acadêmicas e científicas de abrangência nacional.
Cesta raiz	Conjunto de benefícios listados no art. 4º da Lei 14.284/2021, nomeadamente, o Benefício Primeira Infância (BPI), o Benefício Composição Familiar (BCF), o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), e o Benefício Compensatório de Transição (BComp).
Situação de extrema pobreza	Conforme a Lei 14.284/2021, são as famílias com renda familiar <i>per capita</i> mensal igual ou inferior a R\$ 105,00 (cento e cinco reais).
Situação de pobreza	Conforme a Lei 14.284/2021, são as famílias cuja renda familiar <i>per capita</i> mensal se situe entre R\$ 105,01 (cento e cinco reais e um centavo) e R\$ 210,00 (duzentos e dez reais)

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 nutrizes de família pobre* (BVN)	R\$ 49,00 até R\$ 245,00 (até 5 beneficiários**)	Benefício composição familiar (BCF) por nutrizes de família pobre* (BCN)	R\$ 65,00
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

Apêndice B – Legislação e regulamentação envolvidas

Normas Constitucionais

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em especial o art. 195.

Emenda à Constituição 123, de 14 de julho de 2022.

Leis e Medidas Provisórias

Lei 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012.

Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências.

Lei 14.431, de 3 de agosto de 2022. Altera as Leis 10.820, de 17 de dezembro de 2003, 8.213, de 24 de julho de 1991, e 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para ampliar a margem de crédito consignado aos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, aos segurados do regime próprio de previdência social dos servidores públicos federais, aos servidores públicos federais e aos segurados do Regime Geral de Previdência Social e para autorizar a realização de empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado para beneficiários do benefício de prestação continuada e de programas federais de transferência de renda, a Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, para dispor sobre a restituição de valores aos cofres públicos, e a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, para alterar procedimentos relativos à concessão do Auxílio Inclusão Produtiva Urbana.

Decretos

Decreto 10.852, de 8 de novembro de 2021. Regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

Portarias

Portaria MC 2.368, de 20 de dezembro de 2019. Aprova o Plano Estratégico do Ministério da Cidadania para o período de 2019 a 2022.

Portaria MC 716, de 2 de dezembro de 2021. Altera o Plano Estratégico do Ministério da Cidadania para o período de 2019 a 2022.

Portaria MC 746, de 3 de fevereiro de 2022. Estabelece normas e procedimentos para a gestão dos benefícios previstos nos incisos I a IV do caput do art. 4º da Lei 14.284, de 2021, e os procedimentos operacionais necessários ao ingresso de famílias, e a revisão cadastral dos beneficiários.

Portaria MC 753, de 25 de fevereiro de 2022. Estabelece, para os meses de fevereiro e março de 2022, a manutenção do cálculo do Fator de Operação do Índice de Gestão Descentralizada - IGD do Programa Auxílio Brasil, criado pela Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, regulamentado pelo Decreto 6.135, de 26 de junho de 2007.

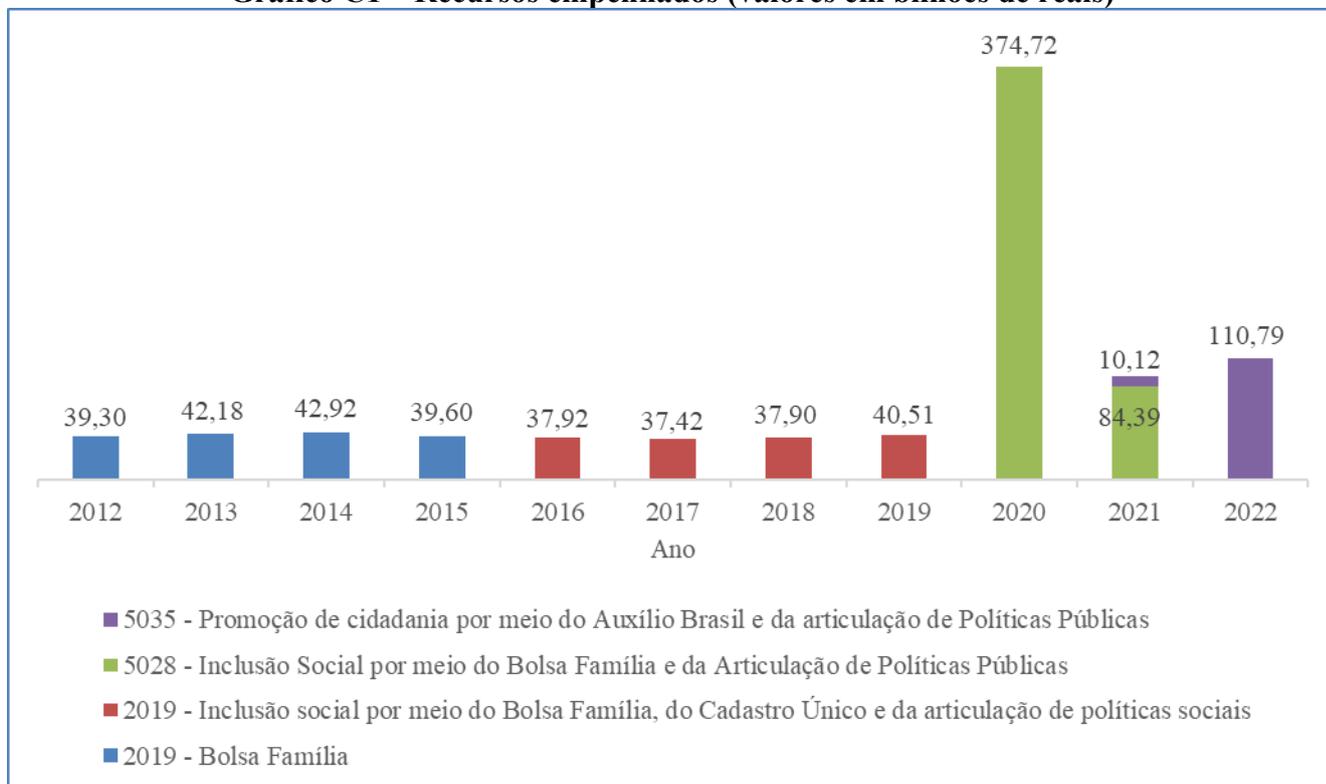
Instrução Normativa

Instrução Normativa 13/SEDS/SENARC/MC, 3 de março de 2022. Define e divulga os procedimentos operacionais, o cronograma e as repercussões relativos ao procedimento de Focalização do Programa Auxílio Brasil 2022, de que trata a Portaria MC nº 746, de 03 de fevereiro de 2022.

Apêndice C – Programas de transferência de renda (2005 a 2022)

1. Os recursos destinados à programas que concretizam as políticas de transferência de renda, excetuando os custos, podem ser visualizados no Gráfico C.

Gráfico C1 – Recursos empenhados (valores em bilhões de reais)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP. Valores atualizados pelo IPCA/IBGE.

2. Observa-se que houve relativa manutenção do nível das transferências entre o período de 2012 a 2019. O elevado valor das transferências em 2020 e parte de 2021 são associados às políticas de transferência de renda no período da pandemia de Covid-19 (em cinza no Gráfico C). Por fim, superado o pico da emergência sanitária, passou-se a empenhar o Auxílio Brasil ainda nos meses de novembro e dezembro de 2021, além de todo o ano de 2022 (em amarelo no Gráfico C). Esse valor é igual a 2,81% dos gastos públicos totais no ano corrente, o que atesta a alta materialidade orçamentária do PAB.

3. A Tabela C1, a seguir, apresenta os valores envolvidos de maneira detalhada.

Tabela C1 - Programas de transferência de renda, por ano, de 2005 a 2022

Programas Executados por Ano	Montante Transferido
1335 - Transferência de Renda com Condiçionalidades - Bolsa Família	78.155.334.794,00
	2005 6.581.917.177,00
	2006 8.131.734.994,00
	2007 9.179.952.816,00
	2008 10.940.066.127,00
	2009 12.189.824.813,00
	2010 13.970.601.543,00
	2011 17.161.237.324,00
2019 - Bolsa Família	98.716.426.349,00
	2012 20.978.642.695,00
	2013 24.451.326.810,00
	2014 26.499.003.329,00
	2015 26.787.453.515,00
2019 - Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais	119.081.309.718,00
	2016 27.890.011.129,00
	2017 28.267.866.603,00
	2018 29.915.170.462,00
	2019 33.008.261.524,00
5028 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas	389.017.990.236,00
	2020 312.346.838.361,00
	2021 76.671.151.875,00
	2022 0,00
5035 - Promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas	45.985.911.284,00
	2021 9.195.057.136,00
	2022 110.790.659.068,00
Total Geral	808.446.898.733,00

Fonte: Elaboração própria, com dados do Siop. Valores nominais.

Apêndice D – Estimação do Público-alvo e Valores do PBF e do PAB

1. Este apêndice descreve a estimação da quantidade de beneficiários no Programa Bolsa Família (PBF) e no Programa Auxílio Brasil (PAB) a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC). Justifica-se buscar também a estimação do PBF com o propósito de se obter medida de comparação para o PAB como critério nas questões de auditoria, como também como meio de verificação da consistência das estimativas ao longo do tempo.

2. A PNADC é a fonte completa disponível para a realização dessas estimativas. Apenas a PNADC anual possui todas as rendas necessárias para traçar as linhas de elegibilidade dos programas envolvidos, razão pela qual foram empregadas as versões de 2019, 2020 e 2021 da pesquisa. Todos os algoritmos foram construídos no *software* estatístico R (peça 124).

3. Há duas observações importantes, mas que não prejudicam o uso dessas bases para o objetivo almejado. A primeira é que as PNADCs disponíveis podem conter algumas distorções de projeções de seus estratos, em virtude de já nos encontrarmos no fim do decênio intervalar da realização do Censo demográfico. Porém, na falta de novo Censo, que deve ser divulgado apenas em 2023, a PNADC é a única fonte disponível e ainda confiável para a realização das estimativas. O segundo ponto é de que a PNADC é pesquisa coletada por domicílios e não por famílias beneficiárias, como tratado pelos dois programas. A despeito disso, inúmeros estudos apontam para quantidades muito aproximadas entre domicílios e famílias na sociedade brasileira, de modo que os resultados a serem gerados com domicílios não são comprometidos significativamente por este fato, de modo que doravante os resultados por domicílio serão tratados como se por família fossem.

Estimativa de quantidade de beneficiários de 2019 a 2021

4. Para a estimativa das quantidades de beneficiários dos programas, são utilizadas as regras relativas a cada programa. Os normativos trazem regras de elegibilidade, como rendas, linhas de pobreza e de extrema pobreza, bem como sobre composição familiar, presença de crianças, adolescentes, jovens, gestantes e nutrízes.

5. A renda utilizada na pesquisa corresponde aos rendimentos habituais de todos os trabalhos acrescidos de outros rendimentos que não do trabalho, que se encontram na variável VD4046 do questionário da PNADC. Dessa renda ampla, são retirados os rendimentos do PBF (variável V5002A2) e de outros programas sociais (variável V5003A2), estes últimos muito sensibilizados pelos pagamentos de Auxílio Emergencial em 2020 e 2021.

6. Supondo que somente as rendas formais, de trabalho ou não, são verificáveis pelo governo e, portanto, informadas pelos pleiteantes no cadastramento, de forma conservadora, as rendas informais de trabalho são também subtraídas, como aquelas de empregados sem carteira, de domésticos sem carteira, de empregadores e conta-própria sem CNPJ e de trabalhadores familiares (variáveis V4019, VD4009 e VD4019). Essas rendas são somadas na família e dividida pelo número de seus moradores, resultando na renda per capita familiar (variável criada, *rendapc46cad*), parâmetro de comparação com as linhas de pobreza, que utilizam a medida *per capita*.

7. As linhas de pobreza trabalhada são as vigentes nos programas para os anos considerados. Para o PBF, foram empregadas a linha de pobreza de R\$ 178,00 mensais e de extrema pobreza de R\$ 89,00, regulamentadas pelo Decreto 9.396/2018 e, por conseguinte, válidas para todos os anos de estudo. Para o PAB, as linhas de pobreza e de extrema pobreza foram fixadas, respectivamente, em R\$ 200,00 e R\$ 100,00 para o ano de 2021 (Decreto 10.852/2021), porém sendo majoradas para R\$ 210,00 e R\$ 105,00 em 2022 (Lei 14.284/2021 e Decreto 11.013/2022).

8. Para construir a estimativa de elegíveis do **PBF**, foi adotada a união de três critérios: a) pela renda e fatos geradores familiares (gestante, nutriz, filhos), b) pela resposta de percepção do PBF, e c) pela resposta de percepção do Auxílio Emergencial (AE) em 2020 e 2021.

9. Quanto ao **primeiro critério de identificação** dos beneficiários, o da **renda e fatos geradores familiares**, utiliza-se o regramento dispostos nas leis e decretos dos programas.

10. Quanto à composição familiar, são empregadas na construção do algoritmo as regras específicas dos programas (*vide* Apêndice A). As famílias abaixo das linhas de extrema pobreza são todas agraciadas independente da composição familiar, haja vista que esse contingente populacional é contemplado, no caso do PAB, pelo benefício de superação da extrema pobreza (BSP), e no caso do PBF, também pelo benefício básico. Em se tratando das famílias entre as linhas de pobreza e extrema pobreza em cada um dos programas, faz-se mister computar a quantidade de crianças, adolescentes, jovens, gestantes e nutrizes.

11. Não há dificuldade em se reconhecer as crianças, adolescentes e jovens na PNADC, pois são parâmetros normativos de idade presentes na pesquisa (variável V2009) que são aplicados ao algoritmo de modo preciso. No entanto, as relações de vínculos familiar com responsável familiar (variável V2005) são desprezadas e o que é calculado, na verdade, é o número de pessoas com idade geradora de benefício no interior da família, independentemente de ser filho ou não do titular do benefício do programa. Essas quantificações não ficam longe da realidade, ao se lembrar que a grande maioria dos domicílios são unifamiliares. Além disso, qualquer sobrestimativa, ao se adotar este procedimento, é salutar, haja vista a estratégia de optar por sobrestimativa tendo em vista o objetivo de analisar prováveis erros de inclusão em 2022.

12. A existência de nutrizes é identificada pela quantidade de crianças de idade até 1 ano incompleto, em razão de a Portaria MC 746/2022 indicar como beneficiárias ‘famílias com crianças que ainda não tenham completado 7 meses de idade’. Perceba que o algoritmo, para ser mais preciso, necessitaria detectar as crianças até 6 meses e a presença da mãe nutriz. Entretanto, no caso da idade, a variável V2009 da PNADC apenas mensura a idade em anos, ou seja, a quantidade de crianças com 1 ano incompleto é superior ao de crianças com até 6 meses de idade; enquanto, no caso de computar as nutrizes pela quantidade de crianças, não há informação ampla de vínculos familiares na PNADC, de maneira que é impossível encontrar as mães às quais pertencem as crianças quantificadas. Então, a estratégia adotada neste estudo foi de sobrestimar, quando encontrados óbices de programação, como já comentado.

13. Em relação às gestantes, não há identificador desta natureza na PNADC. Por isso, foi necessário imputar estimativa de mulheres gestantes do público-alvo dos programas a partir da taxa de natalidade informada pelo Ministério da Saúde (DATASUS, 2022) e segundo metodologia do próprio MC para estimação de gestantes beneficiárias do programa (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2022). Como as taxas de natalidade são bastante distintas entre as regiões do país, a imputação foi feita separadamente por região. Foram obtidos os números de nascidos em cada uma das regiões em 2019, dentro da lógica que, mesmo que a natalidade tenha se reduzido em 2020 e 2021 devido à pandemia, ainda estará válido cálculo para os propósitos de sobrestimar os resultados, conforme estratégia supracitada. Seguindo a metodologia do MC, à quantidade de nascidos são acrescidos 10%, devido a perda por abortos e subnotificação, e reduzidos em 25%, em virtude dos 3/4 de meses ao ano em que uma mulher permanece grávida. Em seguida, obtêm-se as taxas de natalidade por região ao dividir o número ajustado de nascidos pela quantidade de mulheres férteis, ao considerar, segundo a metodologia do MC, as mulheres (variável V2007) de 14 a 44 anos de idade.

14. Essas taxas de natalidade são aplicadas, por região, à quantidade de mulheres férteis em famílias elegíveis para os programas com o objetivo de estimar a quantidade de mulheres gestantes por região. O passo final envolve alocar aleatoriamente essas quantidades de gestantes às mulheres férteis elegíveis por região. A técnica usada é de amostragem proporcional ao tamanho,

em que a probabilidade de alocação dessas mulheres gestantes é proporcional ao peso amostral das mulheres elegíveis na PNADC (variável V1032)

15. A esse conjunto de indivíduos potenciais beneficiários (gestantes, nutrizes, crianças, adolescentes e jovens) são imputados os benefícios específicos de acordo com as normas, desde que estejam em famílias com renda *per capita* entre as linhas de pobreza e extrema pobreza pertinentes.

16. No tocante ao **segundo critério de identificação**, o de **resposta de percepção do PBF**, parte-se da variável identificadora dos referidos beneficiários (variável V5002A). Aplica-se a esse quantitativo de famílias beneficiárias a condição de a renda *per capita* ser inferior à linha de pobreza e suprime-se a imposição da existência de membros geradores de benefícios na família (gestantes, nutrizes, crianças, adolescentes e jovens), mesmo para as famílias com renda *per capita* entre as linhas de pobreza e de extrema pobreza pertinentes. Justifica-se não utilizar este como o único critério, pelo fato das quantidades de beneficiários apontadas diretamente pelas PNADCs com base na pergunta sobre recebimento do PBF serem historicamente subestimadas. Essa subestimação decorre do estigma de ser pobre assistido pelo PBF, o que faz com que alguns tenham vergonha de se declararem como beneficiários do programa, e do receio de que, ao prestar informações sobre emprego, renda e participação no PBF, o governo usará tais informações para cancelar o benefício.

17. Quanto ao **terceiro critério de identificação**, o de **resposta de percepção do AE** (variável V5003A, filtrada pelos valores típicos do programa), a esse contingente de famílias são aplicadas as mesmas regras do critério anterior (renda *per capita* até a linha de pobreza e desconsideração de membros geradores de benefícios) No presente caso, é necessária a imposição do limite da linha de pobreza, para se considerar somente as famílias beneficiárias do AE do grupo de cadastro PBF, separando-as dos beneficiários dos grupos CadÚnico não PBF e ExtraCad com maiores rendimentos. É importante também destacar que os beneficiários em questão devem ser levados em conta nas estimativas de 2020 e 2021, uma vez que, como demonstram as estatísticas, muitos que respondiam receber PBF (variável V5002A) podem ter passado a responder o recebimento do benefício como se fosse AE, dado a interseção dos dois programas durante os citados anos. Além disso, o PBF ‘congelado’ durante os períodos de pagamento do AE poderia não captar o aumento de potenciais beneficiários em suas faixas de renda de elegibilidade, o que justificaria a complementação da estatística do AE.

18. No caso da estimativa do **PAB**, a estratégia é similar aos três critérios de identificação, mas cabem adaptações, pois a PNADC 2021 não cotinha pergunta específica de percepção do programa. Quanto ao primeiro critério são aplicadas normalmente as regras específicas de renda e fatos geradores familiares do programa. Mas quanto aos dois outros critérios de identificação, é feita a suposição de que todos os beneficiários do PBF e Auxílio Emergencial, antes de sua extinção em outubro/2021, passaram a perceber também o PAB em novembro/2021, de modo que se possa utilizar as mesmas variáveis V5002A e V5003A utilizadas nas estimativas do PBF, mas, desta vez, aplicando-se as regras do PAB.

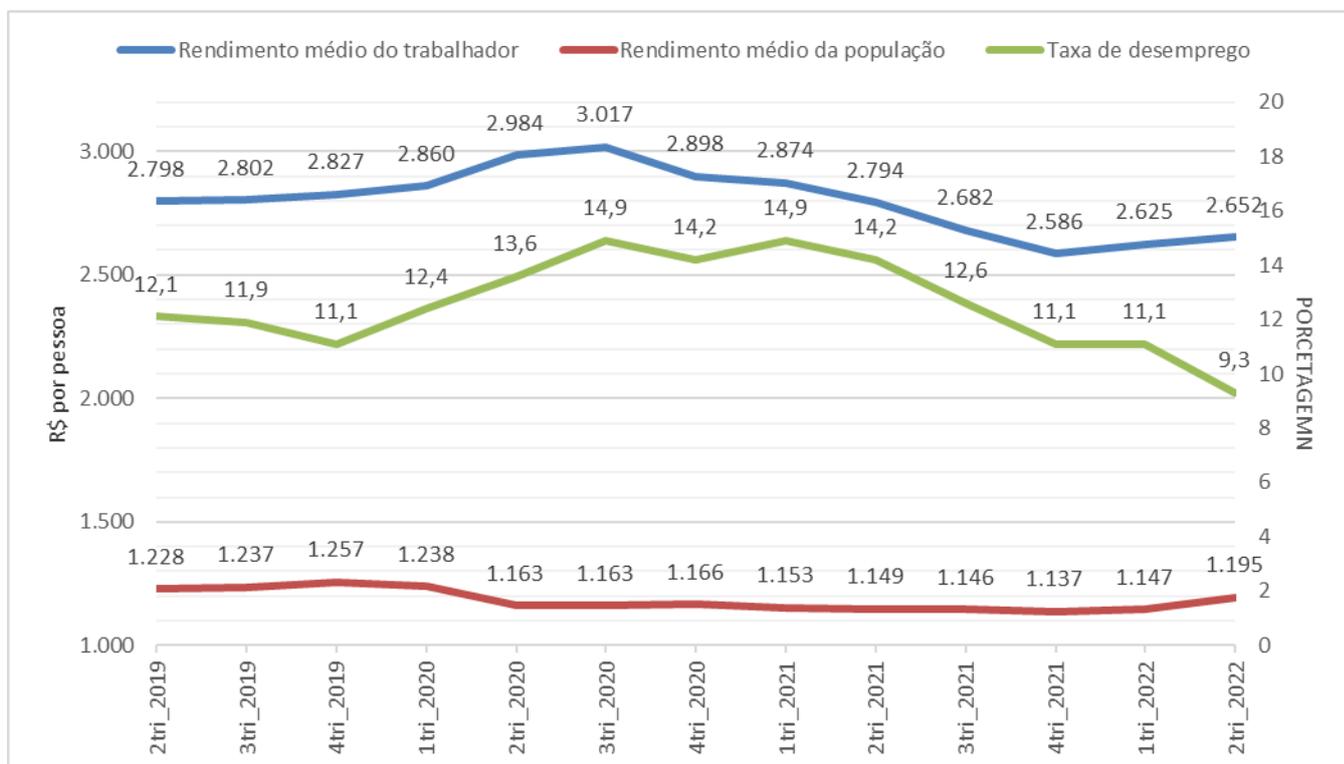
19. Diante dessas obtenções e imputações, os resultados a que chegamos utilizando as PNADCs 2019, 2020 e 2021 são os da Tabela D1. Percebe-se que o primeiro critério de renda e beneficiários é determinante para a estimativa final, pois este critério já encontra a maioria dos casos revelados pelos segundo e terceiro critérios. Resta explicar como se deu a estimativa para o ano de 2022, já que não estava disponível a PNADC anual 2022 ao tempo do final da execução da auditoria.

Tabela D1 - Composição das estimativas de PBF e PAB a partir da união dos três critérios

Programa s e ano de estimação	Critério da renda e beneficiários (A)	Recebe PBF? (V5002A) (B)	Critério de percepção do PBF (C)	Recebe AE? (V5003A) (D)	Critério de percepção do AE (E)	Estimativa final = A U C U E
PBF 2019	15.358.636	9.163.284	6.149.467	0	0	15.411.191
PBF 2020	16.999.548	4.933.802	3.225.190	16.027.486	7.586.243	17.066.819
PBF 2021	17.072.680	5.737.024	3.800.215	9.844.161	4.997.530	17.146.823
PAB 2021	17.497.292	5.737.024	3.910.510	9.844.161	5.112.645	17.561.000
PAB 2022	17.558.710	5.737.024	3.920.965	9.844.161	5.137.777	17.622.800

Fonte: Elaboração própria, a partir das PNADC anuais de 2019 a 2021 (peça 124, planilha 'PAB final').

20. Para 2022, por não haver a PNADC anual do referido ano disponível, lança-se mão da extensão da PNADC anual 2021, considerado que o cenário de rendas e de mercado de trabalho apresentado em 2022 pelas PNADC trimestrais não tem sido piores do que o de 2021, o que se pode acompanhar no Gráfico D1. De fato, apesar dos rendimentos médios dos trabalhadores (curva azul) terem diminuído, a taxa de desemprego (curva cinza) tem não só caído vigorosamente desde 2021 – de 14,9% no 1º trimestre de 2021 para 9,3% no segundo trimestre de 2022 –, como tem mostrado números melhores até em relação às taxas pré-pandemia.

Gráfico D1 - Evolução do mercado de trabalho


Fonte: Sidra/IBGE, tratados pela equipe de auditoria (peça 124, planilha 'PAB final')

Nota: O rendimento está deflacionado para o mês do meio do último trimestre

21. Para a conclusão desse cenário mais positivo em 2022, também não é problema a redução em 2021 dos rendimentos médios dos trabalhadores (curva azul), não obstante a pequena recuperação em 2022, mas que ainda estão em níveis inferiores aos de 2021. Esse comportamento das variáveis de mercado de trabalho é esperado, pois em crises econômicas as primeiras pessoas a

deixarem o mercado de trabalho são as de menor remuneração, elevando o rendimento médio dos trabalhadores remanescentes, como no terceiro trimestre de 2020, em que se chegou a R\$ 3.017,00 por trabalhador. O inverso tende a ocorrer na recuperação econômica, quando o retorno aos postos de trabalho é preferencialmente preenchido por trabalhadores de mais baixa remuneração, assim diminuindo o valor médio global de rendimentos dos trabalhadores, como em 2021 e 2022.

22. Logo, dado esse fenômeno indesejado do indicador de rendimento médio do trabalhador em momentos de crise e recuperação, é salutar que se verifique a repercussão dessa massa de rendimentos dos trabalhadores sobre a população em geral, pois a *rationale* de pagamento dos benefícios de transferência de renda e as suas métrica de cálculo *per capita* envolvem todos os membros das famílias e não apenas o trabalhador que o percebe. Assim, a curva laranja do Gráfico D1, mostra o quociente entre a massa de rendimentos com todos os trabalhos, em termos reais, e a população brasileira. Verifica-se que a partir da pandemia no segundo trimestre de 2020, o rendimento médio da população decresceu do nível aproximado de R\$ 1.200,00 para o de R\$ 1.100,00. Porém, comparado com 2020 e 2021, o rendimento médio da população de 2022 tem até melhorado levemente, ensaiando uma volta ao patamar de R\$ 1.200,00, segundo a última estatística no segundo trimestre de 2022.

23. Essa análise do mercado de trabalho nos permite, considerando a estratégia conservadora traçada de produção dos resultados, estender as estimativas com PNADC anual 2021 para 2022. Assim é que são carregadas a mesma estimativa de quantidade de 17.561.000 famílias beneficiárias em 2021 para o primeiro trimestre de 2022, exceto pelo fato de que, em fins de dezembro de 2021, as linhas de pobreza e de extrema pobreza do PAB sofreram majoração, respectivamente de R\$ 200,00 para R\$ 210,00 e de R\$ 100,00 para R\$ 105,00, de modo que a estimativa dá um pequeno salto em janeiro de 2022 para 17.622.800 famílias beneficiárias.

24. A seguir, dispõe-se em um gráfico as estimativas acima realizadas para o PBF e o PAB em confronto com as quantidades mensais de família beneficiárias pagas, bem como as de habilitadas, mas não pagas no CadÚnico, conhecidas como fila (Em maio de 2019, a quantidade de famílias atingiu o pico de 14.339.058 famílias pagas pelo PBF, em razão de haver orçamento suficiente (curva preta do Gráfico D2 a seguir). A partir de junho, a quantidade de beneficiários começou a cair em razão de restrições orçamentárias e de previsão de pagamento do 13º salário do programa em fins do ano. Essas informações foram analisadas no TC 005.998/2020-4, que tratou de representações diversas sobre a fila do PBF à época. Em dezembro do mesmo ano, a quantidade de famílias pagas (13.170.607) acrescida da fila (1.439.605 famílias) alcançou 14.610.212 famílias.

25. A estimativa de PBF realizada pela equipe para o ano de 2019, segundo a PNADC anual daquele ano, resultou em 15,4 milhões de famílias beneficiárias, portanto, bem aderente à realidade, sobretudo considerando que a estimativa contém algumas sobrestimativas, como já explanado na metodologia.

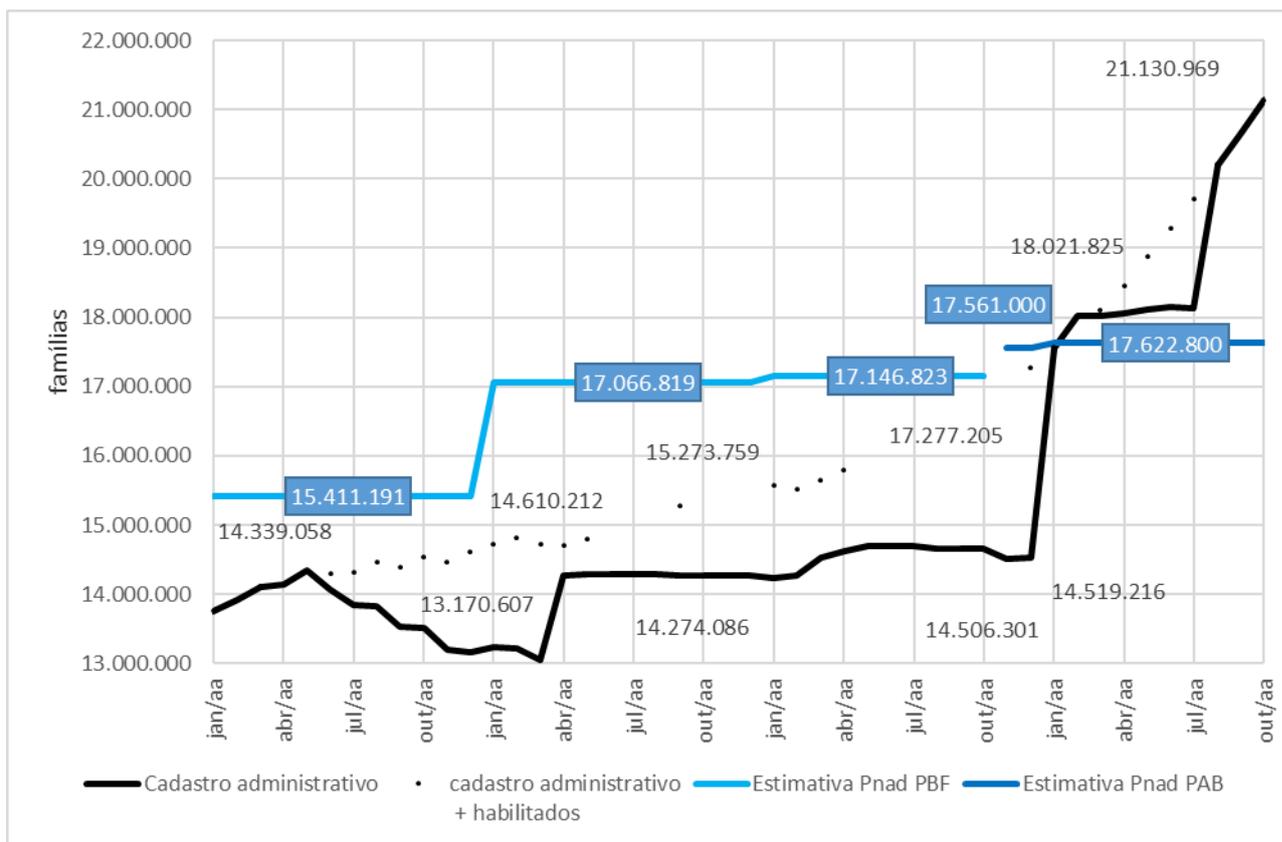
26. Gráfico D2). A curva preta informa a quantidade de famílias pagas no período. Os pontos pretos correspondem ao somatório das famílias pagas à fila de famílias habilitadas não pagas. Quando os pontos pretos se sobrepõem à curva preta, significa que todas as famílias habilitadas ao programa foram pagas e, portanto, não há fila para o mês. A curva azul clara é a estimativa para o público-alvo do PBF e a curva azul escura, para o do PAB, que são planas por serem estimativas médias para cada ano.

27. Em maio de 2019, a quantidade de famílias atingiu o pico de 14.339.058 famílias pagas pelo PBF, em razão de haver orçamento suficiente (curva preta do Gráfico D2 a seguir). A partir de junho, a quantidade de beneficiários começou a cair em razão de restrições orçamentárias e de previsão de pagamento do 13º salário do programa em fins do ano. Essas informações foram analisadas no TC 005.998/2020-4, que tratou de representações diversas sobre a fila do PBF à

época. Em dezembro do mesmo ano, a quantidade de famílias pagas (13.170.607) acrescida da fila (1.439.605 famílias) alcançou 14.610.212 famílias.

28. A estimativa de PBF realizada pela equipe para o ano de 2019, segundo a PNADC anual daquele ano, resultou em 15,4 milhões de famílias beneficiárias, portanto, bem aderente à realidade, sobretudo considerando que a estimativa contém algumas sobrestimativas, como já explanado na metodologia.

Gráfico D2 - Evoluções da estimativa vs pagamento e fila do PBF/PAB desde 2019



Fonte: Estimativas elaboradas pela equipe de auditoria (peça 124, planilha 'PAB final'), VisData do MC e resposta a ofícios de requisição.

29. O ano de 2020 foi atípico em virtude do cenário pandêmico e do advento do Auxílio Emergencial. Em abril, com o estado de calamidade pública decretado e com a flexibilização orçamentária, houve a incorporação de cerca de 1,2 milhão de famílias ao PBF para que recebessem o AE. Isso reduziu significativamente a fila de espera que atingiu, no fim do primeiro trimestre, a 1.655.873 famílias. De abril a dezembro daquele ano, o PBF permaneceu estável em um patamar próximo de 14,3 milhões de famílias sendo contempladas, pois a população afetada pelo desaquecimento econômico contava com o apoio financeiro do AE. A fila não foi zerada, mas bastante reduzida ao longo de 2020. O Ministério da Cidadania apenas nos informou o quantitativo da fila para setembro de 2020, que foi de 999.673 famílias, que acrescidas às 14.274.086 famílias pagas no mesmo mês, perfaziam um público de 15.273.759 famílias.

30. Em 2020, a equipe estimou com a PNADC anual de 2020 um total muito mais elevado, de 17,1 milhões de famílias beneficiárias para o PBF. No entanto, a distância de quase 2 milhões de famílias entre a estimativa e os cadastros é justificada pelo fato de que a estimativa simulou qual teria sido o público-alvo do PBF, caso não tivesse sido implementado o AE em 2020, e deve-se levar em conta que, à época, houve uma queda generalizada na renda dos autônomos em

função das medidas de distanciamento social. Considerando isso, a estimativa demonstrou-se condizente.

31. Entre janeiro e abril de 2021, com a suspensão do Auxílio Emergencial, 400 mil novas famílias ingressaram no PBF, elevando o número de beneficiários a 14,7 milhões de famílias. Nesse período a fila de famílias à espera do benefício se manteve aproximadamente estável em torno de 1,2 milhão. No entanto, a partir de abril, com a retomada temporária do AE, não houve novos acréscimos no PBF e nem acompanhamento da fila. O número de famílias no PBF se manteve estável até a extinção do programa, em outubro de 2021, e a fila apenas voltou a ser registrada em dezembro de 2021, quando se constata que houve considerável aumento no número de famílias desassistidas, que chegou a 2,8 milhões.

32. A estimativa da equipe para o referido ano foi de 17,1 milhões de famílias, portanto, muito próxima da realidade dos cadastros, principalmente, se considerarmos que foi simulada a ausência de pagamento do PBF devido ao advento do AE e adotada estratégia de sobrestimação.

33. Em novembro de 2021, o PAB é implementado inicialmente para 14.506.301 famílias beneficiárias, uma quantidade muito próxima às 14.654.783 famílias pagas pelo PBF em outubro, o que fortalece a suposição adotada anteriormente na metodologia de extensão de alguns elementos das estimativas de um programa para o outro.

34. A estimativa da equipe, ainda para 2021, era de que deveriam ser pagas 17,5 milhões de famílias no PAB, ou seja, um número bem maior do que as 14.506.301 pagas em novembro, acusando assim provável erro de exclusão de quase 3 milhões de famílias na partida do programa. Pode-se concluir que essa conclusão é robusta, ao se verificar que, no último mês do ano, a incorporação da considerável fila de 2.757.989 famílias resultava em um público, entre atendido e não atendido pelo programa, de 17.277.205 famílias, muito próximo da estimativa da equipe para o PAB.

35. Territorialmente, esses prováveis erros de exclusão concentravam-se em todas as regiões, exceto a região Nordeste, que já apresentava prováveis erros de inclusão (Tabela D2). É importante ressaltar que o apontamento de erros de inclusão em uma região não significa a inexistência de erros de exclusão, e vice-versa.

Tabela D2 - Análise de focalização regional do PAB em dezembro de 2021 (famílias)

Regiões	Estimativa central	Limite inferior	Limite superior	Cadastro
NO	2.103.004	2.029.027	2.176.980	1.784.962
NE	6.735.195	6.577.064	6.893.325	7.135.781
SE	5.893.264	5.687.402	6.099.126	3.955.640
SU	1.603.864	1.527.427	1.680.301	940.914
CO	1.225.674	1.167.700	1.283.649	701.919
Brasil	17.561.001	17.274.538	17.847.463	14.519.216

Fonte: Estimativas elaboradas pela equipe de auditoria (peça 124, planilha 'PAB final') e VisData do MC.

Nota: Quantidade em verde (vermelho) apontam famílias pagas abaixo do limite inferior (superior) do intervalo de confiança, com nível de confiança de 95%.

36. Em 2022, com dotação orçamentária mais robusta para o PAB, o governo incorporou mais 3 milhões de famílias em janeiro e mais outras 500 mil em fevereiro, zerando a fila do programa em ambos os meses, elevando assim o patamar de pagamento de 14,5 milhões de famílias para o de 18 milhões de famílias a partir de fevereiro.

37. A estimativa conservadora da equipe de auditoria para 2022 foi de 17,6 milhões de famílias, a qual foi alcançada pelas 17.566.127 famílias pagas em janeiro e ultrapassada pelas

18.017.489 pagas em fevereiro. Em março, com o pagamento a 18.021.825 famílias, a estimativa acusava, portanto, provável erro de inclusão de, ao menos, 399 mil famílias no PAB.

38. Regionalmente, a região Nordeste acumulava mais fortemente prováveis erros de inclusão, enquanto as regiões Sudeste, Sul e Centro-oeste ainda concentravam prováveis erros de exclusão. Apenas a região Norte não evidenciou problemas globais de focalização (Tabela D3).

Tabela D3 - Análise de focalização regional do PAB em março de 2022 (famílias)

Regiões	Estimativa central	Limite inferior	Limite superior	Cadastro
NO	2.111.478	2.037.409	2.185.547	2.157.361
NE	6.756.730	6.598.428	6.915.032	8.548.083
SE	5.918.624	5.711.802	6.125.445	5.203.342
SU	1.607.090	1.530.522	1.683.659	1.192.153
CO	1.228.878	1.170.782	1.286.974	920.886
Brasil	17.622.800	17.335.470	17.910.130	18.021.825

Fonte: Estimativas elaboradas pela equipe de auditoria (peça 124, planilha 'PAB final') e VisData do MC.

Nota: Quantidade em verde (vermelho) apontam famílias pagas abaixo do limite inferior (superior) do intervalo com nível de confiança de 95%.

39. Com a promulgação da PEC 123/2022 e a ampliação de orçamento para o programa, adentraram no PAB aproximadamente mais 2 milhões de famílias em agosto de 2022, mais 400 mil famílias em setembro e mais quase 500 mil famílias em outubro, zerando seguidamente as filas de espera pelo programa e alcançando o maior nível de atendimento já registrado, de 21.130.969 famílias beneficiárias.

40. Dada a estimativa para o ano de 2022, de 17,6 milhões de famílias, a auditoria aponta um provável erro de inclusão de, ao menos, 3,5 milhões de famílias em outubro de 2022, recordando que as magnitudes de erros de inclusão são mais seguras que as de exclusão, em razão da estratégia adotada de sobrevalorizar as estimativas e, portanto, concluir com mais segurança e precaução sobre os erros de inclusão.

41. Do ponto de vista regional, as regiões Norte e Sudeste juntaram-se à região Nordeste na concentração de erros de inclusão, permanecendo as regiões Sul e Centro-Oeste com um número maior de prováveis erros de exclusão (Tabela D4).

Tabela D4 - Análise de focalização regional do PAB em outubro de 2022 (famílias)

Regiões	Estimativa central	Limite inferior	Limite superior	Cadastro
NO	2.111.478	2.037.409	2.185.547	2.545.840
NE	6.736.954	6.598.428	6.915.032	9.750.656
SE	5.918.624	5.711.802	6.125.445	6.285.770
SU	1.607.090	1.530.522	1.683.659	1.424.085
CO	1.228.878	1.170.782	1.286.974	1.124.618
Brasil	17.622.800	17.335.470	17.910.130	21.130.969

Fonte: Estimativas elaboradas pela equipe de auditoria (peça 124, planilha 'PAB final') e VisData do MC.

Nota: Quantidade em verde (vermelho) apontam famílias pagas abaixo do limite inferior (superior) do intervalo com nível de confiança de 95%.

Valores do PAB

42. Para identificar os valores de PBF e PAB pagos às famílias estimadas pela equipe foram aplicadas as regras normativas de cada um dos benefícios dos programas de transferência de renda, conforme a consta do Apêndice A.

43. No PBF, foram imputados normativamente o benefício básico, o benefício variável gestante (BVG), o benefício variável nutriz (BVN), o benefício variável criança (BV criança), o benefício variável jovem (BVJ) e o benefício para superação da extrema pobreza (BSP). Particularmente, em relação às famílias que responderam receber o benefício na PNADC (segundo critério de identificação de ‘percepção do PBF’), foram considerados os valores informados na PNADC (variável V5002A2).

44. No PAB, foi imputada a ‘cesta raiz’ assim composta: o benefício primeira infância (BPI), o benefício composição familiar (BCF) – composto pelo benefício composição gestante (BCG), o benefício composição nutriz (BCN), o benefício composição criança (BCC), o benefício composição adolescente (BCA) e o benefício composição jovem (BCJ) –, o benefício para superação da extrema pobreza (BSP) e o benefício compensatório de transição (BCOMP).

45. Além da ‘cesta raiz’, também foram imputados o benefício extraordinário para completar R\$ 400,00 por família, aprovado pela Medida Provisória 1.076/2021 e convertida na Lei 14.342/2022, bem como o benefício complementar nacional de R\$ 200,00 adicionais, previsto na Emenda Constitucional 123/2022, para ser pago de agosto a dezembro.

46. Os resultados das imputações dos valores dos pagamentos dos benefícios do PBF e do PAB de acordo com os normativos correspondentes estão na Tabela D5. Dado que há diferenças entre quantitativos de beneficiários estimados e os pagos pelos cadastros administrativos, a análise comparativa deve ser efetuada sobre os benefícios médios pagos de cada programa considerado.

Tabela D5 - Resultados da imputação dos valores dos benefícios no PBF e PAB

Programas	Mês	Estimativas			Cadastro administrativo		
		Famílias beneficiárias (milhões)	Valor mensal (R\$ bilhões)	Benefício médio (R\$)	Famílias beneficiárias (milhões)	Valor mensal (R\$ bilhões)	Benefício médio (R\$)
PBF	mar/21	17,1	3,88	226,11	14,5	2,71	186,49
PAB ‘cesta raiz’	nov/21	17,5	4,95	282,16	14,5	3,26	224,41
PAB com benefício extraordinário	dez/21	17,5	7,37	419,93	14,5	5,94	408,84
PAB com benefício complementar	out/22	17,6	11,04	626,28	21,1	12,82	606,49

Fonte: Estimativas elaboradas pela equipe de auditoria (peça 124, planilha ‘PAB final’) e VisData do MC.

47. Para os valores dos benefícios médios, há um certo descolamento entre estimativas e cadastros para o PBF (R\$ 226,11 vs R\$ 186,49) e o PAB ‘cesta raiz’ (R\$ 282,16 vs R\$ 224,41), sendo que as estimativas geraram valores finais superiores aos dos cadastros. Para os dois outros programas, com benefícios extraordinário e complementar, as estimativas foram mais próximas.

Apêndice E – Estimação de Custo-efetividade

1. Este apêndice descreve a estimação do custo-efetividade dos quatro desenhos de programa considerados na auditoria – Programa Bolsa Família (PBF), Programa Auxílio Brasil (PAB) ‘cesta raiz’, PAB com benefício extraordinário e PAB com benefício complementar –, assim como de simulações de programas variantes dos existentes, tendo em vista a identificação de aprimoramentos.

2. Para a consecução dessas estimativas, é utilizada a PNADC anual de 2021, em que coexistiram o PBF e o PAB, para construção de algoritmo de programação no *software* estatístico R (peça 124).

O indicador de custo-efetividade

3. O indicador é obtido do quociente entre o custo total com cada programa e seu resultado amplo na sociedade, ou seja, a efetividade.

4. O custo é o valor total estimado do programa descrito no Apêndice D. Quanto à efetividade, verifica-se que o combate à pobreza é objetivo comum às duas políticas de transferência de renda, objeto desta auditoria, razão pela qual a efetividade deve captar a redução da pobreza.

5. Para mensurar a redução de pobreza dos programas, é necessário decidir sobre dois parâmetros comuns a serem utilizados nesse tipo de avaliação: a linha de pobreza e o indicador de pobreza.

6. Em relação à **linha de pobreza**, é relevante esclarecer que não é salutar adotar as linhas de pobreza utilizadas pelos programas analisados, pois são balizamentos que possuem compromisso administrativos de gestão do programa e são influenciados por fatores fiscais do governo. Procurando isenção para medição de pobreza, a equipe de auditoria buscou usar a linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial para países de médio desenvolvimento, no quais o Brasil se enquadra. A linha é de US\$ 5,50 ao dia convertido pelo poder de paridade de compra em 2011. Esse valor, ao ser convertido usando as tabelas de deflação da PNADC anual de 2021 para 2011 e computados por UF, corresponde a uma linha de pobreza de R\$ 430,87 mensais. Além disso, e apesar dessa escolha, foram geradas ainda estatísticas para as demais linhas de pobreza previstas pelo Banco Mundial para países de menor desenvolvimento, de US\$ 1,90 e 3,20 ao dia, as quais apresentaram impactos mais desfavoráveis na pobreza do que o de US\$ 5,50 ao dia. Assim, esta opção é não só a mais adequada, como é a mais favorável para avaliar o programa.

7. Em relação ao **indicador de pobreza**, é importante considerar que ele deve ser compatível com a medida monetária do custo, componente do indicador buscado de custo-efetividade. Nesse sentido, a tradicional taxa de pobreza, que mede apenas a incidência de pobreza, não se presta a esse objetivo em virtude de apenas contar o número de famílias pobres e comunicar a sua proporção, sem captar as diferenças de rendas necessárias para se alcançar as linhas de pobreza. Para isso, recomenda-se a adoção do hiato de pobreza, que mede a intensidade de pobreza, captando as diferenças de renda até a linha de pobreza.

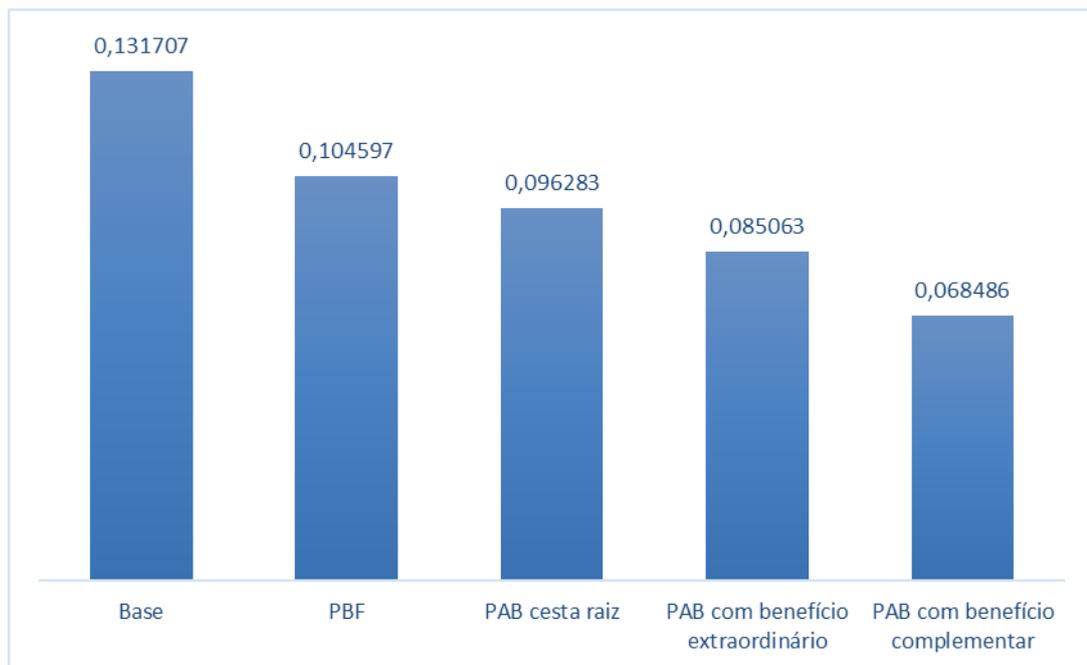
8. A taxa de pobreza, o hiato de pobreza e o hiato de pobreza ao quadrado que mensuram, respectivamente, a incidência, a intensidade e a profundidade da pobreza, são indicadores conhecidos na literatura econômica na área de pobreza. Eles, nessa ordem, sofisticam a mensuração de pobreza, porém às custas da simplicidade do indicador. A opção da auditoria pelo hiato de pobreza é um compromisso entre a necessidade de compô-lo com os custos para formar o indicador de custo-efetividade e a de permitir a comunicação dos resultados. O hiato de pobreza mede a proporção média da linha de pobreza que cada pessoa na sociedade necessita para deixar a pobreza (ALKIRE et al, 2015).

As estimativas de custo-efetividade

9. Na obtenção da efetividade de cada programa, é preciso construir por programação cenários de renda da população da PNADC com e sem cada programa e medir o impacto no hiato de pobreza. Para isso, construiu-se um cenário base de renda sem nenhum dos programas a serem medidos, o PBF e o PAB, bem como sem o Auxílio Emergencial, pois este já foi considerado nas estimativas do PBF e do PAB, como descrito no Apêndice F. Este cenário base de renda apresentou hiato de pobreza de 0,1317, ou seja, neste cenário sem nenhum dos programas ainda faltaria gastar 13,17% da linha de pobreza, em média, por família, para se erradicar a pobreza.

10. Para medir a efetividade do PBF em reduzir a pobreza, pode-se comparar o hiato de pobreza do cenário de renda com a inclusão do PBF e compará-lo com o hiato de pobreza do cenário base já calculado. Inserindo os gastos com o PBF, o hiato de pobreza será de 0,1046, ou seja, com a incorporação do PBF às rendas das famílias, faltaria ainda 10,46% da linha de pobreza, em média, por família, para se erradicar a pobreza, demonstrando que o PBF reduz a pobreza. Os hiatos de pobreza resultantes dos programas considerados na auditoria estão dispostos no Gráfico E1. Verifica-se que o PAB ‘cesta raiz’ reduz o hiato de pobreza para 9,62%, o PAB com extraordinário mais ainda para 8,50% e o PAB com benefício complementar avança mais ainda para 6,85%.

Gráfico E1 - Hiato de pobreza para os programas em 2021

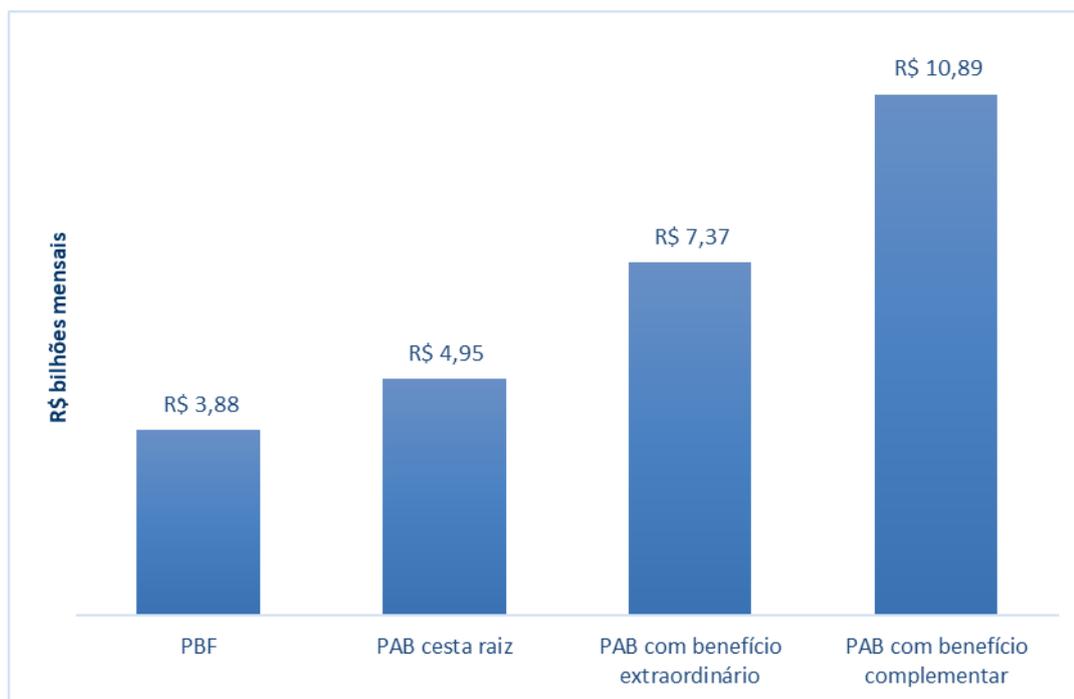


Fonte: Estimativas elaboradas pela equipe de auditoria com base na PNADC anual 2021 (peça 124, planilha ‘PAB final’).

11. Assim, o impacto do PBF na redução da pobreza seria de 2,71% (13,17 – 10,46), que seria nossa métrica de efetividade do programa. O do PAB ‘cesta raiz’ seria de 3,54%, e assim por diante

12. Mas a pergunta a se fazer é a que custo essa gradual redução na pobreza ocorre na sequência posta desses programas. Os gastos estimados dos programas estão no Gráfico E2.

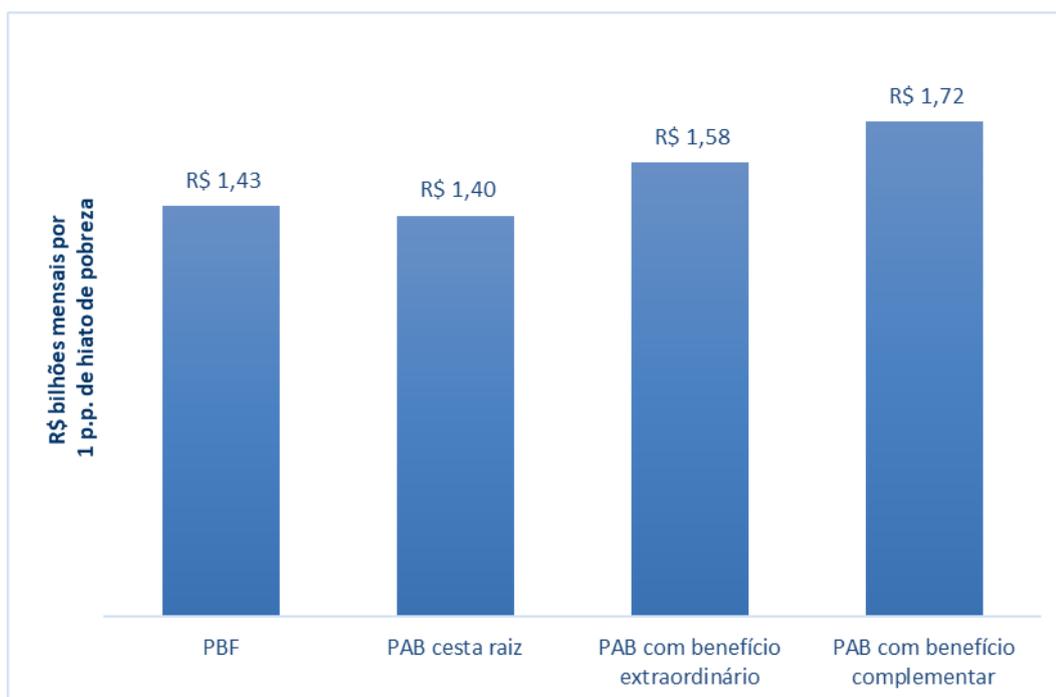
Gráfico E2 - Gasto mensal estimado dos programas em 2021



Fonte: Estimativas elaboradas pela equipe de auditoria com dados da PNADC anual 2021 (peça 124, planilha ‘PAB final’).

13. Como o gasto estimado no PBF foi de 3,88 bilhões mensais, ao dividi-lo pela efetividade de 2,71%, obtém-se um custo-efetividade para o PBF de R\$ 1,43 bilhão para redução de 1 ponto percentual (p.p.) de hiato de pobreza. Esse mesmo exercício pode ser feito com o PAB ‘cesta raiz’, PAB com benefício extraordinário e PAB com benefício complementar, sempre comparando-os com o cenário base sem nenhum dos benefícios. Efetuando esse método, o resultado é o do Gráfico E3.

Gráfico E3 - Custo-efetividade para redução da pobreza dos diversos programas



Fonte: Estimativas elaboradas pela equipe de auditoria (peça 124, planilha ‘PAB final’).

14. Conclui-se que o custo-efetividade do PAB ‘cesta raiz’ é o mais econômico para reduzir a pobreza, pois ele gasta R\$ 1,40 bilhão mensal para reduzir 1 p.p. de hiato de pobreza. Ele é seguido, sequencialmente, pelo o PBF (R\$ 1,43 bilhão mensal por 1 p.p. de hiato de pobreza), pelo PAB com benefício extraordinário (R\$ 1,58 bilhão mensal) e pelo PAB com benefício complementar (R\$ 1,72 bilhão mensal), o mais custoso de todos.

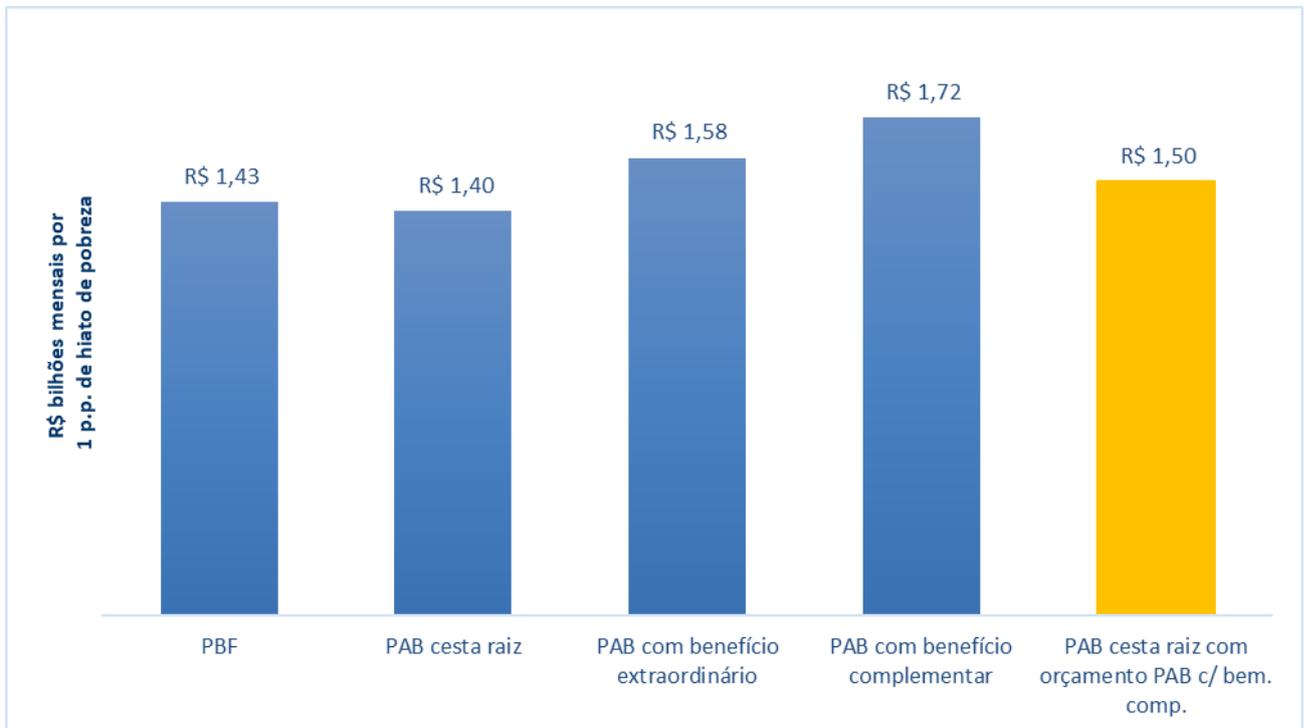
Simulação de programa alternativo, garantida a mesma despesa

15. Da literatura econômica, sabemos que gastos com programas sociais, entre eles de transferência de renda, apresentam retornos decrescentes dos gastos aplicados, ou seja, a erradicação da pobreza vai se tornando cada vez mais custosa à medida que se aumentam os gastos.

16. Em virtude disso, é necessário que se analise se esse aumento do custo-efetividade com os benefícios extraordinário e complementar se deve à outra razão que não esse fenômeno econômico. Nesse desiderato, simulou-se como seria o custo-efetividade do PAB caso se considerassem as regras apenas dos benefícios da ‘cesta raiz’, considerando o mesmo orçamento do PAB com benefício complementar.

17. Caso o PAB ‘cesta raiz’ pagasse o mesmo montante do PAB com benefício complementar, este apresentaria um custo-efetividade de apenas R\$ 1,50 bilhão mensal para reduzir cada 1 p.p. de hiato de pobreza. Portanto, o custo-efetividade seria inferior aos R\$ 1,72 bilhão do PAB como está sendo pago atualmente. O Gráfico E4, abaixo, reproduz as estimativas de custo-efetividade mencionadas.

Gráfico E4 - Simulações de custo-efetividade para o PBF e PAB considerando diferentes desenhos e orçamentos



Fonte: Elaboração própria, com base em dados demográficos da Pnad anual de 2021 e nas regras dos programas (peça 124, planilha ‘PAB final’).

Nota: O custo-efetividade foi calculado considerando a linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial de renda *per capita* de US\$ 5,50 percebidos ao dia.

18. O ajuste no PAB ‘cesta raiz’ para se alcançar a despesa do PAB com benefício complementar foi realizado pela majoração dos dois benefícios individuais do PAB ‘cesta raiz’: o Benefício Primeira Infância (BPI) e Benefício Composição Familiar (BCF). Aplicou-se um fator de aumento comum aos dois benefícios individuais, que envolveu a multiplicação dos valores dos benefícios por 5,99, elevando o BPI de R\$ 130,00, para R\$ 778,70 por criança até 3 anos, e o BCF, de R\$ 65,00 para R\$ 389,35 pelos demais indivíduos beneficiários.

19. Logo, o valor maior de custo-efetividade do PAB com o benefício complementar, de R\$ 1,72 bilhão por 1 p.p. de pobreza, deve-se ao desenho do programa, haja vista que foi possível encontrar um desenho alternativo de PAB com as regras da ‘cesta raiz’ que, com mesmo orçamento, resultaria em um custo-efetividade menor, de R\$ 1,50 bilhão para reduzir 1 p.p. de pobreza. Pode-se afirmar também que cada R\$ 1 bilhão mensal do PAB ‘cesta raiz’ reduz 0,669 p.p. de pobreza, resultado algébrico do inverso de 1,50.

20. Como, analogamente, cada R\$ 1 bilhão mensal do PAB com benefício complementar reduz a pobreza em 0,581 p.p. (o inverso de 1,72), pode-se concluir que, dada a mesma despesa, o PAB que mantivesse as regras da ‘cesta raiz’ apresentaria maior impacto na redução de pobreza, ao reduzir a pobreza em 15,2% mais do que o PAB atual, resultado do quociente entre 0,669 e 0,581.

Simulação de programa alternativo, garantida o mesmo impacto na pobreza

21. Pode-se elaborar simulação inversa, desta vez, buscando a magnitude de despesas do PAB ‘cesta raiz’ que assegurasse mesmo impacto na redução de pobreza do PAB com benefício complementar. Assim, se fossem realizados pagamentos do PAB apenas com os benefícios da ‘cesta raiz’ de forma que se obtivesse o mesmo efeito no hiato de pobreza produzido pelo PAB com o benefício complementar, haveria necessidade de um gasto estimado de R\$ 8,95 bilhões mensais. Para tanto, seria necessário multiplicar ambos os benefícios individuais da ‘cesta raiz’ por 4,79. Assim o BPI passaria de R\$ 130,00 para R\$ 622,70 por criança, e o BCF, de R\$ 65,00 para R\$ 311,35 por indivíduo. Como o gasto estimado do PAB com o benefício complementar é de R\$ 10,89 bilhões mensais, pode-se concluir que a economia que poderia ser obtida pelo PAB ‘cesta raiz’ seria de R\$ 1,93 bilhão mensal (ou R\$ 23,22 bilhões anuais), mantendo-se o mesmo impacto na redução de pobreza.

22. Do exposto, conclui-se que, dados os resultados obtidos, o PAB que vem sendo pago com benefício complementar, e mesmo caso se considerasse apenas o acréscimo do benefício extraordinário, é menos eficiente no combate aos índices de pobreza do que o PBF e o PAB, caso estivessem sendo pagos apenas os benefícios da ‘cesta raiz’.

Apêndice F – Análise dos comentários dos gestores

1. Com vistas a proporcionar o pronunciamento dos gestores acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria, bem como sobre a adequação das medidas propostas, versão preliminar do presente relatório de auditoria (peça 43) foi encaminhada ao Secretário Executivo do Ministério da Cidadania mediante Ofício 05-92/2022-TCU/Secex Previdência, de 23/11/2022, (peça 44), conforme prevê o § 145 das Normas de Auditorias do TCU, como também o art. 14 da Resolução TCU 315/2020.

2. Em resposta, o Ministério da Cidadania apresentou seus comentários por meio do Ofício 2436/2022/SE/CGAA/MC, de 28/11/2022 (peça 47), acompanhada dos documentos juntados às peças 48 a 90.

3. As manifestações dos gestores serão abordadas a seguir, por tema.

Equidade na distribuição dos recursos entre as famílias beneficiárias

Comentários dos gestores relativos ao **item 138.1.a** do relatório preliminar (**Parte I**)

a) considere, nos estudos para ajustes e normatização do PAB ou de programa que o venha a substituir, promover pagamentos per capita mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade;

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.

Análise

6. Os estudos para aprimoramento da ‘cesta raiz’ informados pelo Ministério ainda estão em curso, não tendo sido apresentadas as modificações que estão sendo estudadas ou seus possíveis resultados. As estatísticas sobre composição familiar apresentadas pelo Ministério vão ao encontro daquelas levantadas pela equipe de auditoria e apresentadas no relatório.

7. Não tendo sido apresentados comentários que justifiquem alteração no achado ou na proposta de encaminhamento, estes foram mantidos como estavam, sem prejuízo de que os estudos em realização pelo Ministério da Cidadania sejam avaliados no monitoramento da presente auditoria ou em auditoria posterior.

Custo-efetividade do PAB

Comentários dos gestores relativos ao item 138.1.a do relatório preliminar (Parte II)

a) considere, nos estudos para ajustes e normatização do PAB ou de programa que o venha a substituir, promover pagamentos *per capita* mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade

8. O Ministério informa 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.

9. Por fim, o Ministério traz a conhecimento três Notas Técnicas do IBGE acerca da PNADC e dos efeitos que a pandemia de Covid-19 teve sobre a coleta de dados, tratando especialmente sobre a comparabilidade das pesquisas de 2020 e 2021 com aquelas de anos anteriores e mencionando a utilização da coleta de informações por telefone que ocorreu do segundo trimestre de 2020 ao fim do segundo trimestre de 2021. O Ministério cita, ainda, a reponderação da série anual da PNADC de 2012 a 2019 (peças 64, 66 e 68).

Análise

10. A metodologia de análise de custo-efetividade adotada por esta equipe de auditoria e detalhada no Apêndice E não é defendida como a única correta, sendo certo existirem diversas outras metodologias e hipóteses, dentro de um espectro de razoabilidade, que poderiam ter sido adotadas. Como não foram apontadas hipóteses específicas de discordância, não é possível avaliar o impacto das diferenças metodológicas, mas é convicção da equipe que a metodologia utilizada, deixada transparente no referido apêndice e oportunamente apresentada a painéis de especialistas, possui resultados robustos e úteis para a avaliação do custo-efetividade do programa.

11. Por fim, em relação às Notas Técnicas do IBGE apresentadas, ressalta-se que o estudo sobre custo-efetividade apresentado na questão 2 utilizou apenas dados da PNADC anual de 2021, aplicando diferentes desenhos de programa à mesma base de dados. Portanto, tanto a reponderação da série histórica como a falta de comparabilidade dos anos da pesquisa não influenciaram os resultados.

12. Em relação às limitações da realização da PNADC por telefone e outras limitações decorrentes da pandemia que podem ter gerado pequenas distorções nos dados, admite-se a possibilidade de alteração nos resultados de cada desenho de política individualmente. No entanto, entende-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.

13. Por fim, cientes das limitações impostas à realização da PNADC, mas também do zelo do IBGE na produção e divulgação das suas pesquisas, é entendimento da equipe que os dados e informações sobre a população brasileira divulgados na PNADC ainda são a melhor representação disponível da população brasileira para a realização de estimativas da espécie.

14. Não se justificando alterações nos modelos ou nos resultados obtidos, mantem-se o achado e a proposta de encaminhamento apresentados.

Nível de focalização do PAB

Comentários dos gestores relativos ao item 138.1.b do relatório preliminar

b) 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 suceder;

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).

Análise

18. Considerando que a Averiguação Cadastral Unipessoal apenas se iniciou e, de acordo com o atual cronograma, ainda demorará alguns meses para surtir integralmente os efeitos esperados, justifica-se a manutenção da presente recomendação para posterior monitoramento das medidas adotadas pelo Ministério da Cidadania. No entanto, as informações sobre a averiguação em curso foram incluídas e analisadas no corpo do presente relatório.

Comentários dos gestores relativos ao item 138.1.c do relatório preliminar

c) promova a 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;

19. O Ministério da Cidadania informa que as ações de atualização cadastral foram suspensas de abril de 2020 a dezembro de 2021, ressalvando que no período ‘as atividades de cadastramento e atualização cadastral por demanda espontânea nos municípios não ficaram paradas, apenas reduziram seu funcionamento de modo a evitar aglomerações que pudessem impactar no alastramento do vírus’. A atualização cadastral foi retomada em fevereiro de 2022, por meio da Portaria 747, de 10/2/2022, que estabeleceu a Averiguação e Revisão Cadastral de 2022 (peça 53).

20. O citado processo de atualização cadastral de 2022 apenas considerou famílias beneficiárias com dados atualizados em 2016 ou 2017, em razão da defasagem causada pela suspensão dos processos de atualização cadastral durante a pandemia e da precaução com a sobrecarga das equipes municipais nos meses iniciais de retomada do processo de atualização. O

Ministério afirma que a execução de Averiguação e Revisão Cadastral de 2022 vem atendendo ao cronograma vigente.

21. No entanto, ressalva que, ao longo deste ano, o referido cronograma sofreu algumas prorrogações, em virtude de sobrecarga parcial da rede socioassistencial, e destaca que, em Ação Civil Pública de início de novembro de 2022, a Defensoria Pública da União (DPU) solicita ‘nova dilação de prazos para atualização cadastral e a interrupção das ações de bloqueio e cancelamento de benefícios do PAB previstas no âmbito desses processos por falta de atualização cadastral’.

22. Aponta que, comparando 2022 a 2019, o nível de atualização do CadÚnico apresentou desempenho significativo à vista do grande volume de inclusões de famílias na base ao longo de 2022. Apresenta também quadro de cancelamentos e bloqueios realizados em 2022 pelas averiguações, a cargo da Secad, e das ações de focalização, no âmbito da Senarc. Em razão desses números, conclui que os processos da averiguação, revisão e focalização têm sido efetuados com uma frequência maior do que em anos anteriores à Covid-19, resultando em maiores níveis de atualização cadastral, a partir das ações de bloqueio e cancelamento.

23. Por fim, alerta sobre a distinção entre as metodologias adotadas pelo TCU e o próprio Ministério na análise da focalização do PAB, o que pode redundar em resultados diferentes.

Análise

24. O gestor confirma a suspensão da atualização durante o período de 2020 a 2021, assolado pela pandemia, provocando defasagem nas atualizações cadastrais e dificuldades de retomada desses processos em 2022, em virtude de dificuldades de sobrecarga da rede socioassistenciais. Inclusive, o cronograma inicial já teria sofrido prorrogações para se adaptar à capacidade operacional dos municípios.

25. Na Ação Civil Pública, a DPU, na verdade, condiciona a execução de interrupções de pagamento do PAB à melhora da capacidade de atendimento dos Cras e Creas municipais, exigindo que se apresente plano estrutural que leve em conta as dificuldades dos equipamentos do Suas em realizar a atualização do CadÚnico. E vale destacar que esse impedimento judicial na gestão do CadÚnico surge apenas no fim do exercício.

26. Há de se reconhecer o desempenho na atualização cadastral realizada ao longo de 2022, fato registrado já no relatório, mas que não tem se refletido em um nível adequado de bloqueios e cancelamentos. Considerando as averiguações/revisões e ações de focalização, o Ministério da Cidadania efetuou, nos dez primeiros meses de 2022, uma média mensal de 69.720 cancelamentos e de 164.931 bloqueios no PAB (peça 53, p. 6). No entanto, compulsando dados históricos do Ministério da Cidadania (Tabela F), observa-se que, em 2019, o PBF cancelou uma média mensal de 209.169 e bloqueou uma média de 401.070, portanto, demonstrando que, na verdade, o desempenho em 2022 tem sido pior do que o de 2019 nesse aspecto.

Tabela F1 - Média mensal de cancelamentos e bloqueios no PBF

Ano	Benefícios cancelados	Benefícios bloqueados
2017	243.066	609.138
2018	289.710	612.687
2019	209.169	401.070
2020	79.055	127.541

Fonte: Elaboração própria (peça 124, planilha 'PBF canc&bloq'), com base em dados do Ministério da Cidadania (disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>).

27. Quanto à diferença metodológica para se analisar a focalização, o método empregado pelo TCU baseado em estimativas a partir de pesquisa domiciliar apresenta natural diferença em relação ao uso de cadastros administrativos, porém não invalida os seus resultados, pois as situações consideradas na programação das estimativas são bastante aderentes à realidade dos cadastros administrativos.

28. Concluindo, os elementos trazidos pelos gestores não alteram o presente encaminhamento, e o teor do achado.

Comentários dos gestores relativos ao item 138.1.d do relatório preliminar

d) promova e incremente a atuação da rede SUAS no cadastramento e revisão dos dados no CadÚnico
Comentários

29. O Ministério da Cidadania assinala que os equipamentos socioassistenciais trabalharam intensivamente nas ações de inclusão e atualização cadastral a partir da atenuação dos efeitos da pandemia, notoriamente a partir de novembro de 2021, mês em que houve o primeiro pico significativo de inclusões e atualizações de acordo com gráfico da série histórica da taxa de atualização cadastral (peça 53).

30. Segundo os gestores, a retomada das ações de qualificação cadastral refletiu-se no alcance de 80,53% de taxa de atualização cadastral, atingida em novembro de 2022.

31. Em relação aos incentivos para atuação no cadastramento e atualização do CadÚnico, o Ministério da Cidadania destaca que possui mecanismos financeiros para impulsionar a rede Suas, como o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e os repasses financeiros por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), que atingiram mais de R\$ 350 milhões em 2022. Foi mencionado ainda o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social, gerido pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

Análise

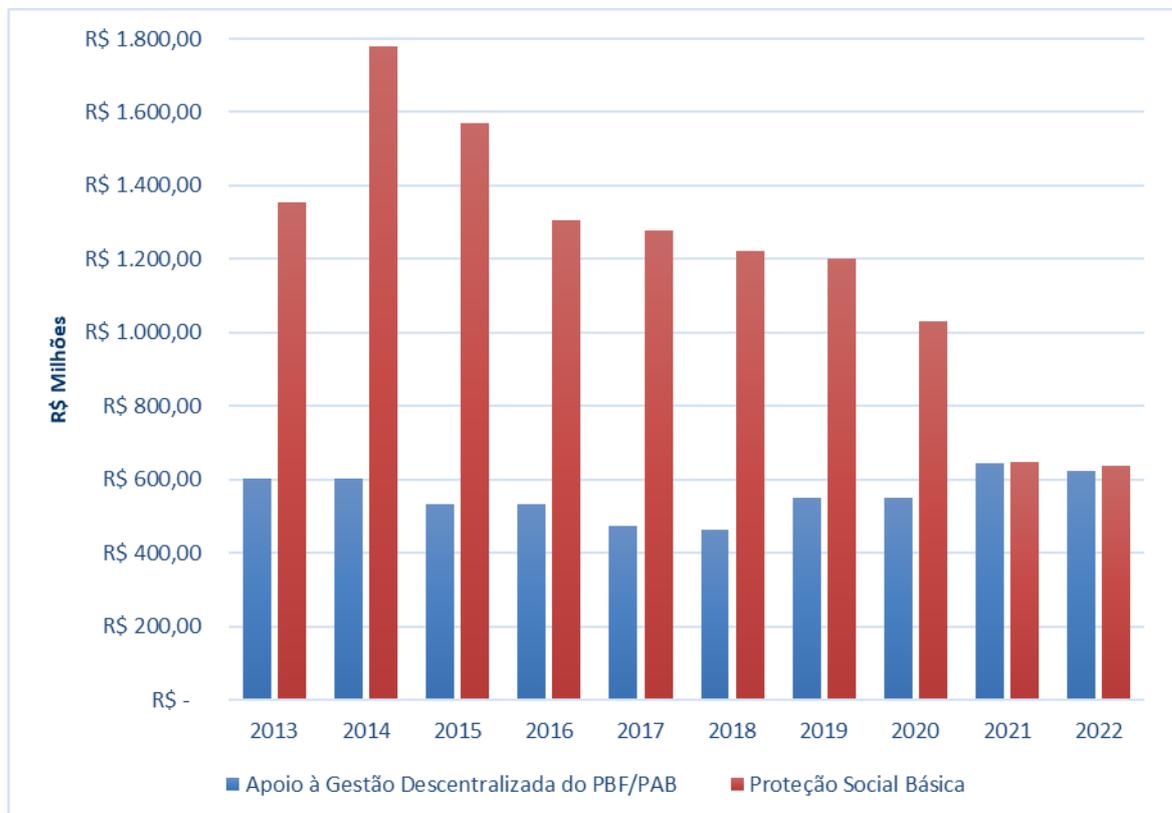
32. Realmente, ocorreu uma inflexão na trajetória de perda de qualidade de cadastro do CadÚnico a partir de novembro de 2021, quando passou a melhorar o seu índice de atualização, assim como registrado no **Gráfico 8** do relatório. No entanto, os valores de taxa de atualização cadastral (TAC) no gráfico apresentado pelo gestor são sempre superiores aos obtidos pela equipe de auditoria por meio do acesso a dados disponibilizados em site do próprio Ministério da Cidadania (<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>). Tomando como exemplo o mês de agosto de 2022, a taxa de atualização informada nesses dados foi de 71,7%, enquanto a TAC apresentada pelo gestor aponta para um número superior, de 76,2%. A fonte

indicada pelo gestor, Boletim Cadastro Único Brasil – novembro/2022, não foi encontrada ou enviada e não há detalhamento da metodologia de cálculo das percentagens apresentadas que possibilitem avaliar a origem da diferença. Além disso, apesar das diferenças, os números apresentados pela equipe de auditoria não foram contestados nos comentários. Assim, manteve-se a análise com os percentuais obtidos pela equipe, com base nos dados públicos disponibilizados no site do Ministério.

33. Não obstante, conforme reconhecido na análise da recomendação anterior, observou-se, de fato, uma retomada de atualização cadastral em 2022, que entretanto, não vem redundando em um nível adequado de bloqueios e cancelamentos de beneficiários indevidos.

34. Sobre as formas de incentivo à rede Suas para execução das tarefas afetas ao cadastramento e atualização do CadÚnico, o orçamento referente ao apoio à gestão descentralizada do PBF/PAB (ações orçamentárias 8446 e 21DR), no qual se encontra IGD-PBF e IGD-PAB, tem mantido níveis estáveis entre R\$ 400 milhões e pouco mais de R\$ 600 milhões desde 2013 (Gráfico F1). No entanto, o Suas possui custos administrativos e fixos necessários para o funcionamento das equipes nos municípios e que são amparados por outras fontes de transferências federais, como os da Proteção Social Básica (ações 20V5, 2A60 e 219E), que suporta o Cras e o IGD-Suas, indicados pelo próprio gestor. Neste caso, diferentemente do IGD-PBF, a dotação vem decrescendo significativamente e aprofundou-se desde 2020. Essa diminuição de apoio pode prejudicar as ações necessárias demandadas para a melhoria da qualidade do cadastro.

Gráfico F1 – Dotação orçamentária anual do Apoio à gestão descentralizada e da Proteção social básica



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do SIOP (peça 124, planilha ‘SIOP’).

Nota: valores financeiros de 2022 correspondem até a última carga em 28/11/2022.

35. Em razão do exposto, entende-se que o achado correspondente não necessita de ajuste e a recomendação deve prosperar como proposta inicialmente.

Comentários dos gestores relativos ao item 138.1.e do relatório preliminar

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

36. De início, os gestores garantem que ‘será restringido a atualização do Cadastro Único por meio da base Extracad – oriunda do Auxílio Emergencial’ (peça 53).

37. Em seguida, argumentam que o aplicativo seria apenas um dos meios de cadastramento e que, após realizar o pré-cadastro, o cidadão precisa complementar seus dados na gestão municipal, etapa sem a qual seu cadastro será excluído. Segundo os gestores, o volume de famílias cadastradas com ‘origem APP’ representaria apenas 2,9% das inclusões de 2022.

38. Informam ainda que apenas 106.063 famílias unipessoais têm origem no cadastro via APP, o que representaria menos do que 1% das 13,9 milhões de famílias unipessoais cadastradas. Com isso, concluem que ‘não há elementos que evidenciem que a sugestão de composição familiar advinda do Auxílio Emergencial justificaria o aumento de famílias unipessoais no Cadastro Único’.

39. Os gestores acrescentam que o aumento das famílias unipessoais aconteceu principalmente após novembro de 2021 e que foi lançada uma ação de averiguação cadastral em novembro de 2022 para compreender esse fenômeno.

40. Os gestores trazem ainda argumentos (itens 4.61 a 4.63 da peça 53) questionando a metodologia adotada pelo Tribunal para avaliar a focalização do programa. Os critérios utilizados pelo Tribunal para comparar registros administrativos com resultados de Pesquisas Domiciliares seriam inadequados, tendo em vista conceitos diferentes adotados pela PNADC e pelo Cadastro Único. Tais argumentos baseiam-se principalmente na Nota Técnica SE 4/2021.

Análise

41. Primeiramente, cabe destacar que os gestores não manifestaram nenhuma proposta específica de alteração no texto do achado ou na recomendação do item 138.1.e. Ao contrário, os gestores afirmam que restringirão a atualização cadastral por meio da base de dados oriunda do Auxílio Emergencial, o que vai ao encontro da medida proposta pela equipe de auditoria no relatório preliminar.

42. Assim, fica demonstrada a necessidade de manter a proposta, até para que as medidas adotadas possam ser monitoradas no futuro.

43. Em relação aos argumentos dos gestores de que a sugestão de composição familiar oriunda do Auxílio Emergencial teria impacto muito baixo na focalização do programa, cabem algumas considerações.

44. A causa ensejadora da proposta não pretende ser a única causa para o achado apontado no relatório, que menciona textualmente como as principais causas estão associadas ao desenho da política, ‘que gera incentivos para que os membros das famílias se cadastrem separadamente no CadÚnico, de modo a receberem valores de PAB maiores’. Fragilidades no cadastramento autodeclaratório e atendimento remoto dos Cras durante a pandemia são outras causas que contribuem para o problema. O aproveitamento da composição familiar advinda do Auxílio Emergencial é mencionado como possível fator de agravamento dessas deficiências.

45. Em relação às divergências metodológicas levantadas pelos gestores, cabem duas breves considerações.

46. Por um lado, a metodologia utilizada no presente trabalho foi amplamente debatida com especialistas por meio de reuniões e painéis, além de ter sido utilizada em outros trabalhos, como o TC 016.827/2020-1 (Relatórios de Acompanhamento Especial das Medidas de Resposta à Crise do Coronavírus para Proteção da Renda de Informais e Pessoas de Baixa Renda), ocasião na qual suas conclusões foram acolhidas pelo Plenário do TCU. Inclusive, a própria Nota Técnica SE 4/2021 foi apresentada por ocasião daquele trabalho e seus argumentos discutidos.

47. Por outro lado, os próprios gestores admitem que observaram um aumento no percentual de famílias unipessoais por ocasião da implantação do PAB, de maneira que lançaram uma ação de averiguação cadastral específica para esse público. Ou seja, os próprios gestores, ainda que de maneira empírica, percebem o problema apontado no achado e tem adotado medidas para compreendê-lo e enfrentá-lo.

48. Dessa forma, entende-se que os comentários dos gestores em relação ao item 138.1.e não justificam qualquer alteração na medida proposta ou no texto do achado.

Comentários dos gestores relativos ao item 138.1.f do relatório preliminar

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

49. Apontando para o item 82 do relatório preliminar (transcrito a seguir), os gestores argumentam que os erros de inclusão e exclusão avaliados teriam ocorrido em um período de instabilidade, um ‘amplo espaço de tempo’ (11 meses) no qual, coincidentemente, iniciou-se o pagamento dos benefícios extraordinário (12/2021) e complementar (8/2022), o programa estava em implementação e ocorrera a maior concessão de benefícios na ‘história das políticas de transferência de renda do governo federal’.

82. Em dezembro de 2021, os possíveis erros de exclusão indevida eram generalizados entre as cinco regiões, à exceção do Nordeste, que já indicava a ocorrência de erros de inclusão indevida. Em março de 2022, a situação se manteve semelhante, com estimativa de exclusão indevida nas regiões do Sudeste, Sul e Centro-Oeste, ainda que reduzida em relação ao momento anterior, enquanto na região Nordeste a estimativa de inclusão indevida teve um aumento importante.

83. Em outubro de 2022, por sua vez, as regiões Norte e Sudeste passaram a apresentar estimativas de erros de inclusão indevida, ao mesmo tempo em que os possíveis erros de inclusão indevida no Nordeste aumentaram mais ainda. Sul e Sudeste ainda apresentam erros de exclusão, mas com números mais reduzidos em relação aos dois períodos anteriores.

84. No cômputo total, passou-se de uma estimativa de exclusão indevida de cerca de 3 milhões de famílias em dezembro de 2021 para uma estimativa de inclusão indevida de 3,5 milhões de famílias em outubro de 2022.

50. Assim, os gestores argumentam ser possível que os resultados apontados seriam diferentes se fosse utilizado um período de maior estabilidade do Programa.

51. Os gestores informam, ainda, que estão contratando consultoria para desenvolver ‘metodologia para atualização periódica da estimativa de pobreza’, com a qual se espera atualizar a estimativa municipal de pobreza em periodicidade inferior ao Censo Demográfico. Por conseguinte, esperam que eventuais riscos de inclusão e exclusão indevida sejam reduzidos.

52. Por fim, destacam que ‘erros de inclusão ou exclusão decorrem de dados cadastrais desatualizados, sem que seja possível comprovar má fé por parte do responsável familiar’, e que já apresentaram, em tópicos anteriores, que têm adotado medidas para aperfeiçoar o cadastro.

Análise

53. Primeiramente, cabe destacar que os gestores não manifestaram nenhuma proposta específica de alteração no texto do achado ou na recomendação do item 138.1.f.

54. Em relação ao período no qual foram realizadas as avaliações de focalização, é importante destacar que não se trata de uma coincidência. O objetivo da auditoria era justamente avaliar a focalização de um novo programa em implementação, que experimentava um incremento no volume de recursos financeiros e um aumento da cobertura.

55. As análises realizadas concentraram-se em três momentos distintos dessa implementação (12/2021, 3/2022 e 10/2022) e indicaram as falhas de focalização que foram abordadas no relatório preliminar. Tal conclusão justifica a adoção de medidas como a proposta, de realização de estudos para identificar indivíduos que estão recebendo indevidamente ou que fazem jus ao auxílio e não estão recebendo.

56. A medida, mencionada pelos gestores, de desenvolver metodologia para atualização da estimativa de pobreza com periodicidade inferior ao Censo, é elogiosa e muito importante, principalmente em um eventual cenário de restrição orçamentária no qual exista fila de espera pelo benefício e seja necessário priorizar os recursos.

57. Em relação a ocorrência ou não de má fé do cidadão, no caso de um erro de inclusão indevida, tal juízo de mérito não foi abordado diretamente no relatório. Convém observar, no entanto, que, ao contrário do que afirmam os gestores, erros de inclusão ou exclusão indevida não proveem apenas de dados cadastrais desatualizados. Tais erros podem ser oriundos de um cadastro feito inadequadamente, de informações errôneas prestadas (com ou sem má fé) e meramente declaratórias.

58. No caso do PAB, que teve um grande número de famílias cadastradas recentemente, as evidências não apontam apenas para a desatualização cadastral.

59. Dessa forma, entende-se que os comentários dos gestores em relação ao item 138.1.f não justificam alteração na medida proposta ou no texto do achado.

Nível de implementação dos novos benefícios criados pelo PAB

Comentários dos gestores relativos ao item 138.1.g do relatório preliminar

g) restabeleça o cronograma das Reuniões Setoriais de Avaliação Estratégica visando o controle, avaliação e monitoramento das ações desenvolvidas pelos Órgãos da Pasta Ministerial, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021;

60. A Coordenadoria-Geral de Planejamento e Avaliação apresenta o Despacho 77/2022/SE/SPOG/CGPA informando que o monitoramento, a avaliação e a revisão do planejamento institucional têm sido realizados nos termos da Portaria 2.368, de 20 de dezembro de 2019, revisada pela Portaria 608, de 12 de fevereiro de 2021, e Portaria 716, de 2 de dezembro de 2021 (peça 49, item 2).

61. No citado documento, há farta informação sobre a realização de reuniões, o tema tratado, referências processuais, procedimentais e outras, bem como elenca os órgãos do Ministério

da Cidadania que participaram do debate. Ademais, há indicação das datas de realizações das reuniões, que começaram em maio de 2019, sendo realizadas pelo menos a cada três meses, até o mês da última reunião ocorrida em novembro de 2022.

Análise

62. A Portaria MC 2.368, de 20 de dezembro de 2019, assim disciplina:

Art. 5º O Plano Estratégico, seus objetivos, metas e demais ações dele decorrentes e seus resultados serão monitorados, avaliados e revistos durante as Reuniões de Avaliação da Estratégia – RAE. (destaque nosso)

63. É cristalino o mandamento que determina que as ações decorrentes do Planejamento Estratégico devem ser monitoradas, avaliadas e revistas. O gestor elencou documentação pertinente à realização das RAE, evidenciando o tema tratado em nível de macroprocesso, razão pela qual, não mais se vislumbra a necessidade de manutenção da proposta contida em sede de relatório preliminar. Assim, entende-se que os comentários dos gestores em relação ao item 138.1.g justificam o afastamento da medida proposta, bem como alteração no texto do achado.

Comentários dos gestores relativos ao item 138.1.h e seus subitens do relatório preliminar

h) em relação ao Auxílio Criança Cidadã, exceto na superveniência de norma que determine a descontinuidade do benefício:

h1. ultime providências visando propor a revisão do texto legal instituidor do Auxílio Criança Cidadã, visando a exequibilidade do benefício;

h2. vencida a providência acima, elabore o devido documento formal de planejamento para implementação do Auxílio Criança Cidadã, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021;

64. O gestor da Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância apresenta a Nota Técnica 42/2022 (Processo SEI 71000.035425/2022-00) que traz em seu bojo informações sobre o quadro social que motivou a concepção do ACC e sobre os fatores que levaram à sua inexecutabilidade (peça 55). Estas informações complementam o contido no Ofício 518/2022/SEDS/SNAPI/MC (peça 101).

65. Ainda com relação ao ACC, o Secretário Especial Substituto da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social encaminhou o Ofício-Circular 167/2022/SEDS/MC e o Ofício 2342/2022/SEDS/MC onde se revela a criação de 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. Informa ainda que a criação do grupo de trabalho segue o seu fluxo de tramitação no bojo do Processo SEI 71000.094046/2022-43 (peças 56 e 90).

Análise

66. O gestor da SNAPI, responsável pela implementação do ACC, também inova em seus argumentos demonstrando as ações adotadas na tentativa de implementação do benefício. Tais ações culminaram na elaboração de estudos e pareceres que demonstram problemas no atual desenho do ACC que implicam em sua inexecutabilidade. Entretanto, as ações descritas nos comentários do gestor não afastam a recomendação contida no subitem 138.h.1.

67. Não obstante, cabe registrar que a criação do grupo de trabalho específico é pertinente e necessária para a ultimação de providências visando à promoção de subsídios à tomada de decisão para alteração do texto da Lei 14.284/2021 para viabilizar o ACC. Assim, a iniciativa está sendo informada no capítulo correspondente do relatório de auditoria.

Comentários dos gestores relativos ao item 138.1.i do relatório preliminar

i) elabore o devido documento formal de planejamento para implementação do Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, exceto na superveniência de norma que determine a descontinuidade do benefício, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021;

68. O gestor do Departamento de Inclusão Produtiva discorre no Ofício 215/2022/SEDS/SEISP-ASSESSORIA II/MC sobre as ações desenvolvidas para a implementação do AIPU qualifica as ações trazidas à lume no seu Ofício 135 SEDS/SEISP, de 14/7/2022, devidamente analisadas em sede de relatório preliminar (peças 54 e 100).

Análise

69. O gestor responsável pela implementação do AIPU não inova naquilo já apresentado e analisado (vide parágrafo 121 do texto principal deste Relatório de Auditoria). Contudo, cabe salientar que a equipe de auditoria concorda que foram tomadas providências para mitigar os óbices à implementação do benefício e reconhece todo o valor agregado nas ações tomadas pelo gestor do AIPU. Contudo, não houve a apresentação de um documento formal de planejamento que contemple um plano de ação, razão pela qual não há de se realizar alterações de conteúdo nessa proposta de recomendação.

Anexo 1 – Organograma do Ministério da Cidadania

(...)"

É o relatório.