



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

Informação nº 033/2018 – SEAUD

Processo nº: 41768/2017-e
Jurisdicionada: Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal – SEDESTMIDH.
Assunto: Representação
Ementa: Representação nº 10/2017-ML. Alcance insuficiente das metas que integram o Índice de Gestão Descentralizada para o Programa Bolsa Família (IGD-BF) pelo Distrito Federal, especialmente em razão da incapacidade operacional das unidades que realizam as atualizações cadastrais dos beneficiários do aludido programa assistencial. Decisão nº 177/2018. Informações da SEDESTMIDH. Procedência da Representação nº 10/2017-ML. Recomendações. Acompanhamento em sede de Contas Anuais. Arquivamento.

Senhor Secretário,

Trata-se da Representação nº 10/2017-ML questionando o alcance insuficiente das metas que integram o Índice de Gestão Descentralizada para o Programa Bolsa Família (IGD-BF) pelo Distrito Federal, especialmente em razão da incapacidade operacional das unidades que realizam as atualizações cadastrais dos beneficiários do aludido programa assistencial (e-DOC D95877F2-e).

2 Por meio da referida peça, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal informa ter tomado *“conhecimento, por meio de denúncia, acerca do alcance insuficiente das metas que integram o Índice de Gestão Descentralizada para o Programa Bolsa Família (IGD-BF) pelo Distrito Federal, especialmente em razão da incapacidade operacional das unidades que realizam as atualizações cadastrais dos beneficiários do aludido programa assistencial”*.

3 Segundo o MP, *“Nesse contexto, o baixo desempenho mencionado, a teor das informações remetidas ao MPC/DF, obstou o repasse de apoio financeiro advindo*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

do Governo Federal, ocasionando a frustração da receita prevista para o orçamento da seguridade social do Distrito Federal e, por conseguinte, prejudicando serviços públicos essenciais custeados pelo orçamento em destaque”.

4 Prossegue o órgão Ministerial:

“A propósito, segundo relatado, a ineficiência apontada teria impedido o repasse de recursos no importe de **R\$ 5.586.000,00**, até julho de 2016.

A não percepção dos referidos recursos teria o condão de **prejudicar** o atendimento das famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda e, desta feita, **agravar a vulnerabilidade das entidades familiares com baixa renda per capita**, mormente daquelas em situação de miserabilidade.

Nesse contexto, destaca-se que dados do Relatório de Informações Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário de outubro de 20173 indicam a existência de **169.134** famílias inscritas no **Cadastro Único de Informações Sociais – CadÚnico**, que foi criado pelo Decreto nº 6.135/2007. As referidas famílias são distribuídas nas seguintes faixas de renda:

- **67.312** com renda per capita familiar de **até R\$ 85,00**;
- **34.227** com renda per capita familiar entre **R\$ 85,01 e R\$ 170,00**;
- **45.481** com renda per capita familiar entre **R\$ 170,01 e meio salário mínimo**;
- **22.114** com renda per capita **acima de meio salário mínimo**.

Forçoso sublinhar que o comprometimento das metas leva em conta, em grande medida, o **baixo percentual de atingimento da Taxa de Atualização Cadastral no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico**. Aos olhos do MPC/DF, a gestão ineficiente do aludido banco de dados, além de redundar no não cumprimento das estimativas de receitas previstas no orçamento anual, prejudica a planejamento governamental concernente às políticas públicas locais de distribuição de renda. Há, portanto, indicativos de violação ao princípio da eficiência e da dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, a grande quantidade de famílias prejudicadas, conforme dados mencionados alhures, e a possível ressonância danosa no planejamento das atividades estatais que buscam a mitigação das desigualdades sociais agravam a reprovabilidade da falha abordada na denúncia. Nesse viés, o descumprimento das normas legais envolvidas e a ineficiência na alocação de recursos do Estado evocam, no entendimento Ministerial, a atuação deste e. **TCDF**.

No tocante ao regramento vilipendiado, vale destacar que, afora o possível descumprimento dos objetivos e metas previstos nas leis orçamentárias, os fatos trazidos à baila denotam o descumprimento de dever material do Estado com assento constitucional. Nesse giro, oportuno rememorar que o rol de **direitos sociais** encartado no art. 6º da CF/1988 alberga a **assistência social aos desamparados**.

A propósito, a interpretação autêntica do conceito indeterminado invocado define assistência social como a prestação, **não onerosa**, de serviços aos necessitados. Ainda, a dicção do art. 203, I e II, da Carta Maior, estabelece que a indigitada atividade estatal, entre outros objetivos, busca a proteção de núcleos essenciais ao desenvolvimento da sociedade brasileira, como exemplo as **famílias e crianças e adolescentes carentes**.

O tratamento constitucional da matéria revela a essencialidade das atividades estatais realizadas para consecução da proteção dos desamparados. Nessa esteira, o art. 23, X, da CF/1988 elenca o combate às causas de pobreza



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

e aos fatores de marginalização, mediante a promoção **da integração social dos setores desfavorecidos**, no rol de **competências comuns** dos União, dos Estados, do **Distrito Federal** e dos Municípios.

Ademais, a leitura sistemática da Carta de 1988 permite concluir que a **assistência social** busca a **concretização da dignidade da pessoa humana**, que é fundamento da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1º, III, da CF/1988, bem como o alcance dos **objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil**, encartados no art. 3º, I, III e IV, da CF/1988.

A omissão do Estado, inclusive quando verificado atendimento insatisfatório dos direitos inerentes à assistência social, demanda a atuação desta c. **Corte de Contas**, máxime quando observada ação ou **omissão** com o condão de afetar as diretrizes, objetivos e metas previstas nas leis orçamentárias, a teor do art. 78 da LODF.

Volviendo o exame às normas que integram o planejamento orçamentário do Distrito Federal, este **MPC/DF** ressalta que os fatos indicados podem dificultar o alcance de objetivos estratégicos da Lei nº 5.602/2015, que dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o **quadriênio 2016-2019**.

Aos olhos deste **Parquet** especializado, os fatos indicados nesta Exordial podem reverberar de modo negativo nos objetivos estratégicos indicados no art. 2º, I, II, IV, XVIII e XXII, do PPA. Eis o teor dos citados dispositivos:

“Art. 2º A alocação de recursos e a implementação e gestão

I - ampliar a capacidade de atender às necessidades de saúde, com foco na prevenção;

II - promover o amplo acesso e a qualidade da educação;

(...)

IV - promover a cidadania, a proteção e a inclusão social;

(...)

XVIII – assegurar a execução e ampliação das políticas e programas de atendimento e proteção à criança, ao adolescente, ao idoso e à pessoa com deficiência;

(...) XXII – ampliar a oferta de moradia para população de baixa renda;”

Do mesmo modo, verifica-se a repercussão indesejada nas atividades afetadas à democratização dos direitos e das oportunidades para todos os cidadãos e à garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero, que são **princípios orientadores** da execução dos programas previstos no PPA 2016/2019, consoante o art. 7º, III e V, da Lei nº 5.602/2015.

Não se pode olvidar que, na esteira do tratamento constitucional da matéria, o art. 4º da Lei nº 8.212/1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências, **estabelece** que:

“Art. 4º A Assistência Social é a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social. Parágrafo único. A organização da Assistência Social obedecerá às seguintes diretrizes:

a) descentralização político-administrativa;

b) participação da população na formulação e controle das ações em todos os níveis.” (Grifos acrescidos).

A propósito, a descentralização mencionada, no que concerne à gestão dos recursos do **Programa Bolsa Família**, demanda adesão voluntária dos entes



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

federativos, nos termos do art. 8º, § 1º, da Lei nº 10.836/2004, com redação dada pela Lei nº 12.058/2009. Não obstante, como usual e recomendável na delegação de competências, as normas de regência desenvolveram mecanismos de controle de desempenho para aferição das metas do Programa de distribuição de renda.

Nesse sentido, a Lei nº 10.836/2004, em seu art. o art. 8º, § 2º, instituiu o **Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – IGD-PBF**, parâmetro que é utilizado para cálculo do apoio financeiro concedido aos entes federativos que atuam na gestão do programa. Não é despidendo dizer que o **baixo desempenho no alcance das metas estabelecidas para concessão do apoio financeiro ao Distrito Federal sustenta a apresentação desta Peça**, máxime em razão da **grave consequência da omissão** na gestão dos benefícios assistenciais custeados pelo Poder Público local.

Dito isso, oportuno identificar os possíveis responsáveis pelas falhas identificadas. **In casu**, em consonância com o art. 5º, § 2º, do Decreto nº 33.329/2011, no âmbito do Distrito Federal, o Cadastro Único – **CadÚnico** é coordenado pela **SEDESTMIDH**. Além disso, a teor do art. 6º, § 2º, do referido ato regulamentar, **a atividade de inclusão das famílias no banco de dados em destaque ocorre especificamente nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS**.

A par da narrativa apresentada, é possível aduzir que os órgãos distritais não alcançaram o desempenho esperado, gerando perda de recursos ao Distrito Federal. Esse fato é corroborado por dados disponibilizados no sítio do Ministério do Desenvolvimento Social.

A propósito, ao compulsar os Relatórios de Informações Sociais, este **MPC/DF** constatou que o parco desempenho do Distrito Federal redundou na perda de recursos da ordem de **R\$ 387.913,93**, levando em conta dados de **setembro de 2017**.

1 - Crianças e adolescentes das famílias do PBF com frequência escolar informada	90.266	09/2017
2 - Total de crianças e adolescentes das famílias do PBF no município	111.818	09/2017
3 - TAFE - Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar (item 1 / item 2)	0,80	09/2017
4 - Famílias do PBF com condicionalidades de saúde informada	31.084	09/2017
5 - Total de famílias com perfil saúde no município	67.517	09/2017
6 - TAAS - Taxa de Acompanhamento de Agenda de Saúde (item 4 / item 5)	0,46	09/2017
7 - Atualizações de cadastros - Perfil CadÚnico até 1/2 salário mínimo	100.890	09/2017
8 - Cadastros de Famílias com Perfil CadÚnico até 1/2 salário mínimo	171.079	09/2017
9 - TAC - Taxa de Atualização Cadastral (item 7 / item 8)	0,58	09/2017
10 - Fator 1: Operação ((TAFE+TAAS) / 2 + TAC / 2)	0,61	09/2017
11 - Fator 2: Adesão ao SUAS	1,00	09/2017
12 - Fator 3: Comprovação de Gastos pelo FMAS	1,00	09/2017
13 - Fator 4: Aprovação da Comprovação de Gastos pelo CMAS	1,00	09/2017
14 - IGD-M (Fator 1 x Fator 2 x Fator 3 x Fator 4)	1	09/2017
15 - Estimativa total de famílias de baixa renda no município - perfil CadÚnico	161.263	09/2017



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

16 - Quantidade de famílias consideradas para cálculo do repasse	100.890	09/2017
17 - Valor Calculado sem Incentivos (item 14 x R\$ 3,25 x item 16)	200.604,63	09/2017
18 - Incentivo 1 - Proporção de famílias em fase de suspensão em acompanhamento Familiar	857,58	09/2017
19 - Incentivo 2 - Dados da gestão municipal no SIGPBF atualizados há menos de 1 ano	0,00	09/2017
20 - Valor Total de Incentivos (item18 + item 19)	857,58	09/2017
21 - Valor Calculado com Incentivos (Item 17 + Item 20)	201.462,21	09/2017
22 - Teto de repasse do IGD-M	576.515,23	09/2017
23 - Valor repassado no mês	201.462,21	09/2017
24 - Motivo(s) que impede(m) o repasse		09/2017

1 - Crianças e adolescentes das famílias do PBF no Estado com frequência escolar informada	192.160	09/2017
2 - Total de crianças e adolescentes das famílias do PBF no Estado	202.069	09/2017
3 - TAFE - Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar (item 1 / item 2)	0,95	09/2017
4 - Famílias do PBF com perfil saúde no Estado com acompanhamento de condicionalidades informada	97.147	09/2017
5 - Total de famílias com perfil saúde no Estado	146.244	09/2017
6 - TAAS - Taxa de Acompanhamento de Agenda de Saúde (item 4 / item 5)	0,66	09/2017
7 - Atualizações de cadastros no Estado - Perfil CadÚnico	236.909	09/2017
8 - Somatório dos Cadastros de Famílias no Estado com Perfil CadÚnico	370.130	09/2017
9 - TAC - Taxa de Atualização Cadastral (item 7 / item 8)	0,64	09/2017
10 - Fator 1: Operação ((TAFE+TAAS) / 2 + TAC / 2)	0,72	09/2017
11 - Fator 2: Adesão ao SUAS	1	09/2017
12 - Fator 3: Fator de existência de Coordenação Intersetorial do PBF no Estado	1	09/2017
13 - Fator 4: Comprovação de Gastos pelo FEAS	1	09/2017
14 - Fator 5: Aprovação da Comprovação de Gastos pelo CEAS	1	09/2017
15 - IGD-E (Fator 1 x Fator 2 x Fator 3 x Fator 4 x Fator 5)	0,72	09/2017
16 - Teto Mensal de repasse ao Estado	31.454,00	09/2017
17 - Cálculo do valor de Repasse sem Incentivos (Item 15 x 80% do Teto)	18.215,64	09/2017
18 - Incentivo 1 -5% dos 20% do Teto proporcional a quantidade de municípios com TAFE ≥ 0,85	251,63	09/2017
19 - Incentivo 2 - 5% dos 20% do Teto proporcional a quantidade de municípios com TAAS ≥ 0,70	125,82	09/2017
20 - Incentivo 4 - 10% dos 20% do Teto proporcional a quantidade de municípios com TAC ≥ 0,80	0,00	09/2017
21 - Valor Total de Incentivos (item 18 + item 19 + item 20)	377,45	09/2017
22 - Valor Repassado no mês	18.593,09	09/2017



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

Motivo(s) que impede(m) o repasse

09/2017

A projeção dos dados avaliados pelo **MPC/DF** para **todo o exercício em exame**, denota a **aparente verossimilhança** dos valores indicados na denúncia que culminou na apresentação desta Peça.

Em tempo, de bom alvitre sublinhar que o **déficit** identificado pode ser conseqüência da **insuficiência de pessoal** nos quadros da Secretaria gestora do programa, visto que a atividade de cadastramento demanda, essencialmente, as atividades desenvolvidas pelos servidores responsáveis pela inserção de informações em banco de dados público (CadÚnico).

Destaca-se, nesse particular, que a carreira de assistência social do SEDESTMIDH conta com **314 cargos não providos**, conforme é possível depreender da Portaria nº 248, de 1º/6/2017 (DODF nº 106, de 5/6/2017, p. 6).

Malgrado a carência de pessoal identificada, aos olhos deste **MPC/DF**, dados relativos ao planejamento do concurso denotam a morosidade do processo de seleção dos candidatos, uma vez que a Portaria nº 243, de 13/10/2017, publicada no DODF nº 200, de 18/10/2017, p. 35, alterou a composição da comissão organizadora do certame. Ora, não parece razoável admitir que, após 6 meses da identificação da necessidade, o órgão sequer promoveu a divulgação do Edital do concurso.

Desse modo, no entender deste Órgão Ministerial de Contas, ao não fornecer a estrutura adequada e, por conseguinte, acarretar a perda de recursos que seriam destinados ao orçamento distrital, o Distrito Federal atuou em desconformidade com o **interesse público e com a eficiência**, culminando, também, na inobservância do postulado da **dignidade da pessoa humana**, mormente ante a inobservância das obrigações materiais concernentes à **proteção das famílias** beneficiárias do Programa Bolsa Família.”

5 Considerado o relato acima, bem assim fato de que a Corte de Contas “é competente para apreciar a questão em comento, uma vez que a ela compete apurar denúncias sobre irregularidade e ilegalidade de atos praticados pela Administração Pública, consoante o disposto no art. 1º e 76 da Lei Complementar nº 1/1994, bem como zelar pela correta aplicação da lei e dos recursos públicos”, o MP pede seja conhecida a Representação em comento, com a concessão do “prazo de 15 dias à SEDESTMIDH para que apresente esclarecimentos a respeito dos fatos narrados, com fundamento no art. 230, § 7º, do RI/TCDF”, seguida da consequente instrução dos autos pela Unidade Técnica.

6 Consoante Decisão nº 177/2018, de 30/01/2018 (e-DOC C11B147F-e), o Tribunal deliberou por:

[...] II – com fulcro no art. 230, § 7º, do RI/TCDF, conceder à Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal – Sedestmidh/DF a oportunidade de, no prazo de 30



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

(trinta) dias, apresentar os esclarecimentos que entender pertinentes quanto aos fatos apontados na representação em epígrafe;[...]

Informações prestadas pela SEDESTMIDH

7 Em cumprimento à Decisão nº 177/2018, e mediante Ofício SEI-GDF nº 103/2018-SEDESTMIDH/GAB, de 06/03/2018 (e-DOC AE370837-e), a Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal – SEDESTMIDH presta os seguintes esclarecimentos aos questionamentos do órgão ministerial especializado:

“(…)

Considerações iniciais:

A Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEDESTMIDH), por meio da Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Social (SEADS) tem por atribuição a execução da política de assistencial social e da política de transferência de renda no Distrito Federal.

A execução da política de assistência social se organiza por meio do Sistema Único de Assistência Social (Suas), cujo objetivo é garantir a prevenção de riscos sociais e pessoais e proteção social por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social ou que já se encontrem em situação de risco por ocorrência de violações de direitos, tais como violência física/psicológica, negligência, abandono, trabalho infantil, exploração e abuso sexual.

No Distrito Federal todo esse trabalho é realizado por meio de serviços socioassistenciais estabelecidos na Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 109, de 11 de novembro de 2009, ofertados em 64 unidades públicas de assistência social:

- 27 Centros de Referência de Assistência Social (Cras);
- 18 Centros de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Cecon);
- 11 Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas);
- 2 Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop);
- 6 Unidades de Acolhimento Institucional, sendo: 1 para Adultos e Famílias (unaf Areal), 1 para Mulheres (Unam), 1 para Idosos (Unai) e 3 para Crianças e Adolescentes (Unac I/Guará, Unac II/Recanto das Emas, Unac III/M Norte).

No ano de 2017, o número de atendimentos realizados pela política pública de assistência social ultrapassou 432.000 atendimentos:

Centro de Referência de Assistência Social - CRAS	239.390 atendimentos
Centros de Convivência - Cecon	37.288 atendimentos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

Centro de Referência Especializado de Assistência Social-CREAS	16.657 atendimentos
Centros de Referência Especializado para pessoa em situação de Rua -	136.916 atendimentos
Unidades de Acolhimento	2.628 atendimentos

Por ser um princípio da política da assistência social a integração entre serviços e benefícios, todo esse volume de atendimento resultou na concessão de mais de 43.000 benefícios socioassistenciais:

Benefício Eventual – Auxílio Natalidade	7.951 benefícios concedidos
Benefício Eventual – Auxílio por Morte	85 benefícios concedidos
Benefício Eventual Auxílio em Situação de Vulnerabilidade Temporária	14.541 benefícios concedidos
Benefício Excepcional – Auxílio em Razão de Desabrigo Temporário	6.699 benefícios concedidos
Bolsa Social – Programa Mestre do Saber	805 bolsas concedidas
Bolsa Social – Programa Caminhos da Cidadania	4.076 bolsas concedidas
Bolsa Social – Programa Agentes da Cidadania	8.994 bolsas concedidas

Toda a execução da política pública de assistência social, por meio dos serviços socioassistenciais e concessão de benefícios, é custeada com recursos oriundos do Fundo de Assistência Social do DF, unidade Orçamentária 25904.

Em relação à política de transferência direta de renda com condicionalidades, o Governo do Distrito Federal assumiu compromisso com a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para aderir ao Programa Bolsa Família (PBF) e ao uso do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, via Termo de Adesão de 04 de novembro de 2005, bem como para gerir localmente o Programa Bolsa Família, via Acordo de Cooperação, de 06 de julho de 2007.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda direta com condicionalidades (na área de educação e saúde) destinado a famílias que estejam em situação de pobreza e extrema pobreza. A seleção é automatizada e impessoal, realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e operacionalizada pela Caixa Econômica Federal – agente operador do PBF – a partir das informações inseridas na base do Cadastro Único.

No mês de fevereiro de 2018, 81.840 mil (oitenta e uma mil, oitocentas e quarenta) famílias do Distrito Federal foram beneficiadas pelo Programa Bolsa Família e o valor investido foi de R\$ 13.029.627,00 (treze milhões, vinte e nove mil, seiscentos e vinte e sete reais).

De forma complementar ao Programa Bolsa Família, o Distrito Federal



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

executa também, no âmbito do Plano pela Superação da Extrema Pobreza, o Programa DF sem Miséria, instituído pela Lei nº 4.737, de 29 de dezembro de 2011, que é uma suplementação paga para as famílias que continuem com renda mensal per capita inferior a R\$ 140,00, mesmo após receberem os benefícios do Programa Bolsa Família.

No mês de fevereiro de 2018 DF, sem Miséria foi concedido a 63.409 (sessenta e três mil, quatrocentas e nove) famílias beneficiárias, e o valor investido de R\$ 8.570.380,00 (oito milhões, quinhentos e setenta mil, trezentos e oitenta reais).

Do IGD-M/PBF

O índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família para municípios e Distrito Federal (IGD-M/PBF) mede o desempenho de cada município e do Distrito Federal nos aspectos relativos à atualização dos cadastros das famílias e o acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação pelos seguintes indicadores, respectivamente: Taxa de Atualização Cadastral (TAC), Taxa de Acompanhamento da Agenda da Saúde (TAAS) e Taxa de Acompanhamento da Frequência escolar (TAFE).

A fórmula para o cálculo do IGD-M é a seguinte: **IGD-M = Fator I x Fator II x Fator III x Fator IV.**

Fator I é o Fator de Operação: corresponde à média aritmética simples das seguintes variáveis:

- a) TAC – Taxa de Atualização Cadastral, calculada pela divisão do total de cadastros válidos de famílias com renda per capita, até meio salário mínimo atualizados nos últimos dois anos no Cadastro Único do município, pelo total de cadastros de famílias com renda per capita, até meio salário mínimo no Cadastro Único no município. A TAC é aferida mensalmente a partir dos dados inseridos no Sistema *on line* do Cadastro Único, que encontra-se na sua Versão 7;
- b) do resultado do acompanhamento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, composto pela média aritmética simples das Taxas de:
 - i) TAFE – Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar, calculada pela divisão do somatório do número de crianças e adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias do PBF com perfil educação no município/DF e com informações de frequência escolar, pelo número total de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do PBF com perfil educação no município/DF. A aferição da TAFE é bimestral, sendo registrada no Sistema Presença do Ministério da Educação, pelos profissionais da Secretaria de Educação; e,
 - ii) TAAS – Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde, calculada pela divisão do público com perfil saúde no município e com informações de acompanhamento de condicionalidade de saúde, pelo número total do público com perfil saúde no município. A aferição da TAAS é semestral, sendo registrada no Sistema Bolsa Família na Saúde, do Ministério da Saúde, pelos profissionais da Secretaria de Saúde.

Fator II é o Fator de adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que expressa se o município aderiu ao SUAS, de acordo com a Norma



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

Operacional Básica (NOB/SUAS);

Fator III é o Fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M, que indica se o gestor do FMAS lançou no sistema informatizado do MDSA (SuasWeb) a comprovação de gastos ao CMAS¹; e

Fator IV é o Fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo CMAS, que indica se o referido Conselho registrou no SuasWeb a aprovação integral das contas apresentadas pelo gestor do FMAS.

Conforme preconizado no Manual do índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, página 9:

O desempenho apurado pelo IGD-M determina os recursos financeiros a serem repassados para os municípios. A avaliação geral do desempenho dos municípios permite também a definição daqueles que deverão receber, prioritariamente, o apoio técnico do Governo Federal e das Coordenações Estaduais, a fim de alcançarem melhores níveis de desempenho e de indicadores de gestão. (Manual IGD-M/PBF)

O IGD-M/PBF é um indicador objetivo e transparente que associa aferição de desempenho, definição de valores de apoio financeiro e incentivo a boas práticas da gestão. Portanto, resta claro que o IGD-M/PBF está associado ao aprimoramento da gestão, ao alcance de metas, e não ao custeio de "serviços públicos essenciais".

Cabe enfatizar que, atualmente, nenhum município de grande porte atinge 100% das taxas relativas ao Fator I do cálculo do IGDM/PBF, de modo que nenhum deles recebe o teto dos valores estimados pelo MDS.

Das metas e das atividades desenvolvidas

O Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) é o responsável pelo estabelecimento das metas a serem atingidas pelos municípios e Distrito Federal. Em agosto de 2015 as metas foram revistas e ampliadas, conforme estabelecido pela Portarias GM/ nº 81, de 25 de agosto de 2015, passando para os seguintes índices:

TAC de 45% para 55%

TAAS de 20% para 30%

TAFE de 20% para 30%

No período de 2015 a 2017, o Distrito Federal apresentou os seguintes valores para a TAC, TAAS e TAFE:

¹ Conselho Municipal de Assistência Social. No DF, Conselho de Assistência Social– CAS/DF, criado pela Lei 997/1995.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

1.TAC

Período de acompanhamento	Nº de FAMÍLIAS ATUALIZADAS	Nº de FAMÍLIAS DESATUALIZADAS	TOTAL	% FAMÍLIAS ATUALIZADAS
jan/15	109.410	127.690	237.100	46,15%
fev/15	110.956	127.212	238.168	46,59%
mar/15	110.378	128.885	239.263	46,13%
abr/15	110.338	130.483	240.821	45,82%
mai/15	109.907	131.426	241.333	45,54%
jun/15	109.606	118.511	228.117	48,05%
jul/15	111.585	118.111	229.696	48,58%
ago/15	109.901	120.955	230.856	47,61%
set/15	110.620	121.222	231.842	47,71%
out/15	109.739	122.665	232.404	47,22%
nov/15	110.594	123.216	233.811	47,30%
dez/15	111.565	103.081	214.646	51,98%
jan/16	112.030	104.422	216.452	51,76%
fev/16	112.381	105.585	217.966	51,56%
mar/16	116.142	103.333	219.476	52,92%
abr/16	114.862	105.714	220.577	52,07%
mai/16	113.376	108.993	222.370	50,99%
jun/16	113.892	110.602	224.495	50,73%
jul/16	113.296	112.593	225.890	50,16%
ago/16	113.031	114.620	227.651	49,65%
set/16	112.402	117.601	230.003	48,87%
out/16	110.074	120.666	230.740	47,70%
nov/16	107.549	76.517	184.066	58,43%
dez/16	108.681	76.602	185.283	58,66%
jan/17	109.012	77.194	186.206	58,54%
fev/17	108.797	78.334	187.131	58,14%
mar/17	109.306	79.430	188.736	57,91%
abr/17	109.428	80.962	190.390	57,48%
mai/17	111.018	81.131	192.149	57,78%
jun/17	111.808	82.088	193.896	57,66%
jul/17	113.017	82.187	195.204	57,90%
ago/17	112.172	53.979	166.151	67,51%
set/17	114.836	54.163	168.999	67,95%
out/17	117.815	53.402	171.217	68,81%
....				
nov/17	119.559	54.364	173.923	68,74%
dez/17	119.232	56.416	175.648	67,88%



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

TAAS

Período de Acompanhamento	Famílias perfil Saúde no Bolsa Família	Nº DE FAMÍLIAS ACOMPANHADAS	% FAMÍLIAS ACOMPANHADAS
1º Semestre/2015	70.999	24.041	33,86%
2º Semestre/2015	65.660	27.386	41,71%
1º Semestre/2016	69.626	33.133	47,59%
2º Semestre/2016	66.609	22.586	33,91%
1º Semestre/2017	67.517	31.084	46,04%
2º Semestre/2017	58.435	21.662	37,07%

TAFE

Período de Acompanhamento	Beneficiários perfil Educação no Bolsa Família	Beneficiários Acompanhados	% BENEFICIÁRIOS ACOMPANHADOS
Março/2015	128.139	99.221	77,43%
Maio/2015	120.090	93.518	77,87%
Julho/2015	120.566	96.189	79,78%
Setembro/2015	122.868	97.043	78,98%
Novembro/2015	132.518	111.501	84,14%
Março/2016	121.226	88.997	73,41%
Maio/2016	115.464	83.295	72,14%
Julho/2016	115.489	91.383	79,13%
Setembro/2016	121.930	107.306	88,01%
Novembro/2016	124.327	111.558	89,73%
Março/2017	116.700	95.960	82,23%
Maio/2017	114.229	97.459	85,32%
Julho/2017	111.818	90.266	80,73%
Setembro/2017	106.560	92.498	86,80%
Novembro/2017	104.967	95.843	91,31%

Observa-se que os índices alcançados pelo DF estiveram por algum período aquém das novas metas estabelecidas pelo MDS, portanto, os critérios mínimos para repasse de IGD-M/PBF deixaram de ser satisfeitos. A Sedestmidh adotou medidas para reverter a situação e não apenas alcançar os mínimos, mas superá-los, visando a regular prestação de serviços.

Ressalte-se que, desde 2012, a Sedestmidh enfrenta problema relacionado à escassez de servidores efetivos, de modo especial nos que atuam nas demandas relacionadas ao Cadastro Único. Na tentativa de sanar a problemática, todos os esforços estão sendo envidados para fortalecer o Setor de Cadastro e Transferência de Renda (Secat), que compõe a estrutura dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

Centros de Referência de Assistência Social (Cras), onde ocorrem, prioritariamente, as demandas relacionadas ao Cadastro Único e aos Programas Bolsa Família e DF sem Miséria.

Em 2013, iniciaram-se tratativas para a realização de concurso público para provimento de cargos efetivos, tendo sido autorizado no ano de 2014. Entretanto, devido a limitações orçamentárias e financeiras do Governo do Distrito Federal, não foi possível sua realização. Paliativamente, a partir de 2014, tentou-se firmar parceria com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF (Codhab) e no ano de 2016, com a Secretaria de Estado de Educação do DF, para contratação de profissionais que pudessem contribuir nos procedimentos de inserção/atualização cadastral, porém, sem lograr êxito.

Houve, ainda, tentativa de contratação de serviços especializados para apoio às atividades de cadastramento, processo frustrado. Por fim, após consultas realizadas com a Procuradoria-Geral do DF teve início Edital para firmar Termo de Colaboração com entidades que prestam serviços de execução indireta de assistência social, com inscrição no Conselho de Assistência Social do DF para que atuem em demandas relacionadas ao Cadastro Único. Tal processo encontra-se em fase inicial de recebimento de propostas.

Paralelamente às tentativas relacionadas ao aumento de pessoal para atuar nas demandas relacionadas ao Cadastro Único, e na tentativa de atingir as metas estabelecidas pelo MDS, a Sedestmidh também adotou outras providências:

- Telemarketing ativo para localizar e agendar famílias público das rotinas de Revisão e Averiguação Cadastral;
- Aprimoramento do Sistema Integrado de Informações Sociais (Sids), que favoreceu a celeridade no agendamento, o acompanhamento das atividades de cadastramento nos CRAS e o conhecimento das famílias que se encontravam na demanda reprimida para atendimentos no Cadastro Único;
- Reunião sistemática com todos os Centros de Referência em Assistência Social (Cras), para nivelamento das informações (maior qualidade e celeridade na prestação de informações relacionadas ao Cadastro Único e PBF);
- Elaboração de normativa estabelecendo quantitativo mínimo de atendimentos relacionados à atualização/inserção de dados no Cadastro Único;
- Convocação de famílias com cadastro desatualizado a mais de 60 meses para atualização de dados, sob pena de Exclusão Lógica do Cadastro, conforme estabelecido na Portaria nº 177/2011 –GM/MDS;
- Elaboração de Termo de Referência para firmar Acordo de Cooperação com entidades registradas no Conselho de Assistência Social do DF para apoiarem em atividades de atualização cadastral, após consultas e emissão de Parecer favorável da Procuradoria-Geral do Distrito Federal;
- Diagnóstico de gargalos relacionados ao agendamento das



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

famílias, realizados pela Central 156, e aprimoramento dos sistemas;

- Atividades de nivelamento com todos os equipamentos da Proteção Social Básica e da média complexidade da Proteção Social Especial da Sedestmidh;

- Início de capacitação relacionada a gestão do PBF, em especial em temas relacionados ao acompanhamento das condicionalidades e fiscalização de suposto recebimento indevido;

- Reunião mensal do Comitê Intersetorial do Programa Bolsa Família – com integrantes da Sedestmidh, Secretaria de Educação e Secretaria de Saúde – propiciando o desenvolvimento de atividades que impactaram positivamente na TAC, TAFE e TAAS;

- Telemarketing ativo para famílias com perfil de acompanhamento da condicionalidade da saúde, para que comparecessem aos Postos de Saúde;

- Telemarketing Ativo para as novas famílias selecionadas para informação da disponibilização de seus benefícios;

- Realização de Seminários intersetoriais para nivelamento sobre o Programa Bolsa Família e suas condicionalidades;

- Reuniões com o Ministério da Educação para solução de questões relacionadas a sistemas de modo a ampliar a TAFE;

- Elaboração de Termo de Referência para contratação de Operadores da Frequência Escolar, objetivando a qualificação do acompanhamento da frequência (em trâmite);

- Elaboração de Termo de Referência para aquisição de unidades móveis para atividades de busca ativa e cadastramento in loco;

- Elaboração de Termo de Referência para aquisição de computadores;

- Elaboração de Termo de Referência para reforma dos Cras e Creas.

Importante se faz destacar que ocorreu redução na TAAS, nos dados relativos ao segundo semestre de 2017, sem, contudo, se tornar inferior ao mínimo estabelecido pelo MDS, e se deveu a uma mudança na estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Saúde do DF, no ano de 2017, que no âmbito do projeto Converte, da Atenção Primária para Estratégia Saúde da Família, alterou o modo de atuação dos profissionais da saúde.

Dos resultados e conclusão

As medidas adotadas pela Sedestmidh refletiram positivamente no aumento dos índices da TAC, TAFE e TAAS, que passaram a apresentar os seguintes resultados:

TAC	TAFE	TASS
67,88%	91,31%	37,07%



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

Observe-se que a demanda por inscrição no Cadastro Único vem aumentando nos últimos anos, porém, os recursos da Administração Pública continuam limitados.

Percebe-se, portanto, que a gestão da Sedestmidh tem utilizado os recursos disponíveis e possíveis para prestar da melhor forma possível os serviços públicos a ela inerentes, a partir do planejamento e aprimoramento de atividades, o que tem sido refletido positivamente nos índices acima mencionados, que impactaram na retomada de recebimento do IGD-M/PBF.

Em relação aos atendimentos mensais relacionados às demandas do Cadastro Único, apresentamos os seguintes dados:

Período de acompanhamento	Nº DE FAMÍLIAS INSERIDAS NO MÊS	Nº de FAMÍLIAS ATUALIZADAS NO MÊS	TOTAL DE INSERÇÕES E ATUALIZAÇÕES
jan/15	1.054	2.808	3.862
fev/15	1.146	3.240	4.386
mar/15	1.220	4.871	6.091
abr/15	1.282	3.376	4.658
mai/15	1.668	4.418	6.086
jun/15	388	4.306	4.694
jul/15	1.585	5.358	6.943
ago/15	1.405	4.719	6.124
set/15	1.428	5.041	6.469
out/15	1.232	4.268	5.500
nov/15	806	1.587	2.393
dez/15	1.183	5.060	6.243
jan/16	1.755	5.447	7.202
fev/16	1.630	4.415	6.045
mar/16	1.572	5.296	6.868
abr/16	1.751	4.434	6.185
mai/16	1.417	4.483	5.900
jun/16	1.965	5.997	7.962
jul/16	1.776	4.742	6.518
ago/16	2.063	5.868	7.931
set/16	2.029	4.585	6.614
out/16	2.047	4.544	6.591
nov/16	549	1.436	1.985



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

dez/16	474	1.857	2.331
jan/17	1.255	4.182	5.437
fev/17	1.139	3.727	4.866
mar/17	1.629	4.773	6.402
abr/17	1.494	3.682	5.176
mai/17	2.263	5.169	7.432
jun/17	1.888	6.275	8.163
jul/17	1.350	5.446	6.796
ago/17	2.089	6.370	8.459
set/17	2.315	4.493	6.808
out/17	2.681	4.900	7.581
nov/17	2.475	3.741	6.216
dez/17	2.631	3.784	6.415

O quadro abaixo trata do total de inserções atualizações cadastrais, bem como as médias de atendimento realizadas nos anos de 2015, 2016, e 2017:

TOTAL DE INSERÇÕES E ATUALIZAÇÕES - 2015	TOTAL DE INSERÇÕES E ATUALIZAÇÕES - 2016	TOTAL DE INSERÇÕES E ATUALIZAÇÕES - 2017
63.449	72.132	79.751
MÉDIA DE INSERÇÕES E ATUALIZAÇÕES - 2015	MÉDIA DE INSERÇÕES E ATUALIZAÇÕES - 2016	MÉDIA DE INSERÇÕES E ATUALIZAÇÕES - 2017
5.287	6.011	6.646

A fim de ilustrar o resultado de algumas medidas adotadas, comparamos os anos de 2015, 2016 e 2016. Entre os anos de 2015 e 2016, após a implementação das orientações que estabelecem o quantitativo mínimo de atendimentos relacionados à atualização/inserção de dados no Cadastro Único, já foi possível perceber um aumento médio de 724 cadastros por mês e um total de 8.683 cadastros no ano. Entre os anos de 2016 e 2017, os índices alcançados continuam a subir, tendo uma média de 635 novos cadastros por mês e 7.619 ao final do ano. Importante salientar, que esse alcance se deu sem que houvesse recomposição das equipes dos equipamentos.

Ainda como estratégia para o atendimento das demandas, a Sedestmidh tem monitorado a elevação de demandas relacionadas ao Cadastro Único, por Região Administrativa, e realizado ações pontuais e específicas, como por exemplo convocações para atividades de cadastramento de famílias que se encontram na demanda reprimida e não possuem registro de atendimento nas bases de dados da Sedestmidh (Cadastro Único e Sistema Integrado de Desenvolvimento Social).

As unidades da média e alta complexidade da política de assistência social também passaram a realizar a inserção de dados na base do Cadastro Único das famílias por elas atendidas, de modo que as demandas que aguardavam



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

atendimento nos setores de cadastramento da proteção social básica puderam ser mais brevemente atendidas.

Dessa forma, percebe-se que a adoção de medidas de qualificação da gestão do Cadastro Único no DF no período de 2015 (Portaria 81/2015 — GM/MDS) até o presente momento, levaram ao aumento dos índices pelo DF, que haviam sido atualizados, culminando no retorno dos repasses e na ampliação do acesso aos serviços tipificados no Sistema Único de Assistência Social.

ANÁLISE

8 A Representação 10/2017-ML (e-DOC D95877F2-e) aponta, em síntese, informações acerca do alcance insuficiente das metas que integram o Índice de Gestão Descentralizada para o Programa Bolsa Família (IGD-BF) pelo Distrito Federal. Segundo o Órgão Ministerial, o baixo desempenho verificado no indicador ocorreu em razão da incapacidade operacional das unidades que realizam as atualizações cadastrais dos beneficiários do Programa Bolsa Família, o que tem prejudicado tanto o repasse de apoio financeiro advindo do Governo Federal quanto o atendimento de famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda. Concluiu o MPJTCD/DF que, no âmbito do Distrito Federal, compete à SEDESTMIDH a responsabilidade pela inclusão das famílias no banco de dados denominado Cadastro Único (CadÚnico).

9 O Tribunal tomou conhecimento da Representação e concedeu à SEDESTMIDH, por meio da Decisão 177/2018, o prazo de 30 (trinta) dias para apresentação de esclarecimentos quanto aos fatos apontados.

10 A SEDESTMIDH manifestou-se nos termos do Ofício 103/2018, de 06 de março de 2018 (e-DOC AE370837-c). A Secretaria confirmou que *“os índices alcançados pelo DF estiveram por algum período aquém das novas metas estabelecidas pelo MDS, portanto, os critérios mínimos para repasse de IGD-M/PBF deixaram de ser satisfeitos.”* Afirmou o titular da Pasta, em síntese, que tem enfrentado problemas relacionados à *“escassez de servidores efetivos, de modo especial nos que atuam nas demandas relacionadas ao Cadastro Único.”* Informou ainda que tem adotado medidas para reverter a situação de modo a superar os valores mínimos dos indicadores previstos pelo MDS, e que essas ações refletiram positivamente no aumento dos índices TAC, TAFE e TAAS no período de janeiro de 2015 a 2017.



Índice de Gestão Descentralizada (IGD)

11 O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência condicionada de renda, criado pela Lei Federal 10.836/2004, que beneficia famílias pobres e extremamente pobres, inscritas no Cadastro Único do MDS.

12 O Índice de Gestão Descentralizada (IGD), instituído nos termos do art. 8º, §2º da Lei 10.836/2004, é um indicador desenvolvido pelo MDS que mostra a qualidade da gestão local do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único, refletindo os compromissos assumidos por estados (IGD-E), Distrito Federal e municípios (IGD-M) ao aderirem ao programa. O índice varia entre zero e 1. Quanto mais próximo de 1, melhor o resultado da avaliação da gestão. Com base nesse indicador, o MDS calcula o valor dos recursos financeiros que serão repassados aos entes federados.

13 O Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família para municípios e Distrito Federal (IGD-M/PBF) mensura o desempenho de cada município e do Distrito Federal nos aspectos relativos à atualização dos cadastros das famílias e também da atuação no acompanhamento das condicionalidades de educação e de saúde e no controle social do PBF e do Cadastro Único. O desempenho apurado pelo IGD-M determina os recursos financeiros a serem repassados. A avaliação geral do desempenho dos municípios e do Distrito Federal permite também a definição daqueles que deverão receber, prioritariamente, o apoio técnico do Governo Federal e das Coordenações Estaduais, a fim de alcançarem melhores níveis de desempenho.

14 Os recursos financeiros do IGD são transferidos diretamente aos estados, ao DF e aos municípios, do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Estadual de Assistência Social ou o Fundo Municipal de Assistência Social, respectivamente. Assim, esse cofinanciamento proporciona recursos que são incorporados como receita própria no orçamento de estados e municípios, para serem reinvestidos na gestão local do programa.

15 Segundo o art. 3º, da Portaria² GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010,

² Atualizada pelas Portarias GM/MDS nº 319, de 29 de novembro de 2011, nº 103, de 30 de setembro



e as alterações promovidas pela Portaria nº 81, de 25 de agosto de 2015, o IGD-M é calculado pela multiplicação de 4 fatores:

$$\text{IGD-M} = \text{Fator I} \times \text{Fator II} \times \text{Fator III} \times \text{Fator IV}$$

16 De acordo com o Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, o **Fator I** é o *Fator de Operação*, e corresponde à média aritmética simples³ das seguintes variáveis (PT01⁴, págs. 9/11):

a) **TAC – Taxa de Atualização Cadastral**, calculada pela divisão do total de cadastros válidos de famílias com renda per capita, até meio salário mínimo, atualizados nos últimos dois anos no Cadastro Único do município, pelo total de cadastros de famílias com renda per capita, até meio salário mínimo no Cadastro Único no município; e

b) **do resultado do acompanhamento de condicionalidades** do Programa Bolsa Família, composto pela média aritmética simples das Taxas de:

i) **TAFE – Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar**, calculada pela divisão do somatório do número de crianças e adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias do PBF com perfil educação no município e com informações de frequência escolar, pelo número total de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do PBF com perfil educação no município; e

ii) **TAAS – Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde**, calculada pela divisão do público com perfil saúde no município e com informações de acompanhamento de condicionalidade de saúde, pelo número total do público com perfil saúde no município. A aferição do TAAS é semestral e refere-se ao acompanhamento de **três variáveis**: Total de famílias acompanhadas; Total de Crianças Acompanhadas (0 a 7 anos); Total de Gestantes Acompanhadas. Em síntese, trata da verificação da vacinação completa de crianças, acompanhamento nutricional de menores entre zero e sete anos, além do pré-natal para gestantes.

17 O **Fator II** é o *Fator de adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*, que expressa se o município aderiu ao SUAS, de acordo com a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS).

de 2013 e nº 81, de 25 de agosto de 2015.

³ A média aritmética simples é obtida dividindo-se a soma das taxas pelo número delas. É necessário que esse resultado seja maior que 0,55 (cinquenta e cinco centésimos) para o recebimento dos recursos.

⁴ Os papéis de trabalho encontram-se associados aos autos no Sistema e-TCDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

18 Com relação ao **Fator III**, corresponde ao Fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M, que indica se o gestor do FMAS lançou no sistema informatizado do MDSA (SuasWeb) a comprovação de gastos ao CMAS;

19 Por fim, o **Fator IV** refere-se ao Fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo CMAS, que indica se o referido Conselho registrou no SuasWeb a aprovação integral das contas apresentadas pelo gestor do FMAS.

Valores Atribuídos aos Fatores da Fórmula de Cálculo

20 O Fator I, conforme mencionado, resulta do cálculo das taxas de cadastro e de condicionalidades, conforme fórmula a seguir (PT01, págs. 12/13):

$$\frac{\text{TAC} + \left(\frac{\text{TAFE} + \text{TAAS}}{2} \right)}{2}$$

Taxa de Atualização Cadastral + Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar + Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde

21 Com relação aos demais fatores II, III e IV, podem ser atribuídos os valores 0 (zero) ou 1 (um).

22 Será atribuído o valor 0 (zero) nos seguintes casos: (a) O município não tiver aderido ao SUAS (Fator II); (b) O município não tiver informado no SuasWeb, até as datas estipuladas pela Portaria GM/MDS nº 103, de 30 de setembro de 2013⁵, a apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M ao respectivo CMAS (Fator III); e (c) O CMAS não tiver informado no SuasWeb, até as datas estipuladas pela Portaria GM/MDS nº 103, de 30 de setembro de 2013, a aprovação total da comprovação de gastos dos recursos transferidos (Fator IV).

23 O valor 1 (um) será atribuído aos mencionados fatores quando: (a) O

⁵ A Senarc/MDS poderá promover a alteração deste prazo, conforme redação dada pela Portaria GM/MDS nº 103, de 30 de setembro de 2013 ao art. 9º da Portaria GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010.



município tiver aderido ao SUAS (Fator II); (b) O município tiver informado, no SuasWeb, a apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M ao respectivo CMAS (Fator III); e (c) O CMAS tiver informado, no SuasWeb, a aprovação total da comprovação de gastos dos recursos transferidos (Fator IV).

Condições para o recebimento dos recursos

24 O artigo 1º da Portaria GM/MDS nº 81, de 25 de agosto de 2015, dispõe sobre as condições para o recebimento de recursos do Governo Federal. Segundo a norma, o município está apto a receber os recursos do IGD-M quando (PT01, págs. 14/15):

- a) Aderir formalmente ao PBF, de acordo com a Portaria GM/ MDS nº 246/2005⁶;
- b) Aderir ao SUAS (Fator II = 1);
- c) Obter os seguintes valores mínimos de:
 - (i) 0,55 (cinquenta e cinco centésimos) para a TAC ($TAC \geq 0,55$);
 - (ii) 0,30 (trinta centésimos) para a TAFE e TAAS ($TAFE \text{ e } TAAS \geq 0,30$);
 - (iii) 0,55 (cinquenta e cinco centésimos) no cálculo do Fator de Operação ($Fator I \geq 0,55$), ou seja, após o cálculo da média aritmética das taxas, atingir o mínimo de 0,55 no índice final;
- d) Estiver em dia com:
 - (i) O lançamento da comprovação de gastos no SuasWeb (Fator III =1);
 - (ii) A aprovação total da comprovação de gastos pelo CMAS (Fator IV = 1).

25 Importante mencionar que **não haverá repasse de recursos** se a taxa do Fator I for menor que 0,55 para TAC e menor que 0,30 para TAFE e TAAS, ou o resultado final do Fator I estiver abaixo de 0,55 ou um dos demais fatores for igual a zero⁷.

⁶ Requer existência formal e funcionamento adequado do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e a indicação do gestor municipal do PBF e do Cadastro Único.

⁷ Segundo o MDS, a taxa de frequência escolar (TAFE) tem seu resultado refletido no cálculo do IGD-M por dois meses – para o período de maio a dezembro – e por 4 meses – para o período de janeiro a abril –, e a taxa da agenda da saúde (TAAS), por 6 meses – de fevereiro a julho e de agosto a janeiro –, o que equivale dizer que, caso o município não consiga atingir 0,30 nessas taxas, ele pode chegar a ter o repasse suspenso por até 6 meses.



Cálculo dos recursos a serem transferidos

26 O art. 3º da Portaria GM/MDS nº 754⁸, dispõe que o recurso financeiro a ser transferido aos municípios (e Distrito Federal) deve ser calculado da seguinte forma (PT01, págs. 16/17):

Recurso a ser transferido = (IGD-M x R\$ 3,25 por **cadastro atualizado** + incentivos) x Multiplicador⁹

27 A seguir, a definição de “**cadastro atualizado**”, nos termos do art. 12 da Portaria MDS 754¹⁰, de 20 de outubro de 2010 e art. 2º, incisos X e XI, da Portaria MDS 177¹¹, de 16 de junho de 2011,

Portaria MDS 754/2010:

“Art. 12 Para fins desta Portaria, considera-se cadastro atualizado aquele que atende ao previsto nos incisos X e XI do art. 2º da Portaria nº 177, de 2011, do MDS, observadas as informações específicas definidas nas Instruções Normativas expedidas pela SENARC, de que trata o seu parágrafo único. (redação dada pelo art. 1º da Portaria nº 81, de 25/08/2015)”

Portaria MDS 177/2011:

“Art. 2º Para fins do disposto nesta Portaria, considera-se (...)

X - cadastro atualizado: o registro familiar que, no prazo máximo de dois anos contados da data de sua inclusão ou última atualização no CadÚnico, foi objeto de alteração de informações específicas; e

XI - cadastro revalidado: o registro familiar que, no prazo máximo de dois anos contados da data de sua inclusão ou última atualização no CadÚnico, foi objeto de confirmação de que as informações específicas de todas as pessoas da família mantiveram-se inalteradas.

(...)

Parágrafo único. Os requisitos de validação de que trata o inciso IX e as informações específicas de que tratam os incisos X e XI serão definidos em

⁸ Atualizada pelas Portarias GM/MDS nº 319, de 29 de novembro de 2011, nº 103, de 30 de setembro de 2013 e nº 81, de 25 de agosto de 2015, 517, de 20 de dezembro de 2017.

⁹ Multiplicador incluído por meio da Portaria 517/2017, válido a partir de janeiro de 2018, apurado de acordo com a quantidade de meses que representa o saldo em conta. Tem o objetivo de incentivar os estados, municípios e o Distrito Federal a elevarem o nível de aplicação dos recursos. Assim, quanto maior o valor do saldo retido em conta, menor é o multiplicador, e, conseqüentemente, menor o recurso a ser repassado. Para os estados e municípios que possuem saldo em conta igual ou superior a seis vezes o valor mensal que recebem (ou receberiam sem a aplicação da regra), os multiplicadores variam de 0,9 a 0,3.

¹⁰ Estabelece ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e execução descentralizadas do Programa Bolsa Família, no âmbito dos municípios, e dá outras providências

¹¹ Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

Instruções Normativas a serem expedidas pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC, em observância às especificidades e diferenças entre o Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único – Versão 6.05, e o Sistema de Cadastro Único – Versão 7.

28 Observe-se, portanto, que o montante a ser transferido resulta da multiplicação do valor do IGD-M apurado no mês por **R\$ 3,25** (três reais e vinte e cinco centavos) pelo número total de cadastros atualizados de famílias no município com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo inscritas na Base Nacional do Cadastro Único no mês anterior ao do mês de referência do cálculo, até o limite da estimativa do número de famílias identificadas com renda per capita até meio salário mínimo no município.

29 Posteriormente, soma-se ao resultado do valor apurado, os seguintes incentivos financeiros: (i) 5% (cinco por cento), proporcionais ao acompanhamento das famílias em fase de suspensão¹², que estejam em processo de acompanhamento familiar¹³; e (ii) 5% (cinco por cento), quando o município tiver 100% (cem por cento) dos dados referentes à Gestão Municipal atualizado há menos de um ano, registrados no Sistema de Gestão do PBF (SIGPBF). Por fim, utiliza-se o Multiplicador criado por meio da Portaria 517/2017 que tem o objetivo de incentivar os estados, municípios e o Distrito Federal a elevarem o nível de aplicação dos recursos.

30 O valor mínimo de repasse (piso) do IGD-M é de R\$ 1.430,00 (mil quatrocentos e trinta reais)¹⁴. Isso significa que o MDS transfere esse piso para os municípios que, mesmo cumprindo todas as exigências, não conseguirem atingir esse valor mínimo.

¹² Após sucessivos descumprimentos de condicionalidades de educação e saúde em intervalos de até seis meses e repercussões no benefício (advertência, bloqueio) a família atinge fase de suspensão. Por caracterizar descumprimentos reiterados de condicionalidades, a suspensão indica fortemente situação de vulnerabilidade social.

¹³ A família é inserida no acompanhamento familiar para superar a situação de vulnerabilidade identificada no acompanhamento das condicionalidades. O acompanhamento familiar é realizado pela assistência social e deve ser registrado no Sistema de Condicionalidade (Sicon).

¹⁴ Conforme parágrafo único do art. 5º da Portaria nº 754, atualizada pelas Portarias GM/ MDS nº 319, de 29 de novembro de 2011, nº 103, de 30 de setembro de 2013 e nº 81, de 25 de agosto de 2015.



Suspensão dos repasses

31 Segundo o art. 6º da Portaria MDS 754/2010, uma vez comprovada a manipulação das informações relativas aos parâmetros que formam o IGD-M, os municípios estarão sujeitos à suspensão dos repasses financeiros, sem prejuízo de outras sanções:

32 Ainda, além da suspensão de recursos de que trata o caput, haverá a instauração de tomada de contas especial e a adoção de providências para regularização das informações e reparação do dano, sem prejuízo das demais medidas legais aplicáveis aos responsáveis.

Situação Atual do Distrito Federal

33 Para melhor visualização da situação atual do DF, foram consolidados no Quadro a seguir, a partir de informações extraídas da base de dados do MDS¹⁵, o histórico dos resultados dos indicadores examinados até o exercício de 2018:

Quadro 01: Histórico dos Principais Indicadores

Indicadores	2014	2015	2016	2017	2018*
TAFE	0,86	0,78	0,88	0,86	0,91
TAAS	0,35	0,33	0,47	0,46	0,37
TAC	0,58	0,47	0,48	0,70	0,69
IGD-M	0,70	0,52	0,57	0,68	0,66
Valor Calculado (R\$)	2.915.146,01	875.815,60	2.292.456,63	2.258.902,48	495.779,82
Teto Repasse IGD-M (R\$)	6.918.182,76	2.882.576,15	6.918.182,76	6.918.182,76	1.153.030,46

Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>. (*) Consulta em 13/04/2018 e PT02

34 No Quadro a seguir pode-se verificar a situação atual, relativa a março de 2018, do Distrito Federal em relação às demais unidades da federação.

Quadro 02: Comparação dos Indicadores

Indicadores	DF	Brasil
TAFE	91%	94,9%
TAAS	37%	77,5%
TAC	69%	86%
IGD-M	66%	79,5%

Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php> e PT02, págs. 5/7; PT09. Consulta em 13/04/2018

¹⁵ <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>. Consulta em 13/04/2018.



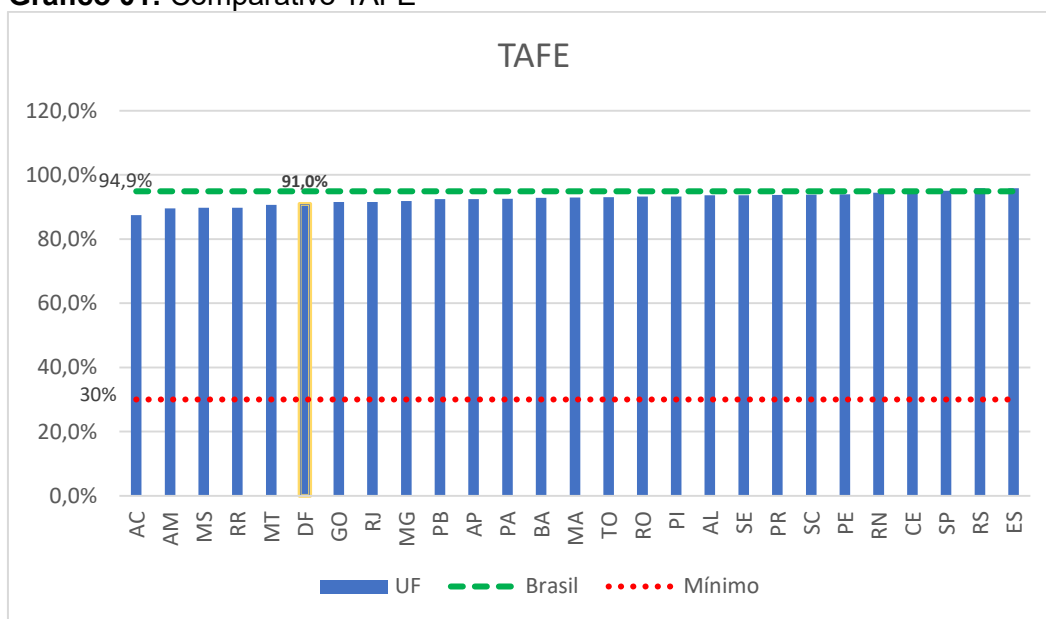
TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

35 A seguir a comparação dos resultados obtidos pelo DF em cada um dos indicadores em relação ao resto do país. Os dados foram extraídos do aplicativo constante do site do MDS¹⁶, denominado “**VIS Data – Visualizador de Dados Sociais**”, utilizando-se os seguintes critérios de pesquisa: Universo: Matriz de Informação; Localização: Brasil, Município; Indicadores Seleccionados: Informações Municipais: IGD.¹⁷

TAFE – Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar

36 A apuração desse indicador resulta da relação entre o “Total de crianças e adolescentes das famílias do PBF com frequência escolar informada” e o “Total de crianças e adolescentes das famílias do PBF no município”.

Gráfico 01: Comparativo TAFE¹⁸



Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/tabelas/index.php>. (PT03). Consulta em 16/04/2018.

¹⁶ <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/dados/dados>. Consulta em 16/04/2018

¹⁷ Importante observar que a apuração do indicador TAAS tem periodicidade semestral, portanto, na extração atual efetuada em abril de 2018, para esse indicador, são considerados os últimos valores disponibilizados pelo MDS, ou seja, segundo semestre de 2017. Os demais indicadores consideram valores acumulados até março de 2018.

¹⁸ Segundo o MDS, a taxa de frequência escolar (TAFE) tem seu resultado refletido no cálculo do IGD-M por dois meses – para o período de maio a dezembro – e por 4 meses – para o período de janeiro a abril. Portanto, o valor de 91% apurado no DF será considerado de janeiro a abril de 2018.



37 Conforme o disposto no art.1º da Portaria GM/MDS nº 81/2015, o TAFE deve apresentar resultado maior ou igual a 30% para que haja percepção de recursos federais.

38 Apesar de o DF obter bom resultado para o indicador **(91%)**, ainda se encontra abaixo da média nacional **(94,9%)**. E, em se tratando de quantitativo, de um total de 104.967 crianças e adolescentes estudantes das famílias cadastradas no Bolsa Família no âmbito do Distrito Federal, 9.124 não tiveram frequência escolar informada, o que demonstra que medidas ainda devem ser tomadas no âmbito da Secretaria de Educação (PT03).

39 Por meio da Portaria Interministerial 3789, de 17 de novembro de 2004, o Ministério da Educação estabeleceu as atribuições para o cumprimento da condicionalidade da frequência escolar no Programa Bolsa Família. De acordo com o art. 5º da norma, a gestão do sistema de frequência escolar foi atribuída ao titular do órgão de educação. Para permitir o controle, o MEC desenvolveu o Sistema Presença que tem o objetivo de acompanhar a frequência escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família.

40 Na Secretaria de Educação do DF, de acordo com o Regimento Interno da Pasta, o Decreto 38.631, de 20/11/2017, verifica-se que o acompanhamento e o registro de frequência escolar de estudantes beneficiários do PBF encontra-se na competência da Subsecretaria de Infraestrutura e Apoio Educacional – SIAE. Nesse sentido cabe à Diretoria de Saúde e Assistência do Estudante o acompanhamento da frequência escolar dos estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família. Enquanto que foi atribuída à Gerência de Assistência ao Estudante – GAE, a competência de acompanhar e transmitir, via sistema, ao Ministério da Educação – MEC os dados relativos à frequência mensal dos estudantes beneficiários de Programa Bolsa Família.

TAAS – Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde

41 O cálculo desse indicador resulta da divisão do “Total de Famílias do PBF com condicionalidades de saúde informada” pelo “Total de famílias com perfil saúde no município”. O acompanhamento das condicionalidades de saúde depende do Total

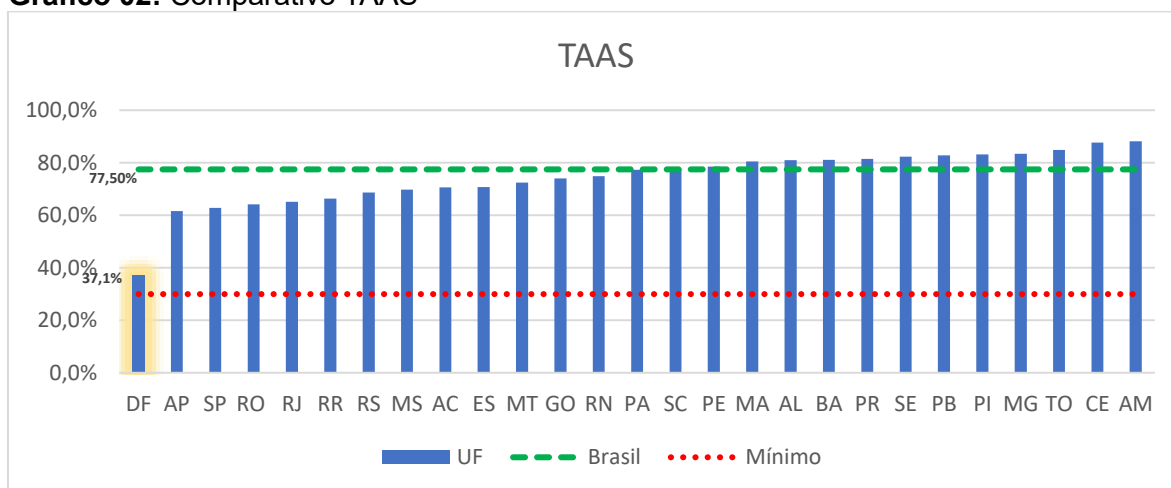


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

de Famílias Acompanhadas, do Total de Crianças Acompanhadas (acompanhamento nutricional de menores entre zero e sete anos e verificação da vacinação completa de crianças) e do Total de Gestantes Acompanhadas (pré-natal para gestantes).

42 A apuração do TAAS ocorre semestralmente, portanto, os valores indicados no Gráfico referem-se ao segundo semestre de 2017.

Gráfico 02: Comparativo TAAS¹⁹



Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/tabelas/index.php>. (PT04). Consulta em 16/04/2018.

43 De acordo com o art. 1º da Portaria GM/MDS nº 81/2015, o TAAS deve ser maior ou igual a 30% para que haja percepção de recursos federais.

44 Os dados extraídos do MDS demonstram que o DF obteve o pior resultado em relação às demais unidades da federação. Enquanto o Brasil atingiu a média de **77,5%** para o indicador, o DF obteve **37,1%** (PT04).

45 O baixo desempenho do DF no indicador decorre da deficiência no “Total de Famílias Acompanhadas” pelas equipes de saúde, portanto mesmo que haja crianças e gestantes acompanhadas, se não houver atenção (e o devido registro) aos demais membros da família, o indicador fica prejudicado. O Quadro a seguir demonstra que 36.375 famílias não estão sendo acompanhadas pela saúde, o que representa 62,2% do total de famílias com perfil saúde (PT04).

¹⁹ A taxa da agenda da saúde (TAAS) tem seu resultado refletido no cálculo do IGD-M por 6 meses – de fevereiro a julho e de agosto a janeiro. Os valores do gráfico referem-se ao segundo semestre de 2017.


Quadro 03: Condicionalidades em Saúde (Período: Segundo Semestre de 2017)

Condicionalidades em Saúde	Total	
Total de famílias com perfil saúde (com crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos)	58.435	
Total de famílias acompanhadas pela saúde	21.662	37,1%
Total de gestantes acompanhadas	1.247	
Total de gestantes com pré natal em dia	1.226	98,3%
Total de crianças acompanhadas	17.856	
Total de crianças com vacinação em dia	17.744	99,4%
Total de crianças com dados nutricionais	17.157	96,1%
Total de famílias não acompanhadas pela saúde	36.375	62,2%

Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/tabelas/index.php>. (PT04) Consulta em 16/04/2018.

46 A SEDESTMIDH justifica que apesar do baixo desempenho, o resultado ainda encontra-se superior ao mínimo estabelecido pelo MDS e que o fato se deveu a uma mudança na estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Saúde do DF – SES/DF, no ano de 2017, que alterou o modo de atuação dos profissionais da saúde com conversão do modelo de Atenção Primária para Estratégia da Saúde da Família (e-DOC AE370837-c, pág. 16).

47 No entanto, entende-se que as metas estabelecidas pelo MDS refletem valores mínimos que, uma vez **não** atingidos, podem repercutir a suspensão de repasse de recursos do Governo Federal. Observe-se para o disposto no Manual do IGD-M: (PT01, págs. 14/15)

IMPORTANTE

Se alguma taxa do Fator I for menor que 0,55 para TAC e 0,30 para TAFE e TAAS ou o resultado final do Fator I estiver abaixo de 0,55 ou um dos demais fatores for igual à zero: **NÃO há repasse de recursos**¹⁰

48 Informou ainda a SEDESTMIDH que os dados atinentes a esse indicador são registrados no Sistema Bolsa Família na Saúde, do Ministério da Saúde, **pelos profissionais da Secretaria de Saúde** (e-DOC AE370837-c, pág. 13).

49 No âmbito da SES/DF, observou-se que a Portaria 160, de 7 de agosto de 2012, estabeleceu a gestão compartilhada do Programa Bolsa Família na Saúde entre a Subsecretaria de Atenção Primária à Saúde e a Subsecretaria de Atenção à Saúde, cujas atribuições atualmente encontram-se na gestão da Subsecretaria de Atenção Integral à Saúde. Portanto, essas unidades teriam, dentre outras, as



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

atribuições de acompanhar e supervisionar as ações básicas de saúde relacionadas às condicionalidades de saúde, além de coordenar e monitorar o processo de inserção de dados no Sistema do Programa Bolsa Família na Saúde.

50 De acordo com o Protocolo de Atenção à Saúde “Guia de Enfermagem da Atenção Primária à Saúde” encontra-se formalizado o Procedimento Operacional Padrão para o “Acompanhamento das condicionalidades em saúde dos beneficiários do Programa Bolsa Família”, sob responsabilidade da Coordenação da Atenção Primária à Saúde (COAPS) unidade subordinada à Subsecretaria de Atenção Integral à Saúde (SAIS) (PT05).

51 O responsável técnico regional do Programa Bolsa Família na Secretaria de Saúde deve identificar as famílias beneficiárias da sua região, as quais precisam ser acompanhadas pela saúde a cada vigência (janeiro a junho - 1ª vigência - e julho a dezembro - 2ª vigência). A identificação dessas famílias é realizada por meio do Sistema de Gestão do **Programa Bolsa Família na Saúde** no qual também se **inserem as informações do acompanhamento e monitoram-se as ações e condicionalidades da Saúde** (PT05, pág. 111).

52 O Protocolo registra “Recomendações/Observações” quanto ao atendimento de famílias beneficiadas pelo PBF (PT05, pág. 112):

*“a) As informações devem ser coletadas, registradas no formulário específico (figura I) e encaminhadas ao setor responsável para inserção no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde. A **inserção dos dados das gestantes no sistema** é a única forma de garantir-lhe o recebimento do BVG;*

*b) **Inserir os dados do formulário no sistema de acompanhamento do PBF** ou encaminhar para o responsável para digitação se não houver informatização no local.*

*c) As **informações obrigatórias** são: data de acompanhamento, NIS e nome completo, data de nascimento, endereço atual, telefone, peso e estatura das crianças menores de 7 anos e situação vacinal. Em caso de gestante: nome, data de nascimento, peso altura, DUM e situação de acompanhamento de pré-natal;*

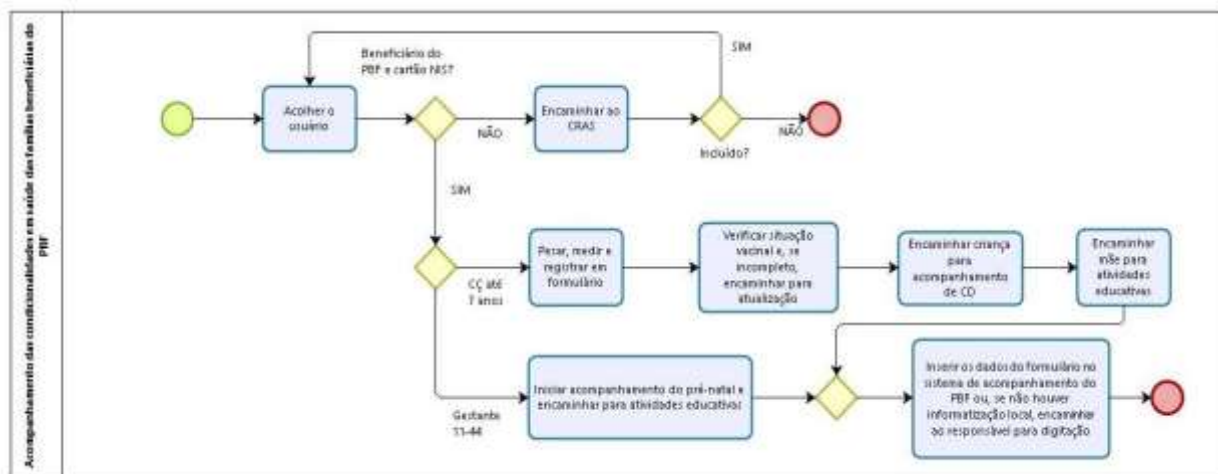
d) Os responsáveis pelos territórios (enfermeiros, técnicos de enfermagem e/ou agentes comunitários de saúde – onde houver), deverão realizar busca ativa e visitas das famílias beneficiárias para fins de acompanhamento das condicionalidades e/ou encaminhamento para a Unidade Básica de Saúde de referência.

e) Todas as informações que foram coletadas e anotadas no formulário específico, deverão constar no prontuário do paciente/família.”

53 A seguir o fluxograma do acompanhamento das condicionalidades em saúde das famílias beneficiadas pelo PBF:



Figura 01: Fluxograma Acompanhamento das Condicionalidades em Saúde



Fonte: Protocolo de Atenção à Saúde “Guia de Enfermagem da Atenção Primária à Saúde”. DA5, pág.113

54 Observe-se que as equipes de saúde da família da SES/DF devem estar capacitadas para o atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade social, inclusive com relação à importância do registro dessas informações nos sistemas informatizados para acompanhamento das condicionalidades.

55 Além disso, há necessidade de sensibilização e capacitação dos profissionais de saúde que atendem os beneficiários do PBF nas unidades básicas de saúde para a identificação e inserção de dados relativos ao atendimento dessas famílias no sistema apropriado. Pode ocorrer a subnotificação, caso ocorra o atendimento e os dados não sejam inseridos no Sistema.

56 Por outro lado, observa-se que há necessidade de ampliar a cobertura de saúde da família no âmbito do Distrito Federal. De acordo com o Programa “Brasília Saudável”, a cobertura de saúde da família em 2016 não ultrapassou 30,7% da população (PT06, pág. 2) - o Relatório Anual de Gestão de 2016²⁰ registra o resultado de 31,91% de cobertura (PT07, pág. 46). Apesar da meta tímida de 30% prevista no RAG/2016 (PT07, pág. 46), o Programa “Brasília Saudável” estipulou a meta de 62% para a cobertura da população do DF pelas equipes de saúde da família até o final de 2018 (PT06, pág. 14).

57 Consta do RAG/2016 que, com o objetivo de aprimorar a cobertura de

²⁰ Trata-se do último Relatório Anual de Gestão até então disponibilizado pela SES/DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

acompanhamento das condicionalidades de saúde dos beneficiários do PBF, foram realizadas reuniões, capacitações e oficinas com os coordenadores e servidores que acessam o sistema do Programa Bolsa Família de cada Regional de Saúde para instrução operacional sobre o Programa. Essas ações deveriam resultar na melhoria de desempenho do indicador TAAS, no entanto, ocorre que mesmo constando do RAG/2016 a meta de 40%, os resultados obtidos ficaram em torno de 33% (PT06, pág. 49).

58 Medidas têm sido adotadas, a exemplo da edição da Portaria SES 78/2017, que regulamenta o processo de conversão progressiva do modelo tradicional de atendimento à Estratégia Saúde da Família. No entanto, em vista do recente processo de reestruturação, ainda não foi possível verificar a repercussão nos resultados do indicador. Quanto a esse aspecto, importante destacar que consta da programação desta Secretaria de Auditoria a avaliação do novo modelo de atenção primária recém implantado no DF, em atenção à Decisão 2615/2017²¹.

59 As ausências ou deficiências das informações de acompanhamento das condicionalidades em saúde das famílias beneficiárias do PBF, inclusive as subnotificações e a baixa cobertura por Estratégia Saúde da Família, são causas do reduzido desempenho do índice TAAS (Gráfico 02), o que impacta negativamente nos recursos federais transferidos ao Distrito Federal para o Programa (Quadro 04).

60 Importante observar ainda que as deficiências da SEDESTMIDH em promover a adequada atualização cadastral dos beneficiários do PBF (o que diminui o resultado do TAC, Gráfico 03) também prejudicam o acompanhamento das condicionalidades em saúde por parte da SES/DF (reduzindo o TAAS), uma vez que se os endereços das famílias estão desatualizados, as equipes de saúde da família têm dificuldade de promover o atendimento.

61 No entanto, entende-se que medidas outras podem ser adotadas pela SES/DF no sentido de promover a atualização cadastral. A título de exemplo, pode-

²¹ “(...) a inclusão da avaliação da transição dos modelos da Política de Atenção Primária no planejamento anual de auditorias do exercício de 2018, com vistas a obter uma visão de toda a Rede de Atenção à Saúde;”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

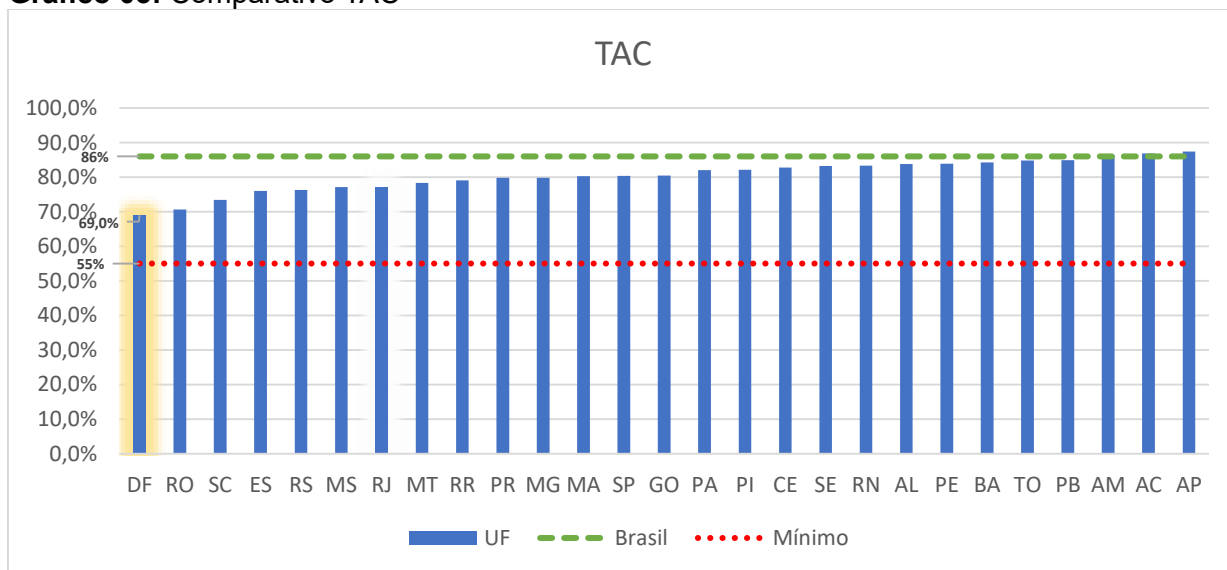
se utilizar das **campanhas de vacinação** em que as famílias buscam as unidades de saúde, assim como das **ações de combate à dengue** em que as famílias são visitadas pelos agentes de saúde.

62 Nesse sentido, em que pese as ações²² adotadas pelos jurisdicionados visando ao aprimoramento da gestão do IGD-M e a melhoria nos resultados do indicador TAAS no período de 2017/2018, entende-se necessária a adoção de medidas adicionais para obtenção de maior eficácia nos resultados do TAAS.

TAC – Taxa de Atualização Cadastral

63 O valor do indicador pode ser obtido da divisão do “Total de cadastros válidos de famílias com renda per capita, até meio salário mínimo”, pelo “Total de cadastros de famílias com renda per capita, até meio salário mínimo no Cadastro Único no município”.

Gráfico 03: Comparativo TAC²³



Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/tabelas/index.php> e PT08. Consulta em 16/04/2018.

²² A exemplo da Reunião mensal do Comitê Intersetorial do Programa Bolsa Família – com integrantes da Sedestmidh, Secretaria de Educação e Secretaria de Saúde – propiciando o desenvolvimento de atividades que impactaram positivamente na TAC, TAFE e TAAS; (e-DOC AE370837, fl.16)

²³ O TAC tem apuração mensal. No gráfico são considerados os valores acumulados de janeiro a fevereiro de 2018.



64 De acordo com o art.1º da Portaria GM/MDS nº 81/2015, o TAC deve ter maior ou igual a 55% para que haja percepção de recursos federais (PT01, pág. 14).

65 Os dados extraídos dos sistemas do MDS demonstram que o DF apresentou o pior resultado se comparado com as demais unidades da federação. Enquanto que no Brasil foi atingido o percentual médio de **86%** (PT02, pág. 07), o DF obteve o resultado de **69%** para o indicador (PT08). Reitera-se que o baixo desempenho do indicador repercute na diminuição do montante calculado do repasse ao DF do IGD-M que já se encontra inferior ao valor do teto de repasse (Quadro 04).

66 Quanto aos resultados desse indicador, a SEDESTMIDH afirma que desde 2012 tem enfrentado problemas relacionados à falta de servidores efetivos, principalmente aqueles que atuam nas demandas relacionadas ao Cadastro Único. Informa ainda que a partir de 2013 tem adotado várias medidas (e-DOC AE370837-c, pág. 16):

“(…)

Houve, ainda, tentativa de contratação de serviços especializados para apoio às atividades de cadastramento, processo frustrado. Por fim, após consultas realizadas com a Procuradoria-Geral do DF teve início Edital para firmar Termo de Colaboração com entidades que prestam serviços de execução indireta de assistência social, com inscrição no Conselho de Assistência Social do DF para que atuem em demandas relacionadas ao Cadastro Único. Tal processo encontra-se em fase inicial de recebimento de propostas.

Paralelamente às tentativas relacionadas ao aumento de pessoal para atuar nas demandas relacionadas ao Cadastro Único, e na tentativa de atingir as metas estabelecidas pelo MDS, a Sedestmidh também adotou outras providências:

[…]

Percebe-se, portanto, que a gestão da Sedestmidh tem utilizado os recursos disponíveis e possíveis para prestar da melhor forma possível os serviços públicos a ela inerentes, a partir do planejamento e aprimoramento de atividades, o que tem sido refletido positivamente nos índices acima mencionados, que impactaram na retomada de recebimento do IGD-M/PBF.”

Eficiência na Gestão do IGD-M

67 Apesar de nenhum município de grande porte atingir 100% das taxas relativas ao Fator I (TAFE, TAAS e TAC) que compõe cálculo do IGD-M, de modo que



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

nenhum deles recebe o teto dos valores estimados pelo MDS, os recursos recebidos pelo Distrito Federal encontram-se abaixo do teto de repasse, demonstrando baixo índice de eficiência na gestão desses recursos.

Quadro 04: Eficiência na Gestão dos Recursos do PBF no Distrito Federal

Indicadores	2014	2015	2016	2017	2018*
Valor Calculado (R\$)	2.915.146,01	875.815,60	2.292.456,63	2.258.902,48	495.779,82
Teto Repasse IGD-M (R\$)	6.918.182,76	2.882.576,15	6.918.182,76	6.918.182,76	1.153.030,46
Diferença (R\$)	4.003.036,75	2.006.760,55	4.625.726,13	4.659.280,28	657.250,64
Eficiência (%)	42%	30%	33%	33%	43%

Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/tabelas/index.php> e DA 02. Consulta em 16/04/2018. (*) Até fev/2018

68 Conforme visto, as taxas TAFE, TAAS e TAC afetam diretamente o Fator I da fórmula de cálculo do IGD-M²⁴, uma vez que esse fator corresponde à média aritmética simples das mencionadas variáveis. Em consequência, a redução do Fator I também interfere no montante de recurso a ser transferido ao Distrito Federal.²⁵ Importante observar que, de acordo com o Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, o resultado do Fator I deve ser maior que 0,55 para permitir o recebimento dos recursos (PT01, pág. 10).

69 Os dados extraídos dos sistemas do MDS evidenciam, novamente, que o DF encontra-se na pior posição em relação às demais unidades da federação, com o resultado de **0,66** para o IGD-M (PT09):

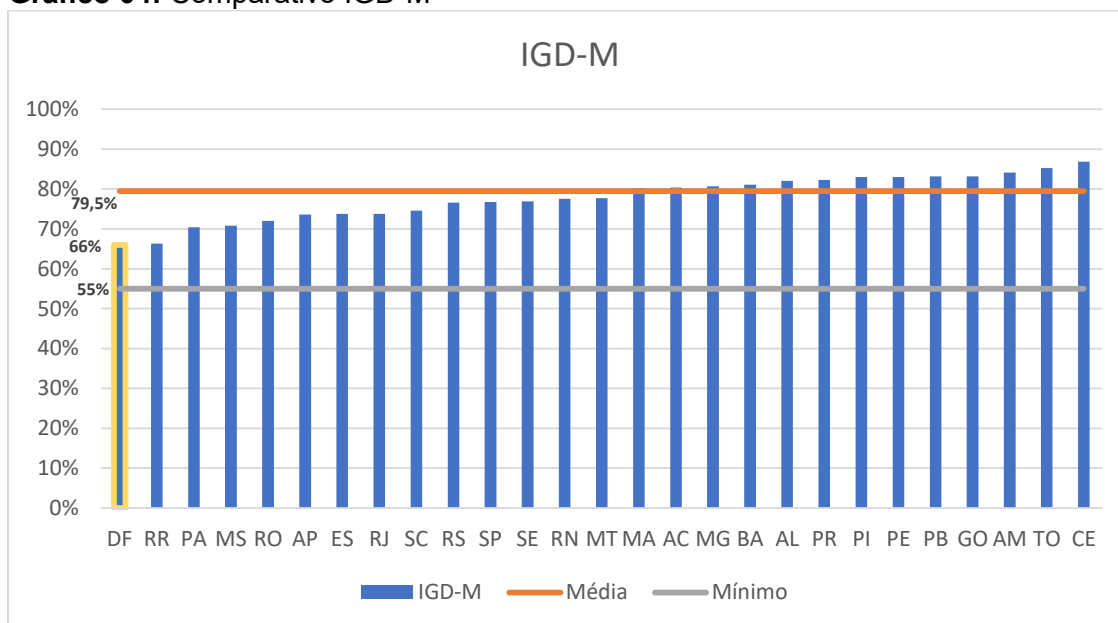
²⁴ IGD-M=Fator I x Fator II x Fator III x Fator IV.

²⁵ Recurso a ser transferido = (IGD-M x R\$ 3,25 por cadastro atualizado + incentivos) x Multiplicador



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

Gráfico 04: Comparativo IGD-M²⁶



Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/tabelas/index.php> e PT09. Consulta em 16/04/2018.

70 De acordo com os arts. 8º e 9º da Lei Federal 10.836/2004, a execução e a gestão do Programa Bolsa Família dar-se-ão de forma descentralizada por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social, sendo estes representados por um conselho ou por um comitê instalado pelo poder público local.

71 O art. 15 do Decreto 5209/2004, que regulamenta a Lei 10.836/2004, atribuiu as seguintes competências ao Distrito Federal:

- I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito do Distrito Federal;*
- II - proceder à inscrição das famílias pobres no Cadastro Único do Governo Federal;*
- III - promover ações que viabilizem a **gestão intersetorial**;*
- IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde;*
- V - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;*
- VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;*

²⁶ O IGD-M recebe reflexos da TAC, TAFE e TAAS (TAC: apuração mensal; TAFE: tem seu resultado refletido no cálculo do IGD-M por dois meses – para o período de maio a dezembro – e por 4 meses – para o período de janeiro a abril; TAAS: resultado refletido no cálculo do IGD-M por 6 meses – de fevereiro a julho e de agosto a janeiro)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições do Distrito Federal e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e
VIII - promover, em articulação com a União, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.”

72 Em vista da intersetorialidade estabelecida na Lei 4.208/2008, foi instituído no âmbito da SEDESTMIDH, por meio da Portaria 111/2016, o Comitê Gestor intersetorial do Programa Programa Bolsa Família. **O Comitê, coordenado pela SEDESTMIDH**, tem ainda representantes²⁷ das Secretarias de Saúde e de Educação do DF. Foram definidas na Portaria as seguintes atribuições para o Comitê:

*“I – **supervisionar o cumprimento das condicionalidades** do Programa Bolsa Família no Distrito Federal;*
II – monitorar as famílias em descumprimento de condicionalidades;
III – articular com outras instâncias a oferta de ações que visem à emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família no Distrito Federal;
III – estimular o controle social do Programa Bolsa Família, apoiando o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal nas suas atribuições de acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução do citado programa no Distrito Federal;
IV – elaborar Plano de Trabalho para o desenvolvimento das atividades;
VI – elaborar, aprovar e modificar, quando for necessário, o Regimento Interno do Comitê Gestor Intersectorial do Programa Bolsa Família no Distrito Federal.”

73 Nos termos do art. 80 Decreto 38.362/2017, que instituiu o Regimento Interno da SEDESTMIDH, foram atribuídas as seguintes competências à Coordenação de Gestão de Transferência de Renda e Cadastro Único, unidade subordinada diretamente à Subsecretaria de Assistência Social:

“I - gerir as políticas de transferência de renda do Distrito Federal, no âmbito da Secretaria;
*II - **gerir as ações relacionadas ao Cadastro Único** para Programas Sociais do Governo Federal no Distrito Federal;*

²⁷ Art. 2º O Comitê Gestor Intersectorial do Programa Bolsa Família do Distrito Federal será composto pelos seguintes membros:

I - Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos:

- a) Titular: Larissa Kelly Marques Douto;
- b) Suplente: Milena Barros Marques dos Santos;

II - Secretaria de Estado de Saúde:

- a) Titular: Aline Couto César;
- b) Suplente: Thaís Garcia Amancio;

III - Secretaria de Estado de Educação:

- a) Titular: Eliene Lopes Moreira;
- b) Suplente: Ivo Alberto dos Santos.

Art. 3º O Comitê Gestor Intersectorial do Programa Bolsa Família do Distrito Federal será coordenado pela representante titular da Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

III - coordenar o processo de produção de informações, análise e interpretação de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal no Distrito Federal e de Transferência de Renda;

IV - coordenar e implementar o processo de pagamento dos benefícios de transferência de renda no Distrito Federal sob a administração desta Subsecretaria;

V - coordenar o Comitê Gestor do Programa Bolsa Família no Distrito Federal;

VI - planejar e coordenar ações que viabilizem a gestão intersetorial das ações sob sua responsabilidade;

VII - planejar e coordenar, em articulação com a União, ações para o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades;

VIII - planejar e acompanhar a execução dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do Município - IGD-M - para aperfeiçoamento da gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal no Distrito Federal; e

IX - supervisionar o uso das informações contidas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal no Distrito Federal, de forma a estimular o seu uso por outros órgãos e instituições do Distrito Federal, principalmente nos processos de planejamento, gestão e implementação de programas sociais voltados à população de baixa renda;

X - supervisionar a execução financeira dos programas de transferência de renda no Distrito Federal;

XI - supervisionar a execução das atividades de gestão de benefícios e da geração da folha de pagamento dos programas de transferência de Renda no Distrito Federal;

XII - supervisionar a inclusão de famílias do Distrito Federal no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal;

XIII - coordenar as ações de atualização, revisão e averiguação cadastral das famílias inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal;

XIV - supervisionar a apuração das denúncias encaminhadas à Secretaria relacionadas aos programas de transferência de renda e ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal no Distrito Federal;

XV - supervisionar as ações de capacitação continuada para as equipes técnicas das Unidades da Secretaria a fim de realizar o cadastramento e atualização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, a gestão de benefícios e o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família no Distrito Federal;

XVI - acompanhar as atividades de administração de benefícios de transferência de renda; e

XVII - desenvolver outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.”

74 De acordo com o Manual do IGD-M (PT01, pág. 26), a intersetorialidade é um fator-chave para o sucesso do Programa Bolsa Família. Considerando que a gestão do Programa requer uma forma intersetorial de administração, ou seja, com a participação transversal das áreas de Assistência Social, de Educação e de Saúde, entre outras, o Manual recomenda que qualquer decisão seja tomada em conjunto, pois algum tipo de deficiência em qualquer dessas áreas poderá comprometer todo o resultado, afetando o IGD-M e, conseqüentemente, os recursos financeiros a serem recebidos, o que foi demonstrado nesta análise, o que permite considerar procedente a Representação do Órgão Ministerial.



CONCLUSÃO

75 Em face dos esclarecimentos prestados pela SEDESTMIDH, entende-se assistir razão ao Ministério Público quando aponta a deficiência dos indicadores que compõem o Índice de Gestão Descentralizada para o Programa Bolsa Família - IGD-M/PBF pelo Distrito Federal, principalmente em face da incapacidade operacional das unidades que realizam as atualizações cadastrais dos beneficiários do aludido programa assistencial, além do baixo desempenho do indicador que avalia o acompanhamento da saúde das famílias inscritas no Bolsa Família.

76 Apesar de as informações da SEDESTMIDH noticiarem uma série de medidas adotadas com o intuito de reverter a situação, não somente com o propósito de superar os índices mínimos, objetivando a regular prestação de serviços, bem assim possibilitar o devido monitoramento de dados na base do Cadastro Único das famílias atendidas pelo PBF, além de fortalecer o Setor de Cadastro e Transferência de Renda (Secat), que compõe a estrutura dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), onde ocorrem, prioritariamente, as demandas relacionadas ao Cadastro Único e aos Programas Bolsa Família e DF sem Miséria, constatou-se que o Distrito Federal tem obtido alguns dos piores resultados nos indicadores quando comparados com as demais unidades da federação.

77 Quanto à baixa performance apontada pelo MP (configuradora de óbice ao repasse de apoio financeiro advindo do Governo Federal, com a conseqüente frustração da receita prevista para o orçamento da seguridade social do DF), os esclarecimentos prestados pela SEDESTMIDH dão conta de que o desempenho apurado pelo IGD-M determina os recursos financeiros a serem repassados aos municípios, cuja avaliação geral permite, ainda, a definição prioritária de apoio técnico do Governo Federal para melhoria dos níveis de desempenho e dos indicadores de gestão. Por outro lado, os relatórios extraídos do site do MDS demonstram que os recursos recebidos pelo DF estão aquém do teto de repasse do Governo Federal justamente por conta da ineficiência dos indicadores.

78 Apesar de a SEDESTMIDH ressaltar que, atualmente, nenhum município de grande porte atinge 100%(cem por cento) das taxas relativas ao Fator I do cálculo do IGD-M/PBF, de modo que nenhum deles recebe o teto dos valores estimados pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

Ministério de Desenvolvimento Social, órgão responsável pelo estabelecimento/revisão das metas do PBF, o baixo desempenho dos indicadores no âmbito do DF tem implicado na redução dos recursos recebidos pelo Governo do Distrito Federal.

79 A respeito dos percalços administrativos enfrentados, a jurisdicionada reconhece, também, tal qual apontado na Representação nº 10/2017-ML, a existência de problemas ligados à escassez de servidores. No entanto, apesar de a resolução desse aspecto demandar concurso público para provimento de cargos efetivos, cuja realização restou frustrada devido a limitações orçamentárias e financeiras do Governo do Distrito Federal, a SEDESTMIDH deve adotar medidas outras, inclusive conjuntas com as demais Secretarias, tendo em vista que a sua ineficiência afeta o resultado de toda a política pública de transferência de renda.

80 Apesar de a Secretaria informar que, entre os exercícios de 2015 e 2017, após a implementação de orientações acerca do quantitativo mínimo de atendimentos relacionados à atualização/inserção de dados no Cadastro Único, e a despeito da não recomposição das equipes, foi registrado um aumento médio de atendimentos mensais concernentes às demandas do Cadastro Único, os dados obtidos demonstram necessidade de significativa melhoria.

81 Ante o exposto, o exame das justificativas encaminhadas pela SEDESTMIDH e as análises dos dados extraídos do *site* do MDS permitem considerar procedente a Representação nº 10/2017-ML.

82 Em vista de a gestão do Programa Bolsa Família requerer uma forma intersetorial de administração, ou seja, com a participação transversal das áreas de Assistência Social, de Educação e de Saúde, entende-se necessária a adoção de medidas conjuntas pelos titulares das respectivas pastas com vistas à melhoria dos resultados dos indicadores que compõem o IGD-M.

83 Por fim, considerando que os gestores vêm melhorando gradativamente os resultados dos indicadores em análise; considerando que as melhorias necessárias não serão alcançadas no curto prazo em razão da necessidade de atuação conjunta de diversos órgãos e da alegada carência de pessoal; considerando que o acompanhamento permanente dos resultados alcançados pela gestão possui



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

natureza de atividade de Controle Interno; propõe-se, nesta oportunidade, recomendar aos gestores dos órgãos envolvidos a adoção de medidas para melhoria do indicador IGD-M/PBF, com acompanhamento pelo órgão de Controle Interno do Distrito Federal.

SUGESTÕES

- 84 Ante o exposto, sugere-se ao Tribunal:
- I. tomar conhecimento:
 - a. dos esclarecimentos prestados pela Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal, em atendimento à Decisão nº 177/208, por meio do Ofício SEI-GDF nº 103/2018-SEDESTMIDH/GAB, de 06/03/2018 (e-DOC AE370837-e);
 - b. da Informação nº 33/2018-SEAUD;
 - II. considerar procedente a Representação nº 10/2017-ML (e-DOC D95877F2-e);
 - III. recomendar aos titulares da Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal - **SEDESTMIDH**, da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - **SE/DF** e da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - **SES/DF** que adotem medidas, individuais e conjuntas, com o objetivo de melhorar o resultado dos indicadores que compõem o Índice de Gestão Descentralizada para o Programa Bolsa Família (IGD-M/PBF), em especial com relação aos seguintes componentes Taxa de Atualização Cadastral (TAC), Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE) e Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde (TAAS), uma vez que o índice atual tem comprometido a transferência de recursos do Governo Federal para a gestão do Programa Bolsa Família no âmbito do Distrito Federal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
GABINETE

- IV. recomendar à Controladoria-Geral do Distrito Federal que acompanhe, em sede de contas anuais, os resultados dos indicadores acima mencionados;
- V. encaminhar cópias desta Informação, do Relatório/Voto e da Decisão aos titulares das Secretarias de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal - SEDESTMIDH, de Saúde do Distrito Federal - SES/DF e de Educação do Distrito Federal – SE/DF, bem assim ao Comitê Gestor Intersectorial do Programa Bolsa Família (§72), à CGDF e à Secretaria de Contas deste Tribunal, para conhecimento e providências;
- VI. autorizar o arquivamento dos autos, sem prejuízo de inclusão da matéria em roteiro de futura fiscalização;

à superior consideração,

Brasília, 18 de abril de 2018.

Renato Alves da Cruz
Auditor de Controle Externo

Gilmar de Souza Moura
Auditor de Controle Externo

De acordo.

Ao Exmo. Sr. Relator.

Brasília, 02 de maio de 2018.

Agnaldo Moreira Marques

Secretário de Auditoria