



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 984 - GP/TCU

Brasília, 23 de setembro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2189/2025 proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 17/9/2025, ao apreciar o processo TC-026.295/2024-5, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

Os mencionados autos tratam do relatório da auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar os aspectos de qualidade sobre a formulação, implementação e avaliação do Programa Bolsa Família.

Por oportuno, informo que o inteiro teor da Deliberação ora encaminhada pode ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador MARCELO CASTRO
Presidente da Comissão de Assuntos Sociais
Senado Federal
Brasília - DF

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 026.295/2024-5

Natureza: Auditoria

Unidade: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Interessado: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO (RePP). PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. OPORTUNIDADES DE MELHORIAS NA GESTÃO DO PROGRAMA. PROPOSTAS DE RECOMENDAÇÕES. COMENTÁRIOS DOS GESTORES. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Este relatório, com o objetivo de demonstrar todo o percurso processual, contempla diversas manifestações que precederam a apreciação da matéria, incluindo um despacho de minha autoria que foi enviado para comentários do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome sobre observações e conclusões preliminares com diversos indicativos de oportunidades de melhoria na política pública em exame, sabidamente de grande relevância social e econômica.

2. Inicialmente, reproduzo o relatório de auditoria elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), o qual contou com a concordância das instâncias diretivas da unidade (peças 51-53):

“1 – INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de Auditoria Operacional realizada no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com o objetivo de avaliar os aspectos de qualidade sobre a formulação, implementação e avaliação do Programa Bolsa Família (PBF), para subsidiar a elaboração do Quadro-Resumo previsto no artigo 150 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2026.*

2. *Segundo o observatório do Cadastro Único, mantido pelo MDS, o Programa Bolsa Família atendeu, em setembro de 2024, 20.736.742 famílias em situação de vulnerabilidade, o que corresponde a 54.324.480 pessoas, entre adultos e crianças que compõem essas famílias. Ou seja, é um programa que atende cerca de 25% da população brasileira, o que demonstra sua relevância.*

3. *Ademais, o PBF contou com orçamento estimado em R\$ 170 bilhões em 2024 e sua execução ocorre por meio de uma estrutura descentralizada, com participação de entes federados e diversas instâncias de gestão, o que amplia os desafios de coordenação, estratégia e controle do programa.*

4. *O escopo da auditoria concentrou-se nos estágios de formulação, implementação e avaliação do Programa Bolsa Família, conforme estruturação proposta no Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP). Dessa forma, as análises não abrangeram processos de trabalho específicos, tampouco aspectos referentes à gestão ou qualificação do Cadastro Único.*

1.1 – Problemas identificados

5. *Trabalhos realizados pelo TCU nos últimos anos têm identificado dificuldades na focalização (Acórdão 1661/2024-TCU-Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo) e erros de inclusão (Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar) no Programa Bolsa Família. Nesse último,*

com base em amostra estatística, foram verificadas inconsistências de renda e de composição familiar em 40,3% e 33,4% das famílias, respectivamente, que levariam à inelegibilidade de 22,5% dessas famílias no programa, ao custo estimado de R\$ 34 bilhões anualmente, no universo de beneficiários.

1.2 – Antecedentes e deliberação que originou a fiscalização

6. O art. 150 do PLDO 2026 prevê que o TCU envie à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), ‘no prazo de trinta dias, contado do encaminhamento do referido Projeto de Lei ao Congresso Nacional, **quadro-resumo** relativo à qualidade da implementação e à consecução das metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas’.

7. Essa exigência tem constado anualmente das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com redação praticamente igual. Desde 2017, o Tribunal tem atendido a essa demanda do Congresso Nacional por meio do produto denominado ‘Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo – RePP’.

8. Assim, segundo critérios de materialidade orçamentária, relevância e risco, o Memorando Circular 19/2024-Segecex, enviado às Secretarias de Controle Externo do TCU em 30/8/2024, informou as políticas públicas que foram selecionadas para compor o RePP no exercício de 2025, dentre as quais encontra-se o Programa Bolsa Família.

9. Foi então elaborada a Proposta de Ação de Controle 2.941, a qual foi aprovada pelo Acórdão 2455/2024-TCU-Plenário, nos autos do TC 024.692/2024-7, de Relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

1.3 – Questões de auditoria

10. Considerando o planejamento realizado, formularam-se as seguintes questões para essa auditoria, as quais compõem a matriz de planejamento:

QUESTÕES DE AUDITORIA	SUBQUESTÕES
Questão 1 – A formulação do Programa Bolsa Família observa critérios de qualidade?	Subquestão 1.1 – Foram realizados o diagnóstico do problema e a formação de agenda para a formulação do Programa? Subquestão 1.2 – Foram analisadas diferentes alternativas para a tomada de decisão? Subquestão 1.3 – Há uma teoria clara sobre como o Bolsa Família trata o problema, com objetivos claros, indicadores, metas e delimitação do público-alvo?
Questão 2 – A implementação do Programa Bolsa Família observa critérios de qualidade?	Subquestão 2.1 – A governança e a gestão do PBF estão devidamente estruturadas? Subquestão 2.2 – Há alocação e gestão de recursos suficientes para atender ao programa? Subquestão 2.3 – Há correta operação do programa e monitoramento dos resultados?
Questão 3 – A avaliação do Programa Bolsa Família observa critérios de qualidade?	-

Fonte: elaboração própria.

11. As questões da auditoria se concentram nas fases do ciclo de políticas públicas. As subquestões, por sua vez, foram organizadas de modo a agregar os elementos tratados no questionário de autoavaliação do programa, aplicado ao gestor responsável conforme descrito no tópico a seguir.

1.4 – Metodologia

12. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de

Contas da União (Portaria 280/2010, alterada pela Portaria TCU 185/2020), e com observância do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

13. O trabalho também observou os parâmetros definidos pela Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para os relatórios integrantes do RePP 2025, em conformidade com sua competência regimental prevista no art. 5º, inciso I, alínea 'c', da Portaria Segecex 25/2023.

14. A auditoria teve início com a coleta de informações básicas sobre o programa fiscalizado e a identificação dos órgãos responsáveis por sua execução. Na sequência, foi realizada reunião de apresentação com o MDS, com o objetivo de esclarecer o escopo, o cronograma dos trabalhos e o principal método de coleta de dados a ser empregado pela equipe.

15. Neste sentido, foi adotado o método de Autoavaliação de Controles (**Control Self-Assessment – CSA**), por meio da aplicação de questionário direcionado ao gestor responsável, o qual contou com 21 questões selecionadas pela Segecex, a partir do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU e de diretrizes de riscos previamente estabelecidas.

16. Esse instrumento permitiu levantar as principais informações sobre a formulação, implementação e avaliação do programa sob exame, estando detalhado no **Error! Reference source not found.**

17. Com base nas respostas apresentadas pelo MDS (peça 10 dos autos), a equipe analisou as informações e evidências fornecidas pelo próprio órgão e as complementou com elementos necessários, utilizando, entre outros, os critérios e procedimentos dos Apêndices I.1, II.1, III.1, IV.1, V.1 e VI.1 do RC-PP (**Error! Reference source not found.**).

18. As conclusões referentes à maturidade do PBF foram consolidadas no Quadro-Resumo apresentado no **Error! Reference source not found.**

19. Por fim, o relatório preliminar foi submetido aos gestores, conforme prevê o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e as Normas de Auditoria do TCU. Os gestores apresentaram seus comentários, que foram analisados no **Error! Reference source not found.**, não sendo necessárias alterações na versão final deste relatório de auditoria.

1.5 – Organização do relatório

20. O relatório está organizado em seis capítulos. O primeiro apresenta a identificação da auditoria, com informações sobre seu escopo e objetivos. O segundo traz uma visão geral do PBF. Os capítulos seguintes reúnem os achados de auditoria, agrupados por tema, seguidos das conclusões e das propostas de encaminhamento.

21. Nos elementos pré-textuais constam as listas de siglas, tabelas, figuras e o sumário. Já nos pós-textuais estão dispostos: a visão geral detalhada do objeto; o resultado do questionário aplicado ao gestor do PBF; o quadro-resumo do programa para o RePP 2025; e análise dos comentários do gestor.

1.6 – Benefícios estimados

22. Os benefícios esperados com o presente trabalho estão relacionados ao aprimoramento da qualidade do PBF, por meio da avaliação de aspectos de sua formulação, implementação e resultados.

23. A auditoria também contribuirá para a elaboração do Quadro-Resumo do RePP 2025, oferecendo subsídios técnicos que fortalecem a análise e a tomada de decisão do Congresso Nacional no processo de alocação orçamentária, promovendo maior efetividade e aderência das ações governamentais às necessidades da população.

2 – BREVE VISÃO GERAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

24. O Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído para promover a universalização da renda básica de cidadania prevista na Constituição Federal e na Lei 10.835/2004.

25. Atualmente é regido pela Lei 14.601/2023 e pelo Decreto 12.064/2024, tendo como objetivo central contribuir para a erradicação da fome e para a quebra do ciclo de pobreza, atuando em três

dimensões interligadas:

a) *garantia de alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias;*

b) *fortalecimento do acesso a direitos sociais essenciais, como saúde, educação e assistência social, por meio do cumprimento das condicionalidades (contrapartidas a serem cumpridas pela família, como frequência escolar mínima e vacinação); e*

c) *criação de oportunidades para o desenvolvimento das famílias, com iniciativas que possibilitem a superação da situação de vulnerabilidade e promovam sua autonomia, chamadas de ações complementares.*

26. *O valor base mensal do benefício é de, no mínimo, R\$ 600,00 por família, com adicionais para crianças, adolescentes, gestantes e mães com recém-nascidos.*

27. *A gestão do PBF é descentralizada, com a União responsável pelo financiamento e normatização, enquanto estados, Distrito Federal e municípios são corresponsáveis pela execução. A intervenção estatal com condicionalidades busca promover transformações duradouras na trajetória das famílias beneficiadas, articulando objetivos imediatos com metas de longo prazo.*

28. *O público-alvo do programa é identificado por meio do Cadastro Único, e a seleção das famílias segue critérios objetivos de vulnerabilidade (como a renda per capita familiar igual ou inferior a R\$ 218,00) e disponibilidade orçamentária.*

29. *O CadÚnico opera com normativos e rotinas específicas para garantir a fidedignidade das informações, com impacto direto em programas públicos usuáries, como o PBF. Destaca-se a integração com o Cadastro Nacional de informações Sociais (CNIS), que permite substituir as rendas autodeclaradas pela família por valores formais superiores, afetando a elegibilidade ao PBF.*

30. *Famílias que excedem os limites de renda per capita permanecem por até dois anos sob regra de proteção ou têm o benefício cancelado, conforme a nova renda. As famílias são comunicadas e podem contestar os dados com documentação.*

31. *O sistema também realiza cruzamentos para identificar inconsistências cadastrais e impõe controles adicionais para cadastros unipessoais. Processos anuais de averiguação e revisão cadastral convocam famílias com indícios de inconsistências ou cadastros desatualizados, podendo resultar em bloqueio ou cancelamento do benefício.*

32. *A fiscalização é reforçada pela Rede Federal de Fiscalização do PBF e por normas voltadas à prevenção e tratamento de fraudes. Além disso, a adesão dos municípios ao PBF exige a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social como instância de controle social.*

33. *O contexto orçamentário do PBF é delineado no Plano Plurianual da União, com metas focadas na redução da pobreza e ampliação do acesso a serviços públicos.*

34. *Um maior detalhamento sobre o programa e suas normas, atores envolvidos, regras de negócio, controles, dados orçamentários e metas foi tratado no **Error! Reference source not found.***

3 – GESTÃO ESTRUTURAL E DE RISCOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PBF

35. *Este capítulo detalhará os achados de auditoria identificados e evidenciados durante a etapa de execução do trabalho, a partir de elementos críticos que influenciam a estrutura gerencial e o controle de riscos na implementação do Programa Bolsa Família.*

36. *A análise foi dividida em dois achados principais. O primeiro trata da indefinição do apetite a risco no programa e irá abordar como a indefinição do nível de risco aceitável pode comprometer a tomada de decisões estratégicas e operacionais. O segundo aborda as fragilidades na estrutura dos entes subnacionais e na supervisão e apoio central, destacando os desafios enfrentados na gestão descentralizada e suas implicações para o desempenho do programa.*

3.1 – Achado 1 – Indefinição do apetite a risco no Programa Bolsa Família

37. *Foi identificada a ausência de definição clara de apetite a risco relacionado ao Programa Bolsa Família, entendido como a quantidade e o tipo de risco que o MDS está disposto a assumir para atingir os*

objetivos do programa. Essa situação aumenta o risco de um desequilíbrio na implementação de controles: por um lado, controles excessivos e onerosos podem levar a erros de exclusão de famílias elegíveis ao benefício; por outro lado, a ausência de critérios e de controles suficientes aumenta a tolerância a erros de inclusão, além de dificultar a tomada de decisão e a priorização de controles no Programa Bolsa Família.

38. O apetite a risco é definido como a quantidade e o tipo de riscos que uma organização está disposta a aceitar para o atingimento dos seus objetivos, e é um elemento essencial na gestão de riscos e na governança pública. Ele orienta a definição de objetivos estratégicos, a seleção de estratégias e a alocação de recursos. Além disso, o apetite a risco deve ser integrado ao planejamento estratégico, garantindo que os objetivos organizacionais estejam alinhados com a missão e visão da entidade (Portaria Segecex 2/2018).

39. Assim, a gestão de riscos trata os riscos que excedam os limites estabelecidos pelo apetite a risco, assegurando que os riscos estejam dentro dos critérios estabelecidos. A capacidade de manter o perfil de risco dentro dos limites definidos é um dos benefícios esperados de uma gestão de riscos robusta, contribuindo para maior clareza na comunicação da estratégia organizacional e para a identificação e tratamento de riscos emergentes (Portaria Segecex 2/2018 e Portaria TCU 170/2020).

40. Em resposta ao item 6.3 do questionário enviado ao MDS (peça 10), que questionou se as estruturas de gestão de riscos e controles internos estão institucionalizadas, os gestores informaram que o MDS publicou a Portaria MDS 934/2023 (peça 30), que instituiu a Política de Gestão de Riscos para estabelecer princípios, diretrizes, objetivos, competências e responsabilidades para a gestão de riscos no âmbito do MDS. Dentre outras definições, destaca-se o inciso XV do art. 3º, que definiu 'apetite a risco' como o nível de risco que o Ministério está disposto a aceitar.

41. Já quanto ao item 7.5 do mesmo questionário, que perguntou se os riscos e controles internos da política são gerenciados, os gestores informaram que a gestão de risco se dá de forma descentralizada em cada Secretaria. A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), responsável pela coordenação do PBF, deu início ao seu Plano de Gestão de Riscos e Controles Internos. O objetivo do plano é conferir maior suporte e segurança para tomada de decisão e para a alocação de recursos, além de possibilitar maior celeridade na definição de estratégias para enfrentamento de eventos que possam impactar negativamente o alcance dos objetivos estratégicos da Secretaria e do Ministério.

42. Observa-se que a Auditoria no CadÚnico (TC 000.888/2023-0), por meio de procedimento de verificação amostral, apontou que 40,3% das famílias beneficiárias do PBF possuíam divergências nas rendas declaradas, 33,4% na composição familiar e 14,8% nos endereços informados. Com isso, 22,5% das famílias cadastradas não atendiam aos requisitos de elegibilidade ao PBF. A principal causa para esses achados é a autodeclaração de informações pelos beneficiários sem os devidos controles, como os procedimentos de verificação domiciliar, que estavam sendo realizados em patamares inferiores ao estabelecido na regulamentação do Cadastro Único.

43. Assim, o Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário determinou, dentre outras, a criação de uma sistemática de avaliação periódica dos dados cadastrados, com verificações domiciliares mais robustas. Essa medida é essencial para identificar e corrigir erros de inclusão, permitindo uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos públicos.

44. Em paralelo, o TCU também realizou a Auditoria no Novo Bolsa Família (TC 014.769/2023-9). No âmbito dessa auditoria, o MDS destacou diversas ações que estava realizando para qualificar o Cadastro Único, como averiguações cadastrais de renda e composição familiar, revisões cadastrais para corrigir inconsistências e para atualizar dados, além da implementação de várias medidas para melhorar a gestão e focalização do PBF, incluindo a exigência de documentação adicional para cadastros unipessoais e a atualização automática de renda formal no Cadastro Único.

45. O MDS destacou que 4,1 milhões de famílias tinham sido convocadas para esclarecer situações de inconsistências. Dessas famílias, 76% regularizaram a sua situação, enquanto 24% deixaram o programa por não atenderem aos critérios de elegibilidade. Com isso, mais de 950 mil cadastros com inconsistências foram impedidos de integrar o Programa, por causas como pessoas falecidas no cadastro, renda inconsistente com informações de outras bases do Governo Federal e CPF em situação irregular.

46. O MDS também implementou em 2024 procedimentos específicos para qualificar e monitorar os dados dos trabalhadores vinculados ao Cadastro Único e ao PBF. O objetivo foi identificar e tratar

possíveis inconsistências relacionadas ao pagamento de benefícios e ao comportamento de usuários no sistema de administração e gestão do Programa.

47. *Esse procedimento detectou 5.090 trabalhadores incluídos no Cadastro Único que tiveram seus benefícios interrompidos devido à identificação de inconsistências ou irregularidades.*
48. *Por fim, o Decreto 12.064/2024 estabeleceu regras para a cobrança de ressarcimento de benefícios recebidos indevidamente no PBF, além de definir prazos de prescrição para créditos não pagos, garantindo maior segurança jurídica nos casos em andamento.*
49. *Contudo, apesar das diversas ações promovidas pelo MDS, não foram apresentadas informações relativas ao apetite a risco do PBF, nem indicadores ou critérios para balanceamento entre erros de inclusão e exclusão.*
50. *A definição do apetite a risco em uma política pública, como o Programa Bolsa Família, orienta a gestão sobre o nível de risco aceitável em relação a erros como, por exemplo, a inclusão indevida de famílias que não atendem aos critérios de elegibilidade.*
51. *Assim, sem a definição do apetite a risco, não é possível ao MDS estabelecer, por exemplo, qual o percentual de pessoas que seria aceitável excluir ou incluir indevidamente por meio dos seus procedimentos de controle.*
52. *Não se espera a completa eliminação de erros de um programa com a magnitude do Bolsa Família. Essa expectativa, ao contrário, poderia gerar decisões desproporcionais, como controles excessivos e pouco eficientes, além de maior número de erros de exclusões de famílias elegíveis ao programa.*
53. *Por outro lado, a ausência de apetite a risco também priva o programa de um indicador claro sobre sua qualidade, e aumenta a tolerância a fraudes e inclusões indevidas. Como visto anteriormente, auditoria do TCU estimou 22,5% de famílias não elegíveis ao programa.*
54. *Assim, a definição de apetite a risco permite equilibrar custos, necessidades de controle e o impacto social gerado por essas medidas.*
55. *Não é possível, neste momento, afirmar porque o MDS não definiu o apetite a risco do Programa Bolsa Família. Contudo, observa-se que a Portaria MDS 934/2023 não esclarece a quem compete a definição do apetite a risco, ou como serão os procedimentos para a sua definição. A portaria cita a alta administração, a Câmara Técnica de Gestão de Riscos e o Comitê Interno de Governança do MDS, sem deixar claro a quem compete essa atribuição.*
56. *A título de comparação, o Ministério da Saúde definiu no inciso IV do art. 5º da Portaria GM/MS 1.185, de 9 de junho de 2021, que a sua gestão de riscos deverá estar amparada no apetite a risco declarado pela alta administração.*
57. *Já a Metodologia de Avaliação de Riscos e Controles Internos do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) estabelece que cabe à Assessoria Especial de Controle Interno a definição do apetite a risco do Ministério, com aprovação do Comitê Estratégico de Governança.*
58. *Observa-se assim que existem lacunas regulamentares para a plena definição do apetite a risco no âmbito do MDS.*
59. *É possível citar também que o MDS ainda está implementando metodologias para avaliar a quantidade de erros de inclusão no programa. O Acórdão 2342/2023-Plenário recomendou que o MDS realize procedimento de análise amostral, com periodicidade máxima de dois anos, capaz de estimar, de forma segura, a qualidade dos dados do Cadastro Único.*
60. *Assim, no âmbito do TC 008.645/2024-8, que monitora o Acórdão 2342/2023-Plenário, a SagiCad informou que está em curso a produção de termo de referência para contratação de consultoria que irá realizar o desenho do plano amostral da referida pesquisa e de seus instrumentos de coleta de dados. Após a conclusão desta etapa, será realizada a contratação de consultoria específica para a aplicação da pesquisa amostral, a ser realizada a cada dois anos, conforme indicação do TCU (peça 14 do TC 008.645/2024-8, p. 11-12). Registre-se que este TC está em análise na unidade técnica.*

61. *Como efeito, a indefinição do apetite a risco pode gerar fragilidades na estrutura de governança do PBF, dificultando a priorização de controles conforme o grau de risco. Além disso, há maior exposição a falhas operacionais, financeiras e estratégicas, inclusive fraudes e pagamentos indevidos.*
62. *Também há o risco de implementação de controles excessivos e onerosos, que podem levar a erro de exclusão indevida de famílias elegíveis, além de dificultar ações de fiscalização baseadas em critérios objetivos e alinhados à tolerância institucional ao risco.*
63. *Diante do exposto, será proposto recomendar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) que avalie e defina o apetite a risco do Programa Bolsa Família, estabelecendo critérios formais para balanceamento entre erro de inclusão e exclusão, com vistas à efetividade e equidade na concessão do benefício.*
64. *Os benefícios esperados com essa recomendação incluem o fortalecimento da governança do Programa Bolsa Família, com maior alinhamento entre risco e controle, a redução de fraudes e de erros de inclusão e exclusão, por meio de decisões orientadas por critérios objetivos e a melhoria da focalização dos programas sociais e maior proteção às famílias de fato elegíveis.*

3.2 – Achado 2 – Fragilidades na estrutura dos entes subnacionais e na supervisão e apoio central dificultam o desempenho operacional descentralizado

65. *Em diversos municípios, observou-se insuficiência de equipes do Cadastro Único, alta rotatividade de entrevistadores sociais e oferta insuficiente de capacitação. Esses fatores, aliados ao apoio técnico limitado por parte do governo federal, comprometem a execução descentralizada do Bolsa Família e do Cadastro Único, em desacordo com o Decreto 12.064/2024 e as Portarias MDS 897/2023 e 1.030/2024, que atribuem à União a responsabilidade de apoiar, capacitar e monitorar continuamente a atuação dos entes locais.*
66. *Entre as causas estão a limitada capacidade institucional dos municípios e a falta de articulação entre os demais entes federativos, para suporte técnico e financeiro e acompanhamento sistemático das ações locais. A ausência de um modelo nacional de capacitação obrigatória, a descontinuidade do plano federal de monitoramento sobre as ações locais e a inexistência de diretrizes sobre equipes mínimas fazem parte do problema. A consequência é a execução inadequada das atividades pelos municípios, o comprometimento da qualidade dos dados no Cadastro Único e a redução de efetividade na focalização do Bolsa Família.*
67. *As evidências que suportam esse achado foram obtidas no âmbito do TC 000.888/2023-0, relatório de auditoria que avaliou o CadÚnico (peça 29).*
68. *A gestão descentralizada é um princípio presente na Constituição e um dos fundamentos das ações governamentais na área da assistência social (art. 204, inciso I, da CF). Esse princípio possibilita que a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal atuem de forma conjunta e cooperativa para implementação do Bolsa Família e do Cadastro Único, sendo todos corresponsáveis por sua execução.*
69. *Ao aderirem ao PBF, os três entes assumem compromissos específicos relacionados ao Programa. Tais compromissos foram traduzidos em atribuições, segundo o Decreto 12.064/2024 (arts. 2º a 4º) e as Portarias MDS 897/2023 (arts. 43 a 47) e 1.030/2024 (art. 5º).*
70. *Nesse modelo, as principais competências do governo federal são o desenho e normatização do programa, além da seleção e pagamento às famílias beneficiárias. Além disso, à esfera central compete monitorar o seu desenvolvimento, por meio de articulação intersetorial e interinstitucional; entre outras responsabilidades.*
71. *Além dessas funções centrais, o governo federal desempenha papel fundamental no fortalecimento da gestão e da execução descentralizada, por meio de apoio técnico e financeiro, orientação, capacitação e acompanhamento das ações locais.*
72. *Entre as principais ações estão a normatização de procedimentos ou de diretrizes de execução; o fornecimento de sistemas informatizados integrados; a disponibilização de dados e materiais de apoio; a promoção de capacitações (em parceria com os estados); e, especialmente, o repasse de recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), conforme prevê o art. 5º da Portaria MDS 1.030/2024 e o art. 47 da*

Portaria MDS 897/2023.

73. O IGD representa o principal mecanismo de incentivo financeiro para que os municípios mantenham a qualidade da gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família, sendo calculado com base no desempenho dos entes na atualização cadastral e no acompanhamento das condicionalidades, entre outros fatores.

74. Nesse contexto, os municípios têm papel estratégico na ponta da execução. Entre suas atribuições, destaca-se a identificação, o cadastramento e a atualização periódica das famílias em situação de pobreza no Cadastro Único, principal instrumento de identificação do público do PBF.

75. Também são de responsabilidade dos entes locais ofertar serviços e disponibilizar as estruturas institucionais nas áreas de assistência social, educação e saúde, assegurando às famílias beneficiárias o acesso a diversas ações públicas, principalmente àquelas vinculadas às condicionalidades do Programa.

76. Destaca-se, ainda, o papel da gestão municipal no monitoramento dessas condicionalidades, cabendo-lhe o registro sistemático das informações e o acompanhamento direto das famílias beneficiárias, em especial daquelas em situação de descumprimento, como quando algum membro familiar não atinge a frequência escolar mínima ou não cumpre o calendário de vacinação.

77. Assim, considera-se como insumo do PBF toda a infraestrutura municipal a ser utilizada para execução dessas atividades, o que inclui postos de cadastramento, unidades básicas de saúde e escolas devidamente equipadas; veículos para visitas (busca ativa ou mutirões); coordenação e equipes técnicas intersetoriais; recursos financeiros; entre outros.

78. Portanto, para viabilizar toda essa estrutura, os municípios dependem em boa parte do apoio técnico e financeiro do governo central.

79. Isso pode ser observado nas análises realizadas, que evidenciaram um conjunto de fragilidades nos entes subnacionais, muitas delas relacionadas a deficiências de apoio técnico e supervisão federal, comprometendo a operação descentralizada do PBF e do Cadastro Único.

80. Conforme informações obtidas durante a auditoria integrada do TCU no CadÚnico (TC 000.888/2023-0), de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, foi demonstrado que parcela expressiva dos municípios auditados apresentou insuficiência de pessoal e alta rotatividade nas equipes locais do CadÚnico, além de lacunas de capacitação.

81. Na mesma oportunidade, constatou-se que o governo federal carece de uma estrutura adequada para exercer de forma efetiva a supervisão e o monitoramento das ações municipais no âmbito do Cadastro Único.

82. **Quanto ao dimensionamento das equipes**, fez-se uma avaliação da proporção de entrevistadores sociais em cada município em relação ao número de famílias que compõem o público do CadÚnico naquela localidade. Observou-se que enquanto municípios de pequeno porte contam, em média, com 19,10 entrevistadores por 10 mil famílias cadastradas, nas metrópoles essa proporção é significativamente menor, com apenas 6,43 entrevistadores para o mesmo quantitativo, o que viola a equidade e a eficiência na alocação de recursos humanos (peça 29, p. 63).

83. Outro procedimento aplicado à época foi um questionário abrangendo gestores municipais do CadÚnico de todo o território brasileiro, que contemplou diversos temas relacionados à gestão local nessa área. Um dos temas abordados foi a verificação domiciliar - mecanismo de controle da autodeclaração das informações prestadas pelo responsável familiar nos postos de atendimento.

84. Foram coletadas 3.619 respostas, das quais 65% indicaram que a principal causa para a não realização desse controle foi a insuficiência de equipe. Ressalta-se que as respostas podiam ser cumulativas, permitindo que mais de uma causa fosse apontada simultaneamente (peça 29, p. 57).

85. **Sobre a rotatividade**, dos 11.418 entrevistadores sociais do CadÚnico participantes do questionário, na ocasião, constatou-se que 57,2% possuem três anos ou menos no cargo, e que 48% não eram servidores públicos efetivos ou empregados contratados por prazo indeterminado (peça 29, p. 62).

86. De acordo com o Relatório do Plano de Monitoramento do CadÚnico (2013-2016), parte dos

municípios utilizam os recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) para a contratação de pessoal, no entanto, estes seriam insuficientes para manutenção de uma equipe mínima, com contratos de longo prazo e salários competitivos (peça 28, p. 89).

87. *Assim, a falta de recursos para a contratação de pessoal é uma causa para essas duas situações, conforme constou nesse Plano.*

88. *Outras causas citadas no documento são a inexistência de normatização central sobre equipe mínima de referência, de acordo com o porte; e a falta de incentivos, por meio da vinculação de metas de ações, manutenção de equipe mínima e repasses de recursos federais (peça 28, pp. 89-90).*

89. **Sobre a capacitação**, a mesma auditoria no CadÚnico incluiu visitas a 20 municípios, nas quais se constatou que muitos agentes municipais não foram capacitados em razão dos poucos treinamentos oferecidos pelos estados e das poucas vagas disponibilizadas aos municípios. Ademais, a partir daquele mesmo procedimento por questionários eletrônicos, de âmbito nacional, foi constatado que 13% dos entrevistadores sociais do CadÚnico não receberam capacitação para iniciar suas atividades no atendimento de famílias (peça 29, p. 60).

90. *As atividades de capacitação são de responsabilidade compartilhada entre os entes da federação. O inciso IX do artigo 60 e o inciso IV do artigo 61 da Portaria MC 810/2022 estabelecem, respectivamente, que cabe ao MDS a articulação dos processos de capacitação de gestores e agentes públicos envolvidos com a operação do CadÚnico; e aos estados a coordenação, o gerenciamento, a execução e o cofinanciamento de programas de capacitação da equipe de gestão e operacionalização do CadÚnico.*

91. *Na ocasião, a auditoria do TCU identificou que essa oferta insuficiente se relaciona à ausência de um modelo sistematizado e obrigatório de formação, e de mecanismos eficazes para aferir a quantidade e a qualidade dos treinamentos oferecidos (peça 29, pp. 60-61).*

92. *Isso limita o aprimoramento da gestão descentralizada e a melhoria contínua do PBF, com impacto direto na qualidade da equipe local (falta de padronização, desconhecimento de normas, processo não otimizados etc.).*

93. **Quanto à supervisão e monitoramento federal das ações locais**, o último trabalho estruturado com essa finalidade fez parte do Plano de Monitoramento do Cadastro Único para o período de 2013 a 2016, que não teve continuidade. De acordo com o apurado na auditoria do CadÚnico, as ações posteriores do MDS foram isoladas e os dados gerados foram dispersos em diferentes plataformas, sem um sistema unificado de análise de desempenho, para intervenções pontuais (peça 29, p. 42).

94. *Essa auditoria também identificou que, embora os municípios aderentes ao Cadastro Único devessem receber orientações contínuas e dispor de canais de comunicação com o MDS, os gestores municipais relataram, em pesquisa, que as orientações são insuficientes e que faltam meios eficazes para comunicação com o Ministério e um acompanhamento mais próximo (peça 29, pp. 44-45).*

95. *As causas apontadas na ocasião incluem a descontinuidade do plano de monitoramento, a ausência de sistema unificado para análise dos dados e a insuficiência das orientações oferecidas pelo MDS aos municípios, agravada por barreiras nos canais de comunicação, que dificultam o diálogo efetivo e o acompanhamento próximo das ações locais.*

96. *Sem uma supervisão federal eficaz sobre a gestão local do Cadastro Único, as ações dos entes envolvidos podem ocorrer de forma desarticulada, com falhas na comunicação, ausência de diretrizes unificadas e dificuldade na integração de informações. Essa fragmentação compromete a coordenação entre os diferentes níveis e setores responsáveis, dificultando o acompanhamento estruturado da execução do Bolsa Família (art. 2º, inciso VI, do Decreto 12.064/2024).*

97. *De uma forma geral, limitações na estrutura de recursos humanos local e na supervisão central impactam negativamente a operacionalização e o controle das atividades do Cadastro Único.*

98. *Nesse sentido, a referida auditoria no CadÚnico identificou erros no preenchimento dos formulários e falhas na aplicação de procedimentos definidos pelo MDS, por meio de observação direta aos atendimentos de 20 municípios visitados, os quais podem comprometer a qualidade dos dados, a aderência às normas de conformidade e a eficiência dos processos (achado 7 do TC 000.888/2023-0, peça 29).*

99. *No mesmo procedimento de visita, foi constatado que a verificação domiciliar era raramente realizada ou realizada muitas vezes apenas em casos de suspeita de fraude ou determinação expressa (peça 29, p. 52).*

100. *Essa constatação foi corroborada por análise de dados realizada no âmbito da mesma auditoria, a qual revelou que, entre 2019 e o primeiro trimestre de 2023, mais de 90% dos municípios brasileiros não atingiram o índice mínimo de 20% de verificações domiciliares, violando o artigo 15, § 2º, da Portaria MC 810/2022 (peça 29, p. 51).*

101. *Além disso, nos municípios visitados à época, foram identificados métodos diversos dessa verificação, sem padronização, como formulários próprios, pareceres ou consultas informais a vizinhos e lideranças, o que fragiliza esse importante instrumento de controle (peça 29, p. 52).*

102. *Em última instância, todos esses efeitos podem impactar o processo de seleção de famílias beneficiárias do PBF - que utiliza os dados do Cadastro Único - e levar ao pagamento àquelas que não possuem os critérios de elegibilidade (achados 1 e 2 do TC 000.888/2023-0, peça 29).*

103. *É importante destacar que as recomendações proferidas nessa auditoria anterior mantêm estreita relação com os desafios aqui identificados.*

104. *Neste sentido, recomendações já proferidas no Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário, como a normatização da verificação domiciliar (com procedimentos de execução, estratégias de monitoramento, incentivos e penalidades); a estruturação e monitoramento de um plano nacional de capacitação sistemática e obrigatória; e a regulamentação das equipes mínimas de referência nos municípios, mostram-se igualmente aplicáveis.*

105. *Essas iniciativas podem contribuir para o aprimoramento da operação e controle como um todo, em direção a uma gestão descentralizada eficiente e informada do Programa, beneficiando tanto gestores quanto beneficiários. Considerando que as recomendações nesse sentido já foram proferidas e encontram-se em monitoramento no TC 008.645/2024-8, não se faz oportuno propor novas medidas no âmbito do presente relatório.*

4 – EFICIÊNCIA ALOCATIVA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PBF

106. *Este capítulo analisa a eficiência alocativa do Programa Bolsa Família, com base na questão 9.2.1 do Referencial de Controle de Políticas Públicas, com o objetivo de avaliar se o programa apresenta uma boa relação custo-efetividade, quando comparado a alternativas de tratamento do problema público.*

4.1 – Achado 3 – Oportunidade de melhoria no custo-efetividade do Bolsa Família

107. *Foi constatado que o atual desenho do Programa Bolsa Família poderia atingir os mesmos resultados no combate à pobreza com uma economia de 9,1% em seu orçamento. Ou, de maneira diversa, poderia reduzir a pobreza em mais 7,2% com o mesmo orçamento. A principal causa para essa situação é o Benefício Complementar, que complementa os valores recebidos pelas famílias e garante um benefício total mínimo de R\$ 600,00 por família, independentemente do número de integrantes. Como efeito, há comprometimento da efetividade na distribuição de recursos do programa, impactos reduzidos na mitigação da pobreza, e incentivos para a fragmentação familiar fictícia.*

108. *Essa situação fere os princípios da eficiência e da economicidade, previstos no caput do art. 37 e no caput do art. 70 da Constituição Federal, respectivamente. As principais evidências que suportam esse achado foram obtidas no âmbito do TC 014.769/2023-9, relatório de auditoria que avaliou o novo Programa Bolsa Família (peça 31).*

109. *O gestor foi questionado no item 9.2 do questionário se a eficiência alocativa, operacional e econômica da política pública é sistematicamente avaliada e se apresenta desempenho satisfatório.*

110. *Em resposta, o gestor apontou que diversos estudos nacionais e internacionais demonstram que o Programa Bolsa Família tem alcançado seus objetivos e resultados de curto prazo. O MDS destacou que, desde o início do novo PBF em março de 2023, foram retiradas da pobreza mais de 3 milhões de famílias. Em agosto de 2023, 19,7 das 21,2 milhões de famílias do PBF (92,9%) já estavam protegidas da pobreza.*

111. *Também destacou que o Benefício Primeira Infância possibilitou um aumento do valor médio de*

30% para as famílias com crianças de até 6 anos. Isso gerou um aumento de 64% para 84% de famílias com crianças nessa faixa etária que estão protegidas da situação de pobreza.

112. Contudo, apesar dos resultados alcançados pelo programa, a Auditoria Operacional no Novo Bolsa (TC 014.769/2023-9) destacou que o custo-efetividade para redução da pobreza proporcionado pelo atual desenho do PBF foi estimado em R\$ 1,94 bilhão mensal para reduzir 1 ponto percentual do hiato de pobreza. O hiato de pobreza é um indicador que mensura a média da proporção da linha de pobreza que precisa ser acrescentada à renda de uma sociedade para erradicar a pobreza (peça 31, p. 16).

113. Assim, análise da equipe de auditoria demonstrou que, caso o Benefício Complementar fosse suprimido, o custo-efetividade seria de R\$ 1,69 bilhão para reduzir o mesmo 1 ponto percentual no hiato da pobreza. Para este cenário considerou-se que o orçamento total do PBF seria reduzido com a exclusão das parcelas relativas ao Benefício Complementar.

114. Contudo, gastos com programas sociais como o Bolsa Família apresentam retornos decrescentes à medida que os gastos aumentam. Assim, para melhor precisão dos resultados, a equipe de auditoria excluiu o Benefício Complementar, mas manteve o valor de orçamento total do programa, por meio de ajustes em outras parcelas que compõem o valor do benefício do PBF (Benefício de Renda de Cidadania, Benefício Primeira Infância e Benefício Variável Familiar) (peça 31, p.16).

115. Desse modo, o custo-efetividade do Programa Bolsa Família, com o mesmo orçamento, mas sem o Benefício Complementar, seria de R\$ 1,81 bilhão mensal para cada ponto percentual de hiato de pobreza (7,2% menor do que o atual custo-efetividade). De outra forma, a equipe de auditoria estimou que seriam necessários R\$ 10,73 bilhões por mês para causar os mesmos impactos no hiato de pobreza. Contudo, para o período analisado, o gasto foi de R\$ 11,81 bilhões, o que permite calcular ineficiência de R\$ 1,08 bilhão por mês (9,1%) (peça 31, p. 18).

116. Assim, o atual desenho do programa fere critérios de equidade e apresenta custo-efetividade pior do que soluções mais equitativas. Um desenho mais equitativo, com pagamentos de parcelas per capita, que levem em consideração o tamanho da família, teria potencial maior para reduzir os índices de pobreza, visto que famílias mais numerosas receberiam valores maiores.

117. As causas para o atual modelo remetem à adoção dos pisos familiares, que se iniciou com o benefício extraordinário (mínimo de R\$ 400) e do complementar (mais R\$ 200) no Programa Auxílio Brasil (PAB). Esse desenho reproduziu a experiência do Auxílio Emergencial, pago durante os períodos mais críticos da pandemia de Covid-19.

118. Assim, o atual modelo do Benefício Complementar do PBF reproduziu um modelo aplicado em contexto diverso, sem a devida revisão dos efeitos no custo-efetividade do programa.

119. Como efeitos da adoção do Benefício Complementar, há comprometimento da equidade nos pagamentos para as famílias, visto que famílias numerosas podem receber o mesmo que famílias unipessoais, além de uso ineficiente de parte do orçamento, reduzindo os impactos esperados na mitigação da pobreza.

120. Além disso, o atual desenho do programa gera incentivos para a fragmentação fictícia de famílias, com consequente aumento no número de famílias unipessoais e prejuízos à focalização do programa (peça 31, p. 20).

121. De fato, entre 2019 e 2022, famílias com três pessoas eram o perfil mais comum no Cadastro Único. Contudo, após o acréscimo do Benefício Extraordinário ao PAB em dezembro de 2021, que garantia um mínimo de R\$ 400,00 por família, o perfil passou a mudar. Com a adição do Benefício Complementar em agosto de 2022 (acrécimo de R\$ 200,00), a quantidade de famílias com uma ou duas pessoas ultrapassou as famílias com três ou quatro integrantes (peça 31, p. 22).

122. Assim, o Acórdão 1661/2024 – TCU – Plenário recomendou ao MDS que desenvolva metodologia específica para aferição periódica e sistemática de indicadores de custo-efetividade do Programa Bolsa Família, adotando-se critérios nacionais para avaliação da superação dos indicadores oficiais adotados pela legislação em relação às linhas de pobreza e de extrema pobreza e proporcionando transparência aos resultados atingidos ao longo dos ciclos de medição e avaliação.

123. Considerando-se que o referido Acórdão já realizou recomendação ao MDS, não serão propostos novos encaminhamentos no âmbito desta auditoria para este achado.

5 – CONCLUSÃO

124. Trata-se de Auditoria Operacional realizada no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), que teve como foco a avaliação da formulação, implementação e avaliação do Programa Bolsa Família (PBF), à luz do art. 150 do PLDO 2026.

125. Verificou-se que, embora o PBF atenda a parcela significativa da população em situação de vulnerabilidade e tenha promovido avanços no combate à pobreza, persistem fragilidades que impactam negativamente sua eficiência, equidade e governança.

126. Dentre os achados da auditoria, foi verificada a ausência de definição formal do apetite a risco do programa. Essa lacuna compromete a capacidade da gestão em dosar seus mecanismos de controle, gerando tolerância excessiva a erros de inclusão, ou aumentando os riscos de rigidez excessiva que pode gerar exclusões indevidas de famílias elegíveis.

127. Também foram identificadas deficiências na execução descentralizada do programa. Municípios relataram falta de pessoal, alta rotatividade e ausência de capacitação adequada, o que compromete o cadastramento, a atualização de dados e a verificação das condicionalidades do programa.

128. A ausência de diretrizes sobre equipes mínimas e de um plano nacional de capacitação agrava essas fragilidades, limitando a atuação efetiva dos entes subnacionais e impactando diretamente a qualidade dos dados no Cadastro Único.

129. Quanto à eficiência alocativa, observou-se que o modelo atual de benefícios, que inclui o Benefício Complementar, reduz a equidade e o custo-efetividade do programa. Estimativas obtidas no âmbito do TC 014.769/2023-9 indicaram que o programa poderia economizar até 9,1% do orçamento ou aumentar em 7,2% sua capacidade de reduzir a pobreza, caso adotasse um modelo per capita mais equitativo.

130. Além disso, o desenho atual gera incentivos para a fragmentação fictícia de famílias, prejudicando a focalização e criando distorções que comprometem a efetividade do programa.

131. Considerando que os Acórdãos 2342/2023 e 1661/2024, ambos do Plenário do TCU, já recomendaram ações ao MDS, não foram formuladas novas determinações no presente relatório em relação aos achados 2 e 3 deste relatório.

132. Contudo, para o Achado 1, será proposto recomendar ao MDS que avalie e defina o apetite a risco do Programa Bolsa Família, estabelecendo critérios formais para balanceamento entre erro de inclusão e exclusão, com vistas à efetividade e equidade na concessão do benefício.

133. Espera-se que a adoção das medidas propostas neste trabalho e nos trabalhos relacionados, como a Auditoria no Cadastro Único e a Auditoria no Novo Bolsa, possa gerar ganhos de eficiência, equidade e sustentabilidade para a política pública.

134. A seguir, serão apresentadas as sínteses das avaliações da equipe de auditoria às respostas registradas pelo MDS ao questionário de autoavaliação, divididas pelas etapas de formulação, implementação e avaliação da política pública.

Formulação

135. A partir das análises da equipe de auditoria registradas no quadro-resumo (Apêndices 3 e 4), verifica-se que, até 4/4/2025, data do final da fase de execução desta auditoria, a qualidade da formulação do Programa Bolsa Família apresentava a seguinte composição:

Tabela 1- Avaliação da Qualidade da Formulação do Programa Bolsa Família

Atende	Atende parcialmente	Não atende	Não se aplica
66,6%	33,3%	0%	-

136. O cenário reportado na Tabela 1 tem por base as análises realizadas no Apêndice 3 em relação à formulação do Programa Bolsa Família, descritas a seguir:

- A política define parcialmente indicadores de efetividade, eficácia e eficiência. Embora o Plano Plurianual 2024-2027 apresente indicadores para o PBF como atendimento das famílias e acompanhamento educacional e de saúde, eles não cobrem completamente a avaliação de eficiência, eficácia e efetividade. Indicadores adicionais, como impacto de longo prazo e custo-efetividade, seriam necessários para uma avaliação mais abrangente.

- A política define parcialmente metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultado. O PBF possui metas objetivas e anuais para seus indicadores, conforme o PPA 2024-2027. No entanto, não há evidências claras de metas regionalizadas, o que pode limitar a adaptação do programa às necessidades específicas de diferentes regiões do país. A abordagem regionalizada na focalização do atendimento sugere preocupação com a regionalização, mas metas específicas seriam importantes para maximizar o impacto e garantir eficiência.

- O público-alvo que será alcançado pela política pública está parcialmente delimitado e caracterizado. Embora o público-alvo do PBF esteja bem delimitado e caracterizado normativamente, com critérios claros de elegibilidade e priorização estabelecidos, há necessidade de adoção de uma sistemática de avaliação do erro de inclusão.

137. Observa-se que o gestor classificou esses três itens como 'atende'. Contudo, conforme análise detalhada no Apêndice 3, a equipe considerou que esses itens foram atendidos apenas parcialmente. A manifestação dos gestores consta da peça 10 destes autos.

Implementação

138. A partir das análises da equipe de auditoria registradas no quadro-resumo (Apêndices 3 e 4), verifica-se que, até 4/4/2025, a qualidade da implementação do Programa Bolsa Família apresentava a seguinte composição:

Tabela 2 - Avaliação da Qualidade da Implementação do Programa Bolsa Família

Atende	Atende parcialmente	Não atende	Não se aplica
50%	50%	0%	-

139. O cenário reportado na Tabela 2 tem por base as análises realizadas no Apêndice 3 em relação à implementação do Programa Bolsa Família, descritas a seguir:

- As estruturas de gestão de riscos e controles internos estão parcialmente institucionalizadas. Embora existam esforços para melhorar a fiscalização e prevenir fraudes através da Rede Federal de Fiscalização, a gestão de riscos e controles internos específicos para o PBF não está completamente institucionalizada. A falta de diretrizes específicas para o programa representa uma lacuna, apesar da existência de políticas gerais de gestão de riscos no MDS.

- Os recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos), necessários à implementação da política, são parcialmente gerenciados. Embora o governo federal gerencie adequadamente os recursos, a descentralização impõe desafios. Falta de pessoal, rotatividade e carências de pessoal e financeiras nos entes subnacionais comprometem a implementação plena da política.

- Os riscos e controles internos da política são parcialmente gerenciados. A gestão de riscos e controles internos do PBF, em certa medida, é bem estruturada e integrada, com políticas e planos de ação que promovem a segurança e eficácia do programa. A abordagem colaborativa, incluindo auditorias da CGU e do TCU, contribuem para assegurar que ao menos uma parte dos riscos seja gerenciada de forma adequada. Entretanto, ainda existem riscos que não estão sendo adequadamente tratados pelo gestor, por exemplo, o risco de inclusão no Cadastro Único, que afeta diretamente o PBF. Além disso, ainda não foi definido o apetite a risco do programa.

- Os recursos (p. ex. humanos, materiais, orçamentários, financeiros) necessários para a implementação da política têm sido parcialmente disponibilizados e utilizados. Embora os recursos para o Programa tenham sido disponibilizados e executados de forma satisfatória pelo governo central, recentes auditorias do TCU apontam para limitações enfrentadas pelos entes subnacionais, especialmente quanto a recursos humanos e financeiros, que comprometem a gestão descentralizada.

• A eficiência (alocativa, operacional e econômica) da política pública é parcialmente avaliada e há margem de melhora no seu desempenho. O PBF tem sido efetivo na redução da pobreza e alcançado resultados significativos, como a proteção de milhões de famílias beneficiárias. No entanto, auditoria do TCU identificou que a eficiência alocativa e econômica pode ser melhorada (custo-efetividade), especialmente em relação ao Benefício Complementar, sugerindo que ajustes poderiam economizar recursos mantendo o mesmo impacto no combate à pobreza e, dessa forma, aumentando a eficiência do programa.

140. O gestor classificou os cinco itens acima como 'atende'. Contudo, conforme análise detalhada no Apêndice 3, a equipe considerou que esses itens foram atendidos apenas parcialmente. A manifestação dos gestores consta da peça 10 destes autos.

141. Além disso, o gestor classificou o item 6.4 ('As estruturas de monitoramento e avaliação estão institucionalizadas?') como 'parcialmente'. Contudo, a análise contida no Apêndice 3 considerou que as estruturas de monitoramento e avaliação estão, em certa medida, institucionalizadas por meio de instrumentos como o Índice de Gestão Descentralizada e procedimentos estabelecidos para a adesão dos entes federativos, além da existência de órgão específico com atribuições de monitoramento e avaliação. Diante das informações obtidas, e sem maiores detalhamentos por parte do gestor, optou-se por considerar que o item foi atendido, visto que as estruturas de monitoramento e de avaliação existem, mas não foram avaliadas quanto à qualidade dos seus procedimentos.

Avaliação

142. A partir das análises da equipe de auditoria registradas no quadro-resumo (Apêndices 3 e 4), verifica-se que, até 4/4/2025, a qualidade da avaliação do Programa Bolsa Família apresentava a seguinte composição:

Tabela 3 - Avaliação da Qualidade da Avaliação do Programa Bolsa Família

Atende	Atende parcialmente	Não atende	Não se aplica
100%	0%	0%	-

143. O cenário reportado na Tabela 3 tem por base as análises realizadas no Apêndice 3 em relação à avaliação do Programa Bolsa Família, descritos a seguir:

• Os objetivos e metas da ação governamental foram alcançados (eficácia). O PBF demonstrou eficácia significativa em 2024, alcançando e superando várias metas estabelecidas no PPA 2024-2027. Com cobertura populacional ampla e resultados positivos em acompanhamento educacional e de saúde, o programa tem cumprido seus objetivos de curto prazo, embora existam desafios específicos a serem abordados, como o acompanhamento das condicionalidades de educação para crianças de 4 e 5 anos e para adolescentes de 16 e 17 anos, que podem estar enfrentando dificuldades de acesso à educação.

• A política produziu os resultados esperados (efetividade/impacto). O PBF tem produzido os resultados esperados, demonstrando efetividade e impacto positivo na redução da pobreza e melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias. Estudos e avaliações confirmam seu papel crucial na promoção do desenvolvimento social e econômico, inclusive com efeitos indiretos positivos na atividade econômica local e na inclusão social.

6 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

144. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal que decida por:

a) **Recomendar** ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que avalie e defina o apetite a risco do Programa Bolsa Família, estabelecendo critérios formais para balanceamento entre erro de inclusão e exclusão, com vistas à efetividade e equidade na concessão do benefício.

b) **Informar** aos órgãos abaixo listados do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada (acompanhada do relatório da Unidade Técnica) podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:

b.1) *Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;*

b.2) *Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados, em função de suas diretrizes previstas no art. 32, inciso XXIX, do RICD;*

b.3) *Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, em função de suas diretrizes previstas no art. 96-B do RISF;*

b.4) *Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, em função de suas diretrizes previstas no art. 2º, incisos III e V, 'b', do Decreto 11.558, de 13/6/2023;*

c) **Classificar** as peças do presente processo, inclusive o relatório de auditoria e o acórdão que o apreciar, como públicos;

d) **Arquivar** os autos nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal.”

3. Por meio do despacho à peça 58, registrei considerações diversas sobre o programa Bolsa Família e fixei prazo para que o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome se manifestasse sobre meus apontamentos, em especial quanto às propostas de recomendações aventadas. Reproduzo a seguir o inteiro teor do referido despacho:

“Trata-se de auditoria operacional realizada no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com o objetivo de avaliar aspectos de qualidade da formulação, implementação e avaliação do Programa Bolsa Família (PBF).

2. A fiscalização compõe o rol de trabalhos realizados para elaboração do ‘Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo’ (RePP), que visa atender o art. 150 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2026. Esse dispositivo, inserido anualmente na LDO, exige do TCU o encaminhamento à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) de um quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e à consecução das metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas.

3. A presente fiscalização seguiu a metodologia padrão criada para fiscalizar outras oito políticas objetos do RePP de 2025, com a aplicação de questionário eletrônico contendo 21 questões relacionadas aos ciclos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Tais questões foram extraídas do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (RCPP), que é um documento técnico publicado pelo Tribunal em 2020 visando fornecer uma estrutura de critérios comuns para avaliação do nível de maturidade de políticas públicas, em apoio às ações de controle com foco em políticas públicas.

4. A equipe de fiscalização analisou as informações e evidências fornecidas pelo MDS em resposta ao questionário e as complementou com outros elementos para embasar as conclusões sobre a maturidade do novo Programa Bolsa Família (PBF), de que trata a Lei 14.601/2023.

5. Estando o processo em meu gabinete, à luz dos critérios técnicos aplicáveis, aprofundei as análises das conclusões apresentadas pela unidade instrutiva e verifiquei diversos aspectos que podem representar oportunidades de aprimoramento da política pública.

6. Assim, visando enriquecer a discussão deste processo, entendo necessário dar oportunidade ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome para que, caso queira, se manifeste sobre esses apontamentos, como detalhado a seguir.

Sobre o diagnóstico do problema

7. Com relação às questões referentes a esse bloco de controle, a AudBenefícios concluiu pelo atendimento aos critérios do RCPP, por considerar que:

‘Os problemas públicos foram claramente identificados e evidenciados, com base, por exemplo, em análises de instituições renomadas. Os problemas identificados no Programa Auxílio Brasil foram considerados na formulação do Programa Bolsa Família (PBF) e foram propostas soluções para as inadequações encontradas. A análise legislativa reforçou a identificação dos problemas, fundamentado a formulação do novo programa.’ e ‘As causas e consequências da pobreza no Brasil foram identificadas e analisadas com base em evidências, incluindo estudos especializados e dados históricos.’

8. Segundo o RCPP, 'sob a perspectiva do formulador de políticas públicas, o diagnóstico do problema é o primeiro passo a ser dado no ciclo de políticas públicas. Tal atividade envolve, não apenas a identificação do problema público, mas, também, a sua caracterização a partir de elementos como suas causas, efeitos e evidências' (p. 30).

9. A literatura acadêmica sobre o ciclo de políticas públicas indica que a fase da identificação do problema público contempla: a observação ou percepção de um problema social relevante; a delimitação e a caracterização deste problema para identificar seus elementos; e a avaliação da viabilidade de solucioná-lo (Secchi, 2013¹). Para esse autor, a delimitação do problema público é etapa crucial no processo de políticas públicas. Wu et al. (2014²) acrescentam que o diagnóstico inadequado dos problemas públicos pode conduzir a soluções ineficazes.

10. O Decreto 12.002/2024, que estabelece normas para elaboração de atos normativos, contém em seu anexo questões para avaliação prévia à elaboração de atos normativos no Poder Executivo federal, entre as quais se encontram os seguintes itens associados ao diagnóstico e à análise de alternativas:

1. Qual é o problema identificado?

1.1. Alguma providência deve ser tomada?

1.2. Qual é o objetivo pretendido?

1.3. Quais foram as razões que determinaram a iniciativa?

1.4. Neste momento, **como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?**

1.5. Que falhas ou distorções foram identificadas?

1.6. **Que repercussões tem o problema** que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência?

1.7. Qual é o **conjunto de destinatários** alcançados pelo problema? Qual é o número de casos a resolver?

1.8. O que poderá acontecer se nada for feito? O problema se agravará? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?

2. Quais são as alternativas disponíveis?

2.1. Qual foi o resultado da análise do problema? **Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar?** (grifei)

11. Segundo o Guia Prático de Análise Ex Post de Políticas Públicas da Casa Civil³, uma análise sobre o diagnóstico do problema público quando a política está em execução visa assegurar que o diagnóstico que subsidiou a elaboração da política estava correto e ainda é aplicável, ou seja, visa verificar se o problema público persiste, se as suas causas são de fato aquelas mapeadas inicialmente e se as causas atacadas pela intervenção são as mais determinantes para a existência do problema. Dessa análise pode resultar uma conclusão pela necessidade de atualização do diagnóstico do problema e de uma reformulação da política. Ainda segundo o documento (p. 109):

*'Esse processo é importante, pois oferece uma oportunidade aos formuladores, com base na experiência adquirida ao longo do processo de implementação, de **refletir sobre as reais razões pelas quais o problema ocorre, de modo a identificar a melhor estratégia para produzir os resultados e os impactos esperados com a política.***

*Muitos problemas são apresentados quando da formulação ou justificativa da política com uma solução fixada: a execução da política em si. Mas **será que ela realmente intervém ou altera efetivamente uma ou mais causas do problema?** Indo de encontro a esse questionamento, **a política pode solucionar apenas uma parte muito pequena do problema.** Ela pode ter a sua relevância atestada ou não no desenvolvimento da análise proposta aqui, por exemplo, com maior fundamentação do seu alinhamento com as experiências internacionais, identificando e observando as melhores práticas para tratar do problema a que se direciona.' (grifei)*

¹ Secchi, L. (2013). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. (2ª ed.). Cengage Learning.

² Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., & Fritzen, S. (2014). *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Escola Nacional de Administração Pública.

³ <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view>

12. Verifiquei que a exposição de motivos (EM) que acompanhou a MP 1.164/2023 faz referência aos dispositivos constitucionais e legais que previram uma renda básica para famílias em situação de vulnerabilidade social, o que dá suporte jurídico ao PBF. Menciona também os problemas verificados no desenho do então vigente Programa Auxílio Brasil, em especial quanto à focalização, citando, inclusive, o Acórdão 2.275/2022-Plenário como motivador das modificações na política de transferência de renda empreendidas por meio da MP, que extinguiu aquele programa e recriou o PBF.
13. No entanto, embora mencione o problema que a política de transferência de renda visa resolver, que, em suma, é a pobreza, a EM não apresenta nenhum detalhamento concreto acerca desse problema.
14. Em resposta ao questionário, o órgão gestor indicou como evidência do problema público estudos acadêmicos e relatórios produzidos por instituições como IPEA, IBGE e Banco Mundial, parte deles produzidos no início do século XXI (peças 15-16). No entanto, não foram fornecidas informações sobre as características da pobreza no Brasil, suas causas e efeitos, devidamente evidenciados com dados recentes.
15. Verifiquei ainda que na descrição do 'Programa 5128 - Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas', constante do PPA 2024-2027, indicou-se como problema público 'famílias em situação de pobreza sem acesso aos direitos sociais básicos' e como causa desse problema a baixa renda familiar, que seria decorrente da desigualdade social, da baixa escolaridade, do desemprego ou subemprego, além de precariedade no atendimento de saúde.
16. Consta ainda uma descrição das evidências do problema em tela, na qual mencionam-se os seguintes dados: 'A taxa de pobreza, que até 2014 vinha registrando queda, apresentou aumento nos três anos subsequentes. Em 2021, cerca de 29,4% da população brasileira estava em condição de pobreza. A insegurança alimentar severa também aumentou nos últimos anos, de 1,9% da população total em 2014-2016 para 7,3% em 2019-2021, sendo o país que teve maior crescimento entre os da América do Sul'. Na mensagem presidencial que encaminhou o PPA ao Congresso Nacional, indica-se como fonte desses dados a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).
17. Assim, em que pese tais informações, que apresentam o histórico de dois indicadores relacionados à pobreza até 2021, não identifiquei na documentação evidências estruturadas e recentes sobre o problema da pobreza no Brasil, suas causas e consequências, para dar suporte à reformulação da política pública. Embora seja um problema amplamente pesquisado, como informado pelo órgão gestor (peça 10, p. 2), quanto maior a clareza sobre as características do problema público que a política almeja tratar, maiores condições o gestor da política terá para desenhar ou reformular a intervenção de forma apropriada para atacar as verdadeiras causas do problema. Nesse sentido, chama a atenção o fato de a EM da MP que recriou o PBF conter mais críticas ao programa anterior do que propriamente uma revisão do diagnóstico do problema que a política visa tratar para fundamentar a reformulação da política.
18. Importa mencionar a complexidade do problema da pobreza e a natureza multifacetada de suas causas. O PBF ataca um dos elementos constitutivos desse problema, que, conforme consta do PPA 2024-2027, é a baixa renda familiar. Porém, essa causa também pode ser vista como uma consequência de outro problema social, como o baixo nível de escolaridade e a consequente baixa empregabilidade dessa população. Daí, destaca-se ainda mais a importância de uma análise aprofundada na etapa de diagnóstico do problema público, a fim de que a intervenção seja desenhada para atacar a causa principal ou preponderante para a existência daquele problema. Sem clareza a respeito desses vínculos entre causas-problemas-consequências é mais difícil formular e implementar políticas públicas com potencial para modificar a realidade que se pretende.
19. Como bem pontuado no relatório que embasou o Acórdão 600/2023-Plenário (relator: Ministro Antonio Anastasia), 'o diagnóstico do problema é um processo estruturante em políticas públicas, visto estar na gênese da intervenção estatal, dele dependendo todos os processos seguintes de formulação, implementação, monitoramento e avaliação ex post' (grifei).
20. No mesmo sentido, cito trecho do relatório do Acórdão 2.116/2022-Plenário (relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira): 'o diagnóstico do problema é o processo mais estruturante de qualquer política pública. É de natureza nuclear, dado que é a existência do problema público que justifica a

mobilização interventora do Estado, conforme se depreende normativamente da Constituição (arts 170, caput, II, IV; 173)' (grifei).

21. Considerando esses aspectos, e sobretudo a permanente necessidade de bem estruturar a definição do problema a ser atacado pela política pública, deixando atualizada e caracterizada a situação a ser enfrentada, entendo que não é possível afirmar que o problema público tratado pelo novo PBF está devidamente fundamentado e delineado a partir de elementos bastantes e atualizados, com causas e consequências identificadas e evidenciadas.

Sobre a análise de alternativas e tomada de decisão

22. Com relação à questão de auditoria 'A política pública selecionada era a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, frente a opções viáveis de intervenção?', a AudBenefícios compreendeu que os critérios e boas práticas indicados no RCPP foram atendidos, registrando que:

*'O PBF é considerado a alternativa mais vantajosa para tratar a pobreza, conforme evidenciado pela redução significativa no percentual de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza extrema. A transferência de renda condicionada **tem se mostrado efetiva**, cumprindo o mandamento constitucional e impactando positivamente a vida de milhões de brasileiros, especialmente crianças. No entanto, é preciso considerar que **a superação da pobreza também requer políticas complementares** para permitir o pleno acesso à educação e a inclusão no mercado de trabalho.'* (grifei)

23. A unidade especializada destacou o teor do art. 6º, § único, da Constituição Federal (CF/1988) que garante o direito a uma renda básica familiar a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social. Assim, o PBF atende esse comando constitucional. Além disso, afirma que diversas publicações demonstraram a eficiência e a efetividade do PBF original, criado pela Lei 10.836/2004, que teria como principais inovações em relação aos programas sociais anteriores a gestão centralizada por meio do Cadastro Único, a ampliação do valor médio dos benefícios e a criação de condicionalidades para usufruto desses benefícios.

24. Segundo a AudBenefícios, o novo Bolsa Família (Lei 14.601/2023) constitui um aperfeiçoamento do PBF original e do Programa Auxílio Brasil, seu antecessor imediato. Acrescenta que há publicações recentes que demonstram evolução positiva nos indicadores relacionados à pobreza após a instituição do novo PBF. Por exemplo, cita dados do IBGE⁴ segundo os quais entre 2022 e 2023 houve redução no percentual de pessoas no Brasil com renda domiciliar per capita abaixo da linha de pobreza estabelecida pelo Banco Mundial, passando de 31,6% para 27,4%, sendo esse o menor índice desde 2012. Além disso, segundo a mesma publicação do IBGE, a quantidade de pessoas vivendo na pobreza diminuiu de 67,7 milhões para 59 milhões naquele período, o que significa que 8,7 milhões de pessoas saíram dessa condição em apenas um ano, enquanto o percentual de domicílios alcançados por programas sociais aumentou de 25,8% para 27,9%.

25. No entanto, destacou-se que a superação da pobreza demanda estratégias para além da transferência de renda, visando a sustentabilidade da melhoria das condições de vida da população alvo do programa, especialmente no que diz respeito à empregabilidade.

26. A análise de alternativas no bojo do processo de políticas públicas envolve a avaliação comparativa de aspectos como custos, benefícios e riscos de possíveis alternativas para tratamento do problema público. Segundo o RCPP (p. 38):

*'A lógica por trás deste processo é a de que, antes de enviar esforços na implementação de uma nova política pública, é **importante identificar, analisar e comparar alternativas** (existentes ou potenciais) de tratamento do problema, incluindo a opção de não intervenção (contrafactual).*

*Trata-se, portanto, de um conjunto de práticas que contribuem não apenas para a racionalização do processo decisório, mas, também, para a **otimização do uso dos recursos públicos**, evitando gastos desnecessários e **prevenindo risco** de fragmentação, duplicidade e sobreposição de iniciativas.'* (grifei)

27. Já o Guia Prático de Análise Ex Ante de Políticas Públicas da Casa Civil⁵ ressalta, como aspecto a ser considerado para legitimar a política pública proposta, a justificativa para a seleção da intervenção

⁴ Relatório "Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2024" (peça 18).

⁵ Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view

sugerida em contraponto com possíveis alternativas, inclusive a alternativa de não atuar no problema delimitado. Assim, ‘espera-se que o formulador ou gestor de políticas públicas analise se há fundamentos que coloquem a intervenção proposta ou a reformulação e expansão de política já existente como a melhor ação possível e viável. Dentro disso, é importante destacar os eventuais custos para a sociedade da não implementação ou da não expansão ou reformulação’ (p. 69).

28. A resposta do órgão gestor a essa questão foi a seguinte (peça 10, p. 2):

‘Anteriormente à criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do PBF, as ações de assistência social eram fundadas sobre a premissa da caridade. Tratava-se então de uma benevolência da sociedade com relação a grupos vulneráveis. A partir da Constituição Federal de 1988, a assistência social brasileira passa a ser progressivamente estruturada em torno do conceito de direito. Nesse contexto, a transferência de renda apresentou-se como forma inovadora de promover o combate à pobreza, por meio da transferência condicionada de renda a famílias com perfil para habilitação no PBF. Ademais, pesquisas acadêmicas indicam ser a transferência de renda uma estratégia eficiente para romper o ciclo da pobreza (...). O Programa Bolsa Família (PBF) é o maior programa de transferência de renda da história do Brasil, amplamente reconhecido como um marco na redução das desigualdades e na promoção da inclusão social. Com o PBF, milhões de brasileiros passaram a ter comida na mesa, acesso a direitos básicos e à renda.

Ele assegura um valor mínimo de R\$ 600,00 por família elegível, com complementações que incluem benefícios, conforme imagem ao lado. O ano de 2024 foi marcado pelo esforço do MDS na consolidação das premissas fundamentais do programa: garantia de acesso à renda, educação, saúde e assistência social.’

29. Observo que essa resposta não guarda conexão com o questionamento, pois não menciona eventual análise realizada sobre alternativas de intervenção para solucionar o problema da pobreza, como sugerem as boas práticas de formulação de políticas públicas.

30. Sobre os dados mencionados pela AudBenefícios, que demonstram redução da pobreza entre 2022 e 2023, cabe considerar que em 2023 houve aumento da população ocupada de 3,8% com relação ao ano anterior, o que, segundo informação do governo federal, pode-se atribuir à recuperação do mercado de trabalho após o impacto da pandemia da Covid-19⁶. Além disso, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu 2,9% em 2023, enquanto o PIB per capita ampliou numa taxa de 2,2% com relação ao observado em 2022⁷. Assim, fatores como a retomada do crescimento econômico e a queda do desemprego também podem ter influenciado esse resultado positivo de redução da pobreza.

31. Ainda que seja lógico atribuir parte importante dos resultados à recriação do PBF, a questão sobre eventuais alternativas de intervenção permaneceria em aberto, embora seja elemento essencial para a elaboração consistente e duradoura da política pública. Aliás, a análise de qualquer iniciativa do Estado frente a opções viáveis de intervenção é medida não apenas de boa técnica, mas de completude da política pública que permite uma decisão governamental bem fundamentada, contribui para o acompanhamento contínuo e auxilia na reformulação das ações sempre que o problema exigir.

Sobre o desenho e a institucionalização

32. Quanto à questão ‘5.3. A política tem uma teoria clara que expressa, de forma objetiva, como esta incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo?’, a AudBenefícios concordou com a resposta do órgão gestor, que foi positiva e destacou a existência de modelo lógico construído pelo MDS, o qual apresenta: objetivos do programa, insumos, atividades, produtos, resultados intermediários e finais e impactos (peça 11).

33. A etapa de desenho da política pública se refere ao seu planejamento antes de sua implementação, mas também se dá em situações de reformulação de políticas públicas. Nesse contexto, a ferramenta conhecida como modelo lógico é útil para orientar os formuladores na modelagem das intervenções públicas (RCPP, p. 48). Trata-se de um diagrama que expressa de maneira sistemática as relações ‘entre os recursos disponíveis para as ações programadas e as mudanças ou resultados que se espera alcançar’⁸. A figura a seguir, extraída do RCPP (p. 48), apresenta os elementos do modelo lógico:

⁶ Dados extraídos de: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/01/taxa-de-desemprego-fecha-2023-em-7-8-menor-patamar-desde-2014>

⁷ Dados extraídos de: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39303-pib-cresce-2-9-em-2023-e-fecha-o-ano-em-r-10-9-trilhoes#:~:text=O%20PIB%20per%20capita%20alcan%C3%A7ou,2022%20registrou%2017%2C8%25>

⁸ Cassiolato, M.; Guerresi, S.. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. IPEA, Nota Técnica nº 6, 2010, p. 6.



34. De acordo com Cassiolato & Guerresi (2010), essa metodologia contribui para a qualidade do desenho do programa, com foco em resultados, permitindo a definição de indicadores para o monitoramento e a avaliação. Para isso, pressupõe-se uma definição clara e plausível dos objetivos do programa, além da identificação de indicadores de desempenho adequados para medir seus resultados.

35. Segundo o já mencionado Guia Prático de Análise Ex Ante de Políticas Públicas (p. 94), a descrição do modelo lógico do programa é importante para que se verifique ‘a consistência lógica do que se pretende fazer, de modo que fique absolutamente claro em que medida os recursos e os processos a serem despendidos e realizados podem ser tomados como diretamente responsáveis por produzir o que se vislumbra como resultado e se vislumbra como impacto’ (grifei).

36. Consta da peça 11, documento que contém o modelo lógico do PBF, desenvolvido em 2024, ou seja, após a publicação da Lei 14.601/2023, que recriou o programa.

37. A unidade especializada concluiu que o PBF ‘apresenta uma teoria clara sobre como a política aborda as causas da pobreza, com uma estrutura bem definida de objetivos, mecanismos de implementação e articulação intersetorial, projetando resultados e impactos de longo prazo na redução da pobreza e promoção do desenvolvimento social’ (peça 51, p. 36).

38. Embora seja digna de elogio a iniciativa do órgão gestor de elaborar o modelo lógico do programa, observo que o processo de elaboração desse documento, que deveria nortear a formulação da política pública, ocorreu já na fase de implementação, de forma que a sua utilidade para a definição dos contornos do programa pode ter sido prejudicada.

39. Em segundo lugar, os elementos trazidos pelo órgão gestor não permitem uma conclusão objetiva quanto ao modo pelo qual o programa incide sobre as causas do problema público. Na verdade, como não há muita clareza sobre tais causas, conforme mencionei anteriormente, é natural que haja deficiência na conexão entre as entregas do programa e as causas do problema público. Assim, entendo que uma melhor caracterização do problema que o PBF visa tratar, considerando suas causas e consequências, possibilitaria o aperfeiçoamento da teoria do programa, ampliando seu potencial de transformação da realidade.

40. Em terceiro lugar, compreendo que os elementos do modelo lógico poderiam ser aperfeiçoados para torná-los mais consistentes e apropriados para demonstrar o encadeamento entre insumos, atividades, produtos e resultados.

41. Como exemplo de inconsistência, cito o item ‘recursos orçamentários-financeiros para pagamento dos benefícios, gestão e operação do PBF e Cadastro Único’ que aparece no modelo lógico como insumo e, também, como produto, quando, conceitualmente, esse item se enquadra como insumo⁹.

42. Outra inconsistência a se registrar é o fato de que o resultado intermediário ‘fortalecimento da equidade de gênero’ não está conectado com os objetivos do programa e com os resultados e impactos especificados no modelo lógico.

43. Destaco, ainda, a fragilidade do vínculo entre as condicionalidades do programa e os resultados esperados (‘melhoria nas condições de saúde’ e ‘melhoria nas condições de educação’). Recordo que as contrapartidas exigidas pela lei para usufruto do benefício são: comprovação de frequência escolar de crianças e adolescentes; cumprimento do calendário nacional de vacinação; acompanhamento do estado nutricional (crianças até sete anos); e realização de pré-natal.

44. Em que pese a importância dessas condicionalidades, seu aperfeiçoamento é desejável para garantir os resultados almejados. No caso da saúde, a especificação do resultado é ‘melhoria de indicadores de saúde devido ao maior acesso a estes serviços’ (peça 11, p. 8). Apenas com as informações contidas no documento, não está claro em que medida as condicionalidades especificadas nas regras do

⁹ Segundo o Guia Prático de Análise Ex Ante de Políticas Públicas (p. 100), insumos são os recursos necessários para a execução da política (financeiros; físicos, como equipamentos, materiais, instalações; humanos; etc) e produtos são “os frutos diretos e quantificáveis das atividades da política, entregues imediatamente pela realização de suas atividades”.

programa seriam capazes de produzir esse resultado. Para a educação, a redação do resultado é similar e padece do mesmo problema, a frequência escolar é fundamental, mas não parece suficiente para a melhoria de indicadores educacionais, devendo-se considerar também a importância da qualidade da educação oferecida pelo Estado para o adequado aproveitamento, desempenho e desenvolvimento dos alunos.

45. Destaco que as considerações acima não constituem uma análise exaustiva do documento, mas demonstram a importância da qualidade do processo de formulação da política pública para que o desenho da intervenção seja adequado aos fins que se busca alcançar, ou seja, que reúna as condições necessárias para atuar nas causas do problema público objeto dessa intervenção, ao menor custo possível para a sociedade, e entregar os resultados planejados. Nessa toada, conforme o Guia Prático de Análise Ex Ante de Políticas Públicas (p. 101):

‘quanto mais bem desenhadas as relações de causalidade entre os componentes de uma política, maior a probabilidade de que os resultados pretendidos sejam alcançados em decorrência da intervenção. Por isso é fundamental que na fase de planejamento e desenho seja levada em consideração a pertinência lógica da cadeia de resultados esperada e o maior número de fatores identificáveis que a impactam, bem como as evidências empíricas já documentadas sobre ações comparáveis.’ (grifei)

46. Desse modo, com relação à questão 5.3, entendo que, considerando as informações juntadas aos autos, há margem importante para aprimoramento na lógica de intervenção do PBF, especialmente quanto à conexão entre as entregas do programa e as causas do problema público e à relação entre condicionalidades e resultados esperados. Outro aspecto muito relevante nessa questão que restaria não completamente atendido diz respeito aos resultados de longo prazo, eis que o enfrentamento das múltiplas causas da pobreza é essencial para que a política pública efetivamente altere seu contexto de incidência.

47. Passando para a questão seguinte, que trata da definição clara e coerente dos objetivos da política públicas, que sejam ‘específicos, mensuráveis, apropriados (relevantes), realistas (alcançáveis) e delimitados em um recorte temporal’, a AudBenefícios analisou os objetivos definidos na Lei 14.601/2023 e no programa do PPA 2024-2027 relativo ao PBF e propôs considerar os critérios definidos no RCPP como atendidos.

48. Recordo que os objetivos previstos na lei são: i) combater a fome; ii) contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações; e iii) promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza.

49. Assim, observa-se que o ato normativo que institucionalizou o programa explicita seus objetivos gerais de forma clara, embora, como destacado pela AudBenefícios, não haja uma definição de estimativa de tempo para o alcance desses objetivos, o que revela uma natureza de longo prazo ou permanente do programa. Ausente, portanto, a delimitação em um recorte temporal dos objetivos.

50. Além disso, observo que há certa coerência entre o problema público (pobreza), os objetivos ‘i’ e ‘ii’ acima mencionados e o impacto esperado de redução da pobreza extrema e da fome constante do modelo lógico (peça 11, p. 1). Com relação ao objetivo ‘iii’, cabe remeter às considerações consignadas anteriormente sobre as limitações das condicionalidades estabelecidas na lei para o alcance dos resultados desejados em termos de melhoria das condições de saúde e educação do público-alvo.

51. No que se refere ao questionamento se o programa tem indicadores de efetividade, eficácia e eficiência (questão 5.6), a resposta ao questionário não apresenta elementos concretos sobre indicadores. O ministério apenas relata quantitativos de beneficiários e montantes que foram gastos para cada parcela do público-alvo, além de mencionar dados regionalizados.

52. A unidade especializada registrou que não há definição de indicadores na lei e no decreto do programa, mas que tais atributos foram incluídos no PPA 2024-2027.

53. A tabela a seguir, extraída do Relatório sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2024 (CPR 2024), contém os objetivos, indicadores e metas do programa no PPA, bem como o resultado da análise da equipe de fiscalização sobre a aceitação ou rejeição desses atributos, considerando os critérios que norteiam a análise no âmbito daquele Relatório.

Atributos do Programa 5128 Avaliados			
Objetivo Específico	Indicador	Meta	Rejeição
0244 - Contribuir com a redução da pobreza de famílias em situação de vulnerabilidade por meio de transferência direta de renda.	9409 - Percentual de atendimento das famílias com perfil do PBF (razão entre o número de famílias beneficiárias do PBF e a estimativa de famílias com perfil de permanência do PBF, calculada com base na PNADC)	0572 - Garantir o atendimento do PBF para as famílias com perfil de permanência no programa	Não
0257 - Contribuir para ampliar o acesso à educação e permanência na escola de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF)	9432 - Taxa de acompanhamento educacional de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos beneficiárias do PBF	057A - Elevar a taxa de acompanhamento das crianças e adolescentes de 4 a 17 anos para 80% até o final de 2027	Não
0261 - Contribuir para ampliar o acesso à saúde de crianças de 0 a 7 anos incompletos e de mulheres pobres beneficiárias do PBF	9459 - Taxa de acompanhamento de saúde de crianças de 0 a 7 anos incompletos e mulheres beneficiárias do PBF	0588 - Elevar a taxa de acompanhamento das crianças de até 7 anos incompletos e mulheres nas Sim condicionalidades da saúde para 82% até o final de 2027	Sim
0296 - Ampliar o número de municípios brasileiros que recebem os recursos do Índice de Gestão Descentralizada do PBF (IGDM-PBF)	9520 - Percentual de municípios que recebem recursos do IGDM-PBF	058N - Aumentar o percentual de municípios que recebem recursos do IGDM-PBF	Não

54. Segundo o Relatório, foram identificadas falhas em dois objetivos específicos, dois indicadores e quatro metas, sendo que todos esses atributos são vinculados às condicionalidades do PBF. Uma das metas (0588) foi rejeitada diante da gravidade da falha, pois não há definição clara do que constitui 'acompanhamento' (não há número mínimo de consultas nem tipologia de registros) e faltam mecanismos de monitoramento intermediário que permitam verificar o cumprimento da condicionalidade ao longo do período (CPR, p. 128). No caso dos objetivos 0261 e 0296, a crítica do TCU foi de que a redação de tais objetivos é genérica, sem indicar mudanças concretas ao longo da vigência do PPA. Acrescento que cabe a mesma crítica ao objetivo 0257.

55. Para além desses pontos, observo que a redação dos objetivos do PBF no programa do PPA é ligeiramente diferente das definições contidas na Lei 14.601/2023. Destaco o objetivo específico '0244 – contribuir com a redução da pobreza de famílias em situação de vulnerabilidade por meio de transferência direta de renda', que é o de maior conexão com os objetivos definidos na lei, cujo indicador é o percentual de atendimento das famílias elegíveis ao programa bolsa família e a meta é de 100%, em todos os anos de vigência do plano (peça 17, p. 3). Ou seja, a meta é atender todas as famílias que se enquadram na regra de elegibilidade do programa.

56. Vinculado a esse objetivo, tem-se o atributo 'entrega: 0530 – Famílias beneficiárias', cujo indicador é a quantidade média anual de famílias beneficiadas com transferência de renda. A meta desse indicador é 'ampliar a quantidade média anual de famílias beneficiadas com transferência de renda', com os seguintes valores (peça 17, p. 4):

Meta: 0576 - Ampliar a quantidade média anual de famílias beneficiadas com transferência de renda				
Meta prevista para:	2024: 20.700.000	2025: 21.000.000	2026: 21.000.000	2027: 21.000.000

57. Essa meta não parece adequada, pois transmite a ideia de que o programa almeja simplesmente aumentar o número de beneficiários da transferência de renda e não amenizar o problema grave da pobreza que o país enfrenta. Se o PBF é uma intervenção que visa reduzir a pobreza, não faz sentido que a medição do seu sucesso esteja vinculada à expansão da quantidade de pessoas que dependem do programa. Ainda que fizesse sentido, essa meta de 2025 a 2027 é a mesma (21 milhões de famílias beneficiadas), ou seja, os números não demonstram uma 'ampliação' da quantidade de famílias atendidas como a redação da meta específica.

58. A AudBenefícios entendeu que os indicadores constantes do PPA são relevantes para verificar o alcance do público-alvo, ou seja, a cobertura do programa, mas não suficientes para medir a sua efetividade. Ademais, sugere que a inclusão de indicadores de custo-benefício (eficiência) para permitir uma avaliação mais abrangente do programa.

59. Concordo com a AudBenefícios e acrescento que a definição do principal indicador do PPA não é coerente com o objetivo que ele visa medir, pois, enquanto o objetivo trata da redução da pobreza, o indicador cuida do grau de cobertura da política. Ou seja, é possível que o programa alcance todo o público-alvo definido na lei (famílias com renda familiar per capita mensal igual ou inferior a R\$ 218), mas

não provoque alteração no quantitativo de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza no Brasil, a depender do critério utilizado para definir pobreza.

60. Outro aspecto relevante é que a condição de pobreza do indivíduo (problema público) deveria ser aferida considerando a sua condição sem auxílio governamental de qualquer natureza. Já a redução da pobreza, que é o objetivo declarado do programa, deveria ser medida por balizas que demonstrem que essa parcela da população está efetivamente superando os entraves econômicos e se tornando independente do benefício assistencial. Ou seja, se a superação da pobreza é medida pelo recebimento do benefício, uma eventual retirada do benefício remeteria essas famílias de volta à pobreza. Assim, a conclusão seria de que o programa não implica em mudança substancial da realidade, mas sim em uma dependência permanente dessas famílias do benefício assistencial do governo para sobreviver.

61. Com relação à questão 5.7 ('a política tem uma linha de base estabelecida'), o órgão gestor informou que utiliza a estimativa de pobreza municipal como referência para alcançar a meta de atendimento integral das famílias pobres no Brasil. Atualmente, a linha de pobreza do programa é o valor de R\$ 218, que coincide com o critério de elegibilidade do programa.

62. Com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNADC), do Censo Demográfico 2022 e do Cadastro Único, estimou-se que para o ano de 2024 o quantitativo de 20,56 milhões de famílias em situação de pobreza ou de baixa renda (vulnerabilidade à pobreza) no Brasil.

63. Destaca-se que metodologia anterior utilizada para definição da taxa de cobertura do programa, baseada em dados do Censo de 2010, indicava a existência de 13,8 milhões de famílias em situação de vulnerabilidade de renda. Ou seja, após a mudança de metodologia, houve um aumento de 49% na população alvo do programa.

64. Importante esclarecer que a linha de base se refere aos indicadores e metas da política. Segundo o RCPP (p. 53), 'deve haver uma linha de base (marco zero) estabelecida acerca da realidade à qual a política pública visa promover mudanças, para que futuramente possa ser realizada a avaliação quanto ao alcance de resultados dessa política. Assim, após a estruturação da política, esses parâmetros iniciais podem ser comparados com os resultados efetivos e as metas alcançadas, no âmbito de avaliações realizadas'. Nesse sentido, observo que a resposta do MDS tratou na verdade da definição do público-alvo ou do critério de elegibilidade, e não exatamente da linha de base para avaliação dos resultados do programa.

65. Além disso, como houve mudança de metodologia, entendo que há prejuízo para o acompanhamento do que se considera 'pobreza' e 'extrema pobreza'. Destaco, inclusive, que, conforme resposta do Ministério, famílias de 'baixa renda' também estariam incluídas no quantitativo que orienta a cobertura do programa.

66. Esses pontos precisam ser esclarecidos, distinguindo-se os conceitos de público-alvo, critério de elegibilidade, cobertura do programa e indicadores e metas para aferição dos resultados do programa.

67. A questão 5.8 visa verificar se a política pública tem metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultados. Como resposta, o MDS apresentou as seguintes considerações:

'A principal meta do Programa Bolsa Família consiste em atender integralmente as famílias pobres no Brasil, considerando a linha de pobreza do Programa, atualmente de R\$ 218,00 por pessoa. Salienta-se que, para ingresso no PBF, além de prévia inscrição no Cadastro Único, a família deve estar com os dados cadastrais atualizados e consistentes, e cumprir com os critérios de elegibilidade e de pré-habilitação do Programa, observada, ainda, a disponibilidade orçamentária do PBF, conforme as regras (...).'

Os recursos orçamentários colocados à disposição pela Lei Orçamentária Anual e Créditos dos Programas 5128 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família somaram R\$ 168 bilhões ao longo de 2024, com uma execução da ordem de 100% ao longo do exercício.'

68. Considerando as análises anteriores, que detalharam fragilidades sobre os objetivos, indicadores e metas estabelecidos no PPA 2024-2027, entendo que a resposta ao item deve ser negativa quanto a 'metas objetivas de alcance de resultados'. Porém, no que se refere a metas de entrega de produtos, entendo que pode ser acolhida a resposta do gestor, pois ele apontou como principal meta do programa o atendimento integral do público-alvo, que é uma meta de cobertura e indica um produto da política pública (famílias beneficiadas).

69. *A questão seguinte trata da delimitação do público-alvo a ser alcançado pela política pública, cuja resposta do MDS foi de que:*

‘O Programa tem como público-alvo as famílias em situação de pobreza (renda familiar per capita mensal de até R\$ 218,00), independentemente da sua composição familiar. Ou seja, uma família composta somente por adultos será elegível ao programa, desde que devidamente inscrita no Cadastro Único e que possua renda familiar per capita mensal de até R\$ 218,00 (art. 5º da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023).’

70. *A AudBenefícios acrescentou que a Lei 14.601/2023 e o decreto regulamentador estabelecem esses critérios de elegibilidade, além de preverem a manutenção de famílias no programa por até 24 meses, mesmo que a renda per capita mensal ultrapasse o valor estabelecido. Assim, o público-alvo do PBF está bem delimitado e caracterizado.*

71. *No entanto, a unidade recorda os achados da auditoria que resultou no Acórdão 2.342/2023-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar), na qual foram identificadas inconsistências de renda em parte das famílias atendidas pelo programa, as quais poderiam levar à inelegibilidade de 22,5% das famílias incluídas no programa, com custo estimado de R\$ 34 bilhões anuais, por falta de uma sistemática de avaliação do erro de inclusão, aspecto que será detalhado adiante.*

72. *Assim, diante das fragilidades na execução da política relacionadas a erros de inclusão e descaracterização do público-alvo, a AudBenefícios discorda da avaliação do gestor e propõe a resposta ‘parcialmente’ para o item 5.9 do quadro-resumo.*

73. *A questão em tela se insere na etapa de formulação da política pública. Por essa razão, não se deve considerar problemas na sua implementação como referência para a resposta ao item. Assim, como o público-alvo está bem definido nas normas do programa, proponho considerar atendidos os critérios definidos no RCPP, ainda que pendente maior clareza sobre a caracterização e a distinção entre a população potencialmente atingida pelo problema e a população elegível ao programa.*

Sobre governança e gestão

74. *Passando para o bloco de controle que trata da implementação da política, com relação à questão 6.3 (‘As estruturas de gestão de riscos e controles internos estão institucionalizadas?’), o órgão gestor respondeu positivamente, apontando a existência da Portaria-MDS 934/2023, que instituiu a política de gestão de riscos do MDS.*

75. *A AudBenefícios ponderou que essa portaria apresenta diretrizes gerais, não abordando especificamente o programa em análise. Acrescenta que a Lei 14.601/2023 criou a Rede Federal de Fiscalização do Programa Bolsa Família e do CadÚnico, sob a coordenação do MDS, cuja regulamentação foi efetuada pelo Decreto 11.762/2023. À Rede compete propor medidas para aprimorar a fiscalização do CadÚnico e para prevenir a ocorrência de fraudes, o que está diretamente relacionado à gestão de riscos e controles internos. Além disso, foi aprovada a Portaria-MDS 1.066/2025 que estabelece o plano de ação da Rede para o exercício de 2025.*

76. *Porém, a unidade especializada registrou que ainda está pendente a definição de diretrizes de gestão de riscos e controles internos específicas para o PBF. Assim, propôs o atendimento parcial para o item 6.3. Segundo a unidade (peça 51, p. 60):*

‘Embora existam esforços para melhorar a fiscalização e prevenir fraudes através da Rede Federal de Fiscalização, a gestão de riscos e controles internos específicos para o PBF não está completamente institucionalizada. A falta de diretrizes específicas para o programa representa uma lacuna, apesar da existência de políticas gerais de gestão de riscos no MDS’.

77. *Mais especificamente, a equipe de fiscalização verificou a ausência de uma definição clara do apetite a risco no PBF, que seria a quantidade e o tipo de risco que o MDS está disposto a assumir para atingir os objetivos do programa. Isso dificulta o equilíbrio na implementação dos controles para enfrentar os riscos relacionados a erros de exclusão de famílias elegíveis ao benefício ou de inclusão indevida de famílias beneficiárias.*

78. *A definição da propensão a risco é um elemento importante para subsidiar a gestão de riscos e a governança pública, devendo alinhar os objetivos estratégicos da organização ou da política pública e a alocação de recursos.*

79. O MDS destacou que a Portaria MDS 934/2023, acima mencionada, conceitua ‘apetite a risco’ como o nível de risco que a pasta ministerial está disposta a aceitar. No entanto, não foram apresentadas informações relativas à propensão a risco do PBF, nem indicadores ou critérios para balanceamento entre erros de inclusão e exclusão, o que é essencial para evitar situações extremas de controles excessivos ou insuficientes. Além disso, a portaria não atribui responsabilidades claras para o tratamento da questão.

80. Como apontado pela unidade especializada, a ausência de apetite a risco priva o programa de um indicador claro sobre sua qualidade e aumenta a exposição a fraudes. De fato, conforme mencionado anteriormente, a auditoria anterior realizada por este Tribunal estimou que 22,5% de famílias não elegíveis estavam entre o público beneficiado pelo programa. Noutra vertente, a falha aqui tratada pode acarretar a implementação de controles excessivos e onerosos, bem como a exclusão indevida de famílias elegíveis.

81. Recordo que as inconsistências no Cadastro Único identificadas em auditorias anteriores deste Tribunal podem ser atribuídas principalmente à autodeclaração dos beneficiários, sem conferências e controles adequados por parte do poder público. Diante disso, o Tribunal determinou a adoção de medidas para fortalecer a verificação domiciliar e melhorar a qualidade dos dados, além de procedimentos para monitorar e corrigir inconsistências, resultando na exclusão de famílias que recebiam irregularmente os benefícios.

82. Quanto à questão 6.4 (‘As estruturas de monitoramento e avaliação estão institucionalizadas?’), o órgão gestor entende que atende parcialmente aos critérios e boas práticas de políticas públicas registradas no RCPP, mas não apresentou justificativa para essa classificação. Assim, a AudBenefícios analisou os dispositivos normativos que regem o programa e concluiu que, em certa medida, há algum nível de formalização das estruturas de monitoramento e avaliação. Assim, não há informação suficiente para tecer uma conclusão com segurança razoável a respeito desse item.

83. Com relação à gestão dos recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos) necessários à implementação da política (questão 7.2), a AudBenefícios registrou que há mecanismos estruturados de gestão do programa, mas ainda há desafios relacionados à descentralização da sua implementação.

84. A gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único envolve compromissos e atribuições específicos aos três níveis federativos, conforme previsto nas normas regentes do programa, sendo que as principais competências da União são o desenho, a normatização, a seleção e o pagamento às famílias beneficiárias. Além disso, o governo federal deve atuar no fortalecimento da gestão e da execução descentralizada, por meio de apoio técnico e financeiro, orientação, capacitação e acompanhamento das ações locais.

85. As atribuições dos municípios, por sua vez, são a identificação, o cadastramento e a atualização periódica das famílias em situação de pobreza no Cadastro Único, instrumento de identificação do público-alvo do PBF. Cabe também aos municípios monitorar o cumprimento das condicionalidades do programa pelas famílias beneficiárias.

86. No entanto, como verificado na auditoria que resultou no Acórdão 2342/2023-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), há limitações de recursos nos entes subnacionais que afetam a qualidade da execução da política no nível local, como carência de pessoal, alta rotatividade e falta de recursos tecnológicos e financeiros.

87. A unidade detalhou que:

‘em entrevistas nesse mesmo trabalho, os gestores estaduais, quase em unanimidade, apontaram que a maior dificuldade que enfrentam nas atividades do Cadastro Único é a carência de recursos humanos aliada à alta rotatividade de pessoal nos estados e nos municípios. Outra dificuldade apontada foi a falta de recursos financeiros para as atividades do Cadastro Único. Convém lembrar que os erros no Cadastro Único irão impactar as Políticas Públicas que dele dependem, a exemplo do PBF.’ (grifei)

88. Mais da metade dos entrevistadores sociais possuem menos de três anos no cargo e quase metade não tem vínculo efetivo, o que afeta a continuidade e a qualidade do trabalho. Além disso, a oferta de treinamentos é limitada, muitas vezes sem vagas suficientes ou sistematização. Assim, cerca de 13% dos entrevistadores iniciaram suas funções sem qualquer capacitação formal, o que compromete a correta aplicação das diretrizes do programa. Ainda com relação às equipes, destaca-se que não existe uma

normatização sobre o número mínimo de profissionais por município, tampouco um plano nacional de capacitação obrigatório e contínuo.

89. Com relação às verificações domiciliares, observou-se que mais de 90% dos municípios não atingiram o índice mínimo exigido de 20%, entre 2019 e 2023, sendo que muitas verificações, quando ocorrem, seguem métodos informais e não padronizados, como relatos de vizinhos, sem respaldo técnico.

90. Assim, conclui-se que a atuação do governo federal relacionada ao apoio técnico aos entes locais tem se mostrado ineficaz. Em conjunto, as falhas aqui relatadas comprometem a coleta e a qualidade dos dados, que são fundamentais para a correta focalização do programa.

91. Como tais questões foram endereçadas no Acórdão 2.342/2023-Plenário, por meio do qual o Tribunal recomendou a normatização da verificação domiciliar, a estruturação de um plano nacional de capacitação obrigatória e a regulamentação das equipes mínimas, dispensam-se novos encaminhamentos no âmbito deste processo.

92. Assim, a equipe concluiu que, 'embora o gerenciamento no nível central seja satisfatório, as fragilidades na ponta comprometem a implementação plena do programa'. Diante disso, propôs classificar esse item como 'parcialmente', divergindo da classificação do órgão gestor.

Sobre operação e monitoramento

93. A questão 9.2 trata da avaliação sistemática da eficiência alocativa, operacional e econômica da política pública. Em resposta, o órgão gestor indicou estudo recente da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que teria demonstrado impactos positivos do novo PBF na redução da pobreza, in verbis (peça 10, p. 10): 'Estudo recente da FGV, em parceria com o IPEA e o Banco Mundial (...) mostrou que, desde o início do novo Programa Bolsa Família (PBF) em março de 2023, foram retiradas da pobreza mais de 3 milhões de famílias e, particularmente, em agosto de 2023, 19,7 das 21,2 milhões de famílias do PBF já estavam protegidas da pobreza' (destaquei).

94. A AudBenefícios reforçou esse ponto e mencionou artigo acadêmico¹⁰ de 2021, no qual foram estudados os efeitos dos programas de renda básica universal em comparação com modelos de transferência de renda condicionada, caso do PBF. Além disso, destacou o achado da auditoria sobre o novo PBF (Acórdão 1.661/2024-Plenário, relator: Ministro Vital do Rêgo), segundo o qual apesar da melhora no custo-efetividade em relação ao Programa Auxílio Brasil, o PBF poderia ser mais eficiente se não incluísse o Benefício Complementar. Adotando-se a lógica de benefícios per capita do desenho do PBF, mas sem esse benefício, o programa poderia economizar 9,1% de seu orçamento, mantendo o mesmo impacto no combate à pobreza, ou reduzir a pobreza 7,2% a mais, sinalizando oportunidades de melhorias no PBF. A unidade técnica ressaltou ainda a necessidade de estudos que avaliem os efeitos do PBF sobre o emprego formal, conforme destacado na mesma auditoria. Assim, concluiu pelo atendimento parcial aos critérios da questão 9.2.

95. Discordo dessa análise. Primeiro, os estudos indicados não são vocacionados a dar suporte à conclusão. O trabalho da FGV, mencionado em notícia na página da internet da instituição¹¹, não trata de eficiência (custo/benefício da intervenção), mas sim da expansão da cobertura do programa, **in verbis**:

'Osório destacou que, com o atual esquema de benefícios – o básico de R\$ 142, sendo um por pessoa; complementar de R\$ 600 para o valor mínimo por família; R\$ 150 para cada criança de 0 a 6 anos; e R\$ 50 por crianças de 7 a 17 anos, gestantes e nutrízes –, o percentual de famílias protegidas contra a pobreza no Brasil saiu de 79% em janeiro para 84% em março (quando entrou em vigor o Benefício Primeira Infância) e 92% em setembro com os demais benefícios, destacando que o para nutrízes ainda começará a ser distribuído em outubro. **'Isso significa 3 milhões de famílias a mais dentro do sistema, somando 19,7 milhões protegidas da pobreza', descreve.**' (grifei)

96. O outro estudo, além de ter sido elaborado em período anterior ao novo PBF, também não analisa eficiência. Referido estudo faz uma comparação entre os possíveis impactos sobre a pobreza e o bem-estar decorrentes de dois modelos de intervenção: renda básica universal, que seria uma transferência uniforme de renda para todos os indivíduos da sociedade, e a transferência de renda condicionada.

¹⁰ <https://repositorio.fgv.br/items/7d1a9864-318c-4fbc-947c-39a4f22adcd1>

¹¹ <https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/artigos/20-anos-do-bolsa-familia-evidencias-e-agenda-futura>

97. Além disso, os resultados da auditoria mencionada pela AudBenefícios demonstram que há deficiências no desenho da política que comprometem a relação custo-efetividade, bem como há lacuna de estudos que avaliem os efeitos do PBF sobre o emprego formal.

98. Em segundo lugar, a resposta à questão não trouxe qualquer elemento a respeito da atuação do órgão gestor para monitoramento e avaliação sistemática da eficiência da política pública.

99. A questão 9.4 aborda o alcance dos objetivos e resultados de curto prazo da política pública. O MDS repetiu a resposta fornecida para o item anterior. A unidade especializada, por sua vez, indicou dados governamentais que apontam para uma redução da quantidade de famílias em situação de pobreza.

100. Na análise da questão 5.8 ('a política tem metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultados?') destaquei que os atributos da política relativos a resultados não preenchem os requisitos esperados. Porém, no que se refere a metas de entrega de produtos, entendi que o programa atende parcialmente aos requisitos, conforme defendido pelo gestor, pois a principal meta do programa é o atendimento integral do público-alvo, que é uma meta de cobertura e indica um produto da política pública (famílias beneficiadas). Assim, pode-se considerar que o alcance dessa meta, o que tem ocorrido, materializa o atingimento de um resultado de curto prazo da política pública.

101. No entanto, as fragilidades nos objetivos, indicadores e metas do programa tratadas anteriormente, que são atributos fundamentais para a avaliação do desempenho do programa, dificultam uma conclusão positiva quanto ao efetivo alcance de resultados, considerando os critérios do RCPP.

102. Por fim, quanto ao item 9.5 ('os resultados das avaliações de desempenho são reportados e utilizados?'), verifico a ausência de elementos minimamente consistentes na resposta do MDS sobre o assunto.

Sobre a avaliação da política pública

103. No que se refere à avaliação do programa, a equipe de auditoria concluiu que o programa tem sido eficaz, considerando o exercício de 2024, pois os objetivos e metas definidos no PPA 2024-2027 foram alcançados. Além disso, afirmou que o programa tem demonstrado efetividade e impacto positivo na redução da pobreza. Porém, destacou os desafios relacionados ao acompanhamento das condicionalidades definidas pelo programa para a educação das crianças e adolescentes das famílias beneficiárias.

104. O MDS forneceu a mesma resposta para as questões 10.3 ('objetivos e metas da ação governamental foram alcançados? Eficácia') e 10.4 ('a política produziu os resultados esperados? efetividade/impacto'), que apresenta quantitativo de famílias alcançadas pelo programa, volume de recursos empregados e resultados da apuração das metas definidas no PPA 2024-2027.

105. Conforme pontua a AudBenefícios, a principal meta do PPA está relacionada à cobertura do programa. Como o programa alcançou 100% do público-alvo definido, a meta foi cumprida. Com relação às demais metas do PPA, a análise também foi no sentido do seu alcance. Assim, a unidade conclui pela resposta 'sim' à questão 10.3.

106. Considerando todas as ponderações efetuadas anteriormente sobre os atributos do programa no PPA, entendo que essa resposta não é adequada. Isso porque, como a qualidade desses atributos não é satisfatória, o fato de ter alcançado ou não as metas estabelecidas, com exceção da meta de cobertura, não fornece informação útil quanto à performance e à pertinência do programa.

107. Finalmente, quanto à questão 10.4, a AudBenefícios afirma que diversos estudos foram realizados ao longo do tempo sobre a efetividade do PBF. Cita estudo do Banco Mundial realizado em 2021 (peça 25), que apresentou evidências de que o programa produz efeitos indiretos positivos na atividade econômica local e levou a um aumento no emprego formal nas localidades de expansão do programa após 2009. Menciona também uma avaliação conduzida pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), também em 2021 (peça 26), cuja conclusão foi de que o programa tem efeitos positivos sobre a educação e a saúde de crianças e adolescentes beneficiários, aumentando a frequência e a matrícula escolar e, no caso das crianças de zero a cinco anos, a altura.

108. Em que pese a importância desses trabalhos, observo que se referiram ao período anterior à expansão dos valores dos benefícios médios com a substituição do PBF pelo programa Auxílio Brasil (tal

expansão manteve-se no novo PBF). Assim, como o montante do benefício pode interferir significativamente nos incentivos percebidos pelas famílias alvo da política, os efeitos sobre o mercado de trabalho podem ser bem distintos na nova modelagem do programa.

109. Nesse sentido, estudo recente da FGV/IBRE¹² mapeou efeitos negativos do novo PBF na oferta de mão de obra masculina, especialmente jovens nas regiões norte e nordeste. O impacto negativo é ainda maior na ocupação em emprego formal por homens em todas as faixas etárias e regiões do país. O autor do estudo destacou que atualmente o benefício médio do programa equivale a 35% da renda mediana do trabalho no Brasil. Em 2019, quando em vigor o desenho anterior do programa, esse percentual era de 15% e os estudos apontavam para ausência de efeito sobre a oferta de trabalho. Com o aumento do peso do benefício do bolsa família no salário mediano do brasileiro, explica-se o impacto negativo no mercado de trabalho que foi evidenciado no estudo.

110. A AudBenefícios mencionou também dados do relatório Síntese de Indicadores Sociais (2024), publicado pelo IBGE, que relacionam os programas de transferência de renda com a tendência de queda da pobreza e da extrema pobreza monetárias, a partir de 2022, e estudo produzido pelo governo que indica efeitos de curto prazo do programa na elevação da renda familiar per capita para as crianças da primeira infância beneficiárias do Bolsa Família (peça 23, p. 153).

111. Observo, assim, que, embora o MDS esteja munido de alguns dados e estudos que indicam resultados positivos do programa, há algumas limitações: i) uma parte dos estudos se refere ao desenho anterior do programa (até 2021); ii) outra parte trata da dimensão eficácia e não da efetividade do novo PBF, até porque ainda é cedo para uma medição de efeitos de longo prazo desse novo programa com apenas dois anos de vigência; iii) não foi evidenciado um mapeamento sistemático de evidências empíricas sobre os resultados do programa.

112. Segundo o RCPP, a dimensão da efetividade da política pública diz respeito à alteração da realidade anterior à sua implementação, ou seja, a alteração dos problemas tratados pela política que possa razoavelmente ser atribuída à intervenção em análise. Reproduzo, a seguir, trecho elucidativo do documento (p. 99):

'Ao examinar a efetividade de uma intervenção governamental, pretende-se ir além do cumprimento de objetivos imediatos ou específicos, em geral consubstanciados em metas de produção ou de atendimento (exame da eficácia da gestão). Trata-se de verificar se os resultados observados foram realmente causados pelas ações desenvolvidas e não por outros fatores (GUID 3910/42, 2019). A avaliação da efetividade pressupõe que bens e/ou serviços foram ofertados de acordo com o previsto. O exame da efetividade ou avaliação de impacto requer tratamento metodológico específico que busca estabelecer a relação de causalidade entre as variáveis do programa e os efeitos observados, comparando-os com uma estimativa do que aconteceria caso o programa não existisse.' (grifei)

113. Assim, concluo que não há elementos suficientes para responder à questão 10.4.

Conclusão

114. O Programa Bolsa Família (PBF) apresenta inquestionável relevância social, tanto pela magnitude dos recursos envolvidos quanto pela amplitude de seu público-alvo, alcançando, em 2024, cerca de 20,8 milhões de famílias, ou 54,3 milhões de pessoas, o que corresponde a aproximadamente um quarto da população brasileira. Além da elevada materialidade e capilaridade, o programa constitui mecanismo muito relevante para mitigação imediata das condições de pobreza e extrema pobreza, alinhando-se ao comando constitucional de assegurar renda básica às famílias em situação de vulnerabilidade social.

115. No entanto, tendo como referência as boas práticas em políticas públicas e os critérios contidos no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (RCPP), a auditoria operacional sobre o novo PBF, instituído pela Lei 14.601/2023, revelou deficiências na reformulação do programa, que podem comprometer os seus resultados e limitar o potencial de transformação estrutural da realidade socioeconômica que o programa almeja.

¹² <https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/temas/bolsa-familia-ampliado-reduz-oferta-de-trabalho-mas-pode-ser>

116. Diante do exposto, no intuito de contribuir para a melhoria da gestão da política pública, todo esse contexto conduziria à expedição de recomendações ao MDS no sentido de avaliar a conveniência e a oportunidade de:

116.1. definir a propensão a risco do Programa Bolsa Família, estabelecendo critérios formais para balanceamento entre erros de inclusão e exclusão, com vistas à efetividade e à equidade na concessão do benefício;

116.2. atualizar o diagnóstico do problema da pobreza no Brasil com evidências estruturadas e recentes, que contemplem análise detalhada de suas causas e efeitos;

116.3. atualizar o modelo lógico para demonstrar como o programa Bolsa Família atua nas causas do problema público e aperfeiçoar a consistência de seus elementos e o encadeamento entre insumos, atividades, produtos e resultados;

116.4. reformular os objetivos do programa Bolsa Família para que sejam específicos, mensuráveis, alcançáveis, realistas e aferíveis no tempo, além de definir indicadores, prazos e metas nas dimensões de efetividade, eficácia e eficiência;

116.5. instituir mecanismos sistemáticos de monitoramento e avaliação do programa Bolsa Família, inclusive quanto aos efeitos de longo prazo sobre a pobreza, para retroalimentar o ciclo da política pública.

117. Contudo, é de todo pertinente ouvir previamente o MDS sobre tais propostas.

118. É, igualmente, importante oportunizar à unidade jurisdicionada manifestação sobre todas as oportunidades de aprimoramento que detalhei neste despacho.

118. Assim, com fulcro no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, **fixo prazo de cinco dias** para, caso queira, o MDS apresente comentários, informações e novas evidências relacionadas às possíveis recomendações e constatações dispostas nesta deliberação, bem como sobre as consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas. Esclareço que o prazo exíguo se deve à necessidade de cumprimento do limite temporal fixado pela LDO para este Tribunal encaminhar o RePP ao Congresso Nacional.

À Seproc para às providências pertinentes.”

4. As respostas do ministério (peças 64-68) foram analisadas pela unidade especializada conforme instrução à peça 69, que contou com a concordância de suas instâncias diretas (peças 70-71). Transcrevo a referida instrução:

“I - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR, APÓS DESPACHO DO MINISTRO-RELATOR

1.1 - Histórico processual

1. Trata-se de Auditoria Operacional realizada no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com o objetivo de avaliar os aspectos de qualidade sobre a formulação, implementação e avaliação do Programa Bolsa Família (PBF).

2. A fiscalização compõe o rol de trabalhos realizados para elaboração do ‘Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo’ (RePP), para subsidiar o Quadro-Resumo previsto no artigo 150 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2026.

3. A principal metodologia utilizada foi a técnica de Autoavaliação de Controles (**Control Self-Assessment** – CSA), aplicada por meio de questionário direcionado ao gestor responsável. O instrumento contou com 21 questões, definidas pela Secretaria-Geral de Controle Externo com base no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU e em diretrizes de riscos previamente estabelecidas.

4. Preliminarmente, a equipe analisou essas respostas do MDS para fundamentar as conclusões sobre a maturidade do novo Programa Bolsa Família (peça 32, Apêndices 3 e 4):

Tabela 4- Qualidade da Formulação do Programa Bolsa Família

Atende	Atende parcialmente	Não atende	Não se aplica
66,6% (6)	33,3% (3)	0%	-

Tabela 5 - Qualidade da Implementação do Programa Bolsa Família

<i>Atende</i>	<i>Atende parcialmente</i>	<i>Não atende</i>	<i>Não se aplica</i>
50% (5)	50% (5)	0%	-

Tabela 6 - Qualidade da Avaliação do Programa Bolsa Família

<i>Atende</i>	<i>Atende parcialmente</i>	<i>Não atende</i>	<i>Não se aplica</i>
100% (2)	0%	0%	-

5. Com base nessas análises, a auditoria identificou três achados principais: a ausência de definição formal do apetite a risco do programa (Achado 1), fragilidades na execução descentralizada do programa (Achado 2) e oportunidades de melhoria no custo-efetividade do PBF (Achado 3) (relatório preliminar - peça 32).

6. Para o Achado 1 foi proposto recomendar ao MDS que avalie e defina o apetite a risco do Programa Bolsa Família, estabelecendo critérios formais para balanceamento entre erro de inclusão e exclusão, com vistas à efetividade e equidade na concessão do benefício.

7. Não foram propostas deliberações para os Achados 2 e 3 em razão das recomendações já formuladas nos Acórdãos Plenários 2342/2023 e 1661/2024.

8. Por meio do Ofício 18598/2025, recebido em 26/5/2025, o documento foi encaminhado ao órgão auditado, com a finalidade de obter comentários acerca dos achados, bem como da respectiva proposta de encaminhamento (peças 34-35).

9. O MDS manifestou-se por meio do Ofício 1432/2025, de 13/6/2025, encaminhando as manifestações da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Senarc e da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança - SPOG (peças 44, 46 e 47).

10. A síntese dos comentários, assim como a análise da equipe, consta do Apêndice 5 da versão final do relatório de auditoria (peça 51). O texto permaneceu inalterado, já que o gestor apenas informou a adoção de medidas concretas relativas aos achados, sem sugerir alterações.

11. Em complemento às análises anteriores, o Ministro Relator destacou, em cada dimensão abordada no questionário, aspectos que podem representar oportunidades de aprimoramento da política pública. Ao final, foram apresentadas quatro novas propostas de recomendações ao MDS que, somadas àquela inicialmente delineada pela equipe, convergem para a avaliação da conveniência e oportunidade de (peça 58):

a) definir a propensão a risco do Programa Bolsa Família, estabelecendo critérios formais para balanceamento entre erros de inclusão e exclusão, com vistas à efetividade e à equidade na concessão do benefício;

b) atualizar o diagnóstico do problema da pobreza no Brasil com evidências estruturadas e recentes, que contemplem análise detalhada de suas causas e efeitos;

c) atualizar o modelo lógico para demonstrar como o programa Bolsa Família atua nas causas do problema público e aperfeiçoar a consistência de seus elementos e o encadeamento entre insumos, atividades, produtos e resultados;

d) reformular os objetivos do programa Bolsa Família para que sejam específicos, mensuráveis, alcançáveis, realistas e aferíveis no tempo, além de definir indicadores, prazos e metas nas dimensões de efetividade, eficácia e eficiência;

e) instituir mecanismos sistemáticos de monitoramento e avaliação do programa Bolsa Família, inclusive quanto aos efeitos de longo prazo sobre a pobreza, para retroalimentar o ciclo da política pública.

12. Diante dos novos elementos e novas propostas trazidas pelo Ministro Relator, foi dada outra oportunidade para o MDS se manifestar, no prazo de cinco dias, conforme art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 (Ofício 34516/2025, de 21/8/2025, peça 59).

13. Após deferimento de prorrogação de prazo (peças 61-63), o MDS manifestou-se por meio do Ofício 2257/2025, de 5/9/2025 (peça 65), encaminhando a Nota Técnica 4/2025, da Senarc (peça 64), complementada pelo Ofício 2978/2025, da Sagicad (peça 67).

1.2 - Análise dos principais comentários do gestor

Proposta de Recomendação 'a': Definição do apetite a risco do PBF

14. Os comentários apresentados pelo gestor reconhecem o compromisso com a adoção das melhores práticas de governança e gestão de riscos. Nesse sentido, foram relatados avanços institucionais desde 2019, com a edição de Portarias de Governança e de Gestão de Riscos (GM/MDS 903/2023 e 934/2023, respectivamente).

15. Ressaltou que o MDS editou o 'Guia 5 Passos para o Gerenciamento de Riscos nas Unidades de Trabalho do MDS', aplicável a processos organizacionais, mas também adaptável a projetos, políticas e programas.

16. Nesse sentido, explicou que as unidades administrativas devem elaborar Planos de Gestão de Riscos e Controles Internos, e submetê-los à Câmara Técnica de Gestão de Riscos (CTGR) para monitoramento.

17. Também informou que cada unidade possui diversos controles internos implantados para mitigar riscos para a execução das políticas públicas em sua esfera. Sobre isso, relacionou diversas ações implementadas a partir de 2023, voltadas à qualificação cadastral e ao aprimoramento do CadÚnico, as quais contribuem para reduzir erros de inclusão e exclusão do PBF.

18. Foram mencionadas as ações de qualificação cadastral, povoamento da renda formal a partir do CNIS, exigência de CPF regular na RFB, limite de famílias unipessoais por município, busca ativa, entre outras.

19. Por fim, reconheceu que a institucionalização da Gestão de Riscos é um processo em desenvolvimento e reforçou mais uma vez o compromisso de aprimoramento contínuo, o que inclui a discussão e definição de critérios objetivos de exposição ao risco.

20. Por todo o exposto, como houve o reconhecimento dos benefícios esperados e a disponibilidade de avaliação da proposta de recomendação, ela permanece aplicável na íntegra.

Proposta de Recomendação 'b': Atualização do diagnóstico do problema

21. Em seus comentários, a Senarc informou que tem aprofundado o diálogo com a Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único - Sagicad e instituições parceiras, entre elas o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o objetivo de avançar na atualização do diagnóstico do problema da pobreza no Brasil, com evidências estruturadas e recentes que contemplem análise detalhada de suas causas e efeitos.

22. Mencionou, ainda, que a Exposição de Motivos (EM) da Medida Provisória 1.164/2023 apresentou causas e problemas que justificam a instituição do atual Bolsa Família, em substituição ao extinto Auxílio Brasil, citando trechos do normativo.

23. Reforçou, por fim, que além da referida EM, o Parecer de Mérito 1/2023/Senarc/MDS contém seções dedicadas à análise do problema, ao objetivo da política, ao público-alvo, à implementação, ao impacto orçamentário-financeiro e à compatibilidade com o PPA e a LDO.

24. Passada essa breve síntese, convém mencionar que esse Parecer de Mérito não foi localizado nos autos, restando, portanto, prejudicada qualquer análise a seu respeito.

25. Já em relação à Exposição de Motivos da MP 1.164/2023, observa-se que o conteúdo do normativo já foi objeto de apreciação anterior, conforme consignado na peça 58.

26. Naquela oportunidade, o Ministro Relator destacou que a EM, embora faça referência aos dispositivos constitucionais e legais que previram a renda básica, e mencione os problemas de desenho do então vigente Auxílio Brasil, não apresenta detalhamento concreto acerca do problema que a política busca enfrentar, em especial quanto às características da pobreza, suas causas e efeitos.

27. Assim, permanece a proposta acerca da necessidade de atualização do diagnóstico do problema público com base em evidências estruturadas e recentes, de forma a subsidiar de maneira consistente o desenho e a implementação do programa.

Proposta de Recomendação 'c': Atualização do modelo lógico

28. Em seus comentários, o órgão gestor destacou que a atualização do modelo lógico do PBF foi realizada em 2024, por meio de oficina conduzida em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), envolvendo diferentes áreas da Senarc, e resultou em documento atualmente disponível no Portal de Evidências do MDS.

29. Observa-se que o documento mencionado está juntado aos autos na peça 11, inclusive tendo sido objeto de análise na peça 58, sem que o MDS tenha se manifestado sobre os pontos levantados pelo Ministro Relator.

30. Na oportunidade, foi ressaltado que embora a iniciativa seja relevante, o processo de elaboração do modelo lógico ocorreu já na fase de implementação do programa, o que pode ter reduzido sua utilidade para orientar o desenho da política.

31. Ademais, foram identificadas fragilidades quanto à clareza sobre como o programa incide sobre as causas da pobreza e vínculos pouco evidentes entre condicionalidades e resultados esperados.

32. Tais elementos reforçam a necessidade de aperfeiçoamento da lógica de intervenção, de modo que a recomendação permanece aplicável.

Proposta de Recomendação 'd': Reformulação dos objetivos do programa

33. Nos comentários encaminhados, o órgão gestor reconheceu a pertinência da recomendação e informou que a reformulação dos objetivos do PBF poderá ser realizada a partir da retomada da parceria entre as unidades internas e a Enap, nos moldes da estratégia utilizada para a elaboração do modelo lógico atualmente vigente.

34. Foram relacionados os objetivos constantes do modelo lógico em vigor, e mencionada a existência de processo formal de monitoramento e aperfeiçoamento contínuo dos indicadores do programa.

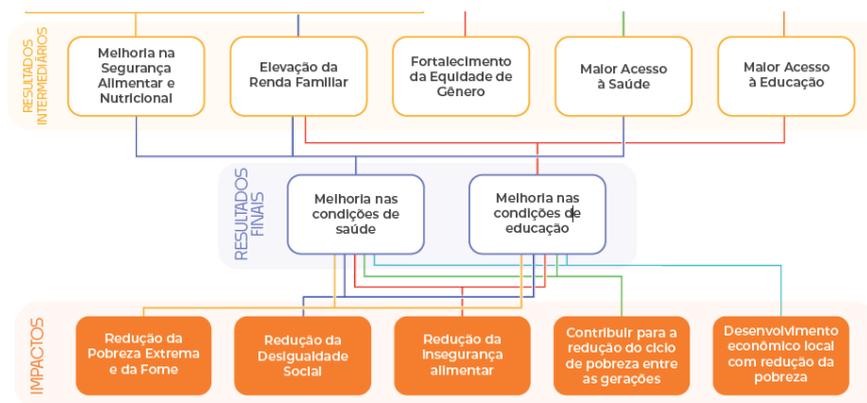
35. Informou também que, em junho de 2025, o TCU apontou que o MDS atingiu 100% das metas estabelecidas para o PBF no primeiro ano do PPA 2024-2027, destacando que, naquele mês, o programa contava com 20,48 milhões de famílias beneficiárias, valor correspondente a 99,62% da estimativa de famílias pobres calculada pelo Ipea e pela PNADC.

36. Passado à análise, verifica-se que embora o Programa 5128 – Bolsa Família tenha superado as metas de curto prazo de seus quatro objetivos específicos, foram identificadas fragilidades relevantes no relatório das Contas do Presidente da República de 2024.

Atributos do Programa 5128 Avaliados			
Objetivo Específico	Indicador	Meta	Rejeição
0244 - Contribuir com a redução da pobreza de famílias em situação de vulnerabilidade por meio de transferência direta de renda.	9409 - Percentual de atendimento das famílias com perfil do PBF (razão entre o número de famílias beneficiárias do PBF e a estimativa de famílias com perfil de permanência do PBF, calculada com base na PNADC)	0572 - Garantir o atendimento do PBF para as famílias com perfil de permanência no programa	Não
0257 - Contribuir para ampliar o acesso à educação e permanência na escola de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF)	9432 - Taxa de acompanhamento educacional de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos beneficiárias do PBF	057A - Elevar a taxa de acompanhamento das crianças e adolescentes de 4 a 17 anos para 80% até o final de 2027	Não
0261 - Contribuir para ampliar o acesso à saúde de crianças de 0 a 7 anos incompletos e de mulheres pobres beneficiárias do PBF	9459 - Taxa de acompanhamento de saúde de crianças de 0 a 7 anos incompletos e mulheres beneficiárias do PBF	0588 - Elevar a taxa de acompanhamento das crianças de até 7 anos incompletos e mulheres nas condições de saúde para 82% até o final de 2027	Sim
0296 - Ampliar o número de municípios brasileiros que recebem os recursos do Índice de Gestão Descentralizada do PBF (IGDM-PBF)	9520 - Percentual de municípios que recebem recursos do IGDM-PBF	058N - Aumentar o percentual de municípios que recebem recursos do IGDM-PBF	Não

Fonte: Contas do Presidente da República, TC 008.437/2025-4, p. 128.

37. *A meta 0588 pretendia elevar, até 2027, a taxa de acompanhamento em saúde de crianças menores de sete anos e de mulheres beneficiárias do Bolsa Família para 82%. Na oportunidade, foi rejeitada pela ausência de parâmetros claros de acompanhamento.*
38. *Consta também que os objetivos 0261 e 0257 foram redigidos de forma genérica ('contribuir para'), sem indicar mudanças concretas de curto prazo. Já os indicadores 9459 e 9520 não apresentaram fórmula de cálculo, limitações de coleta, critérios de elegibilidade ou periodicidade de apuração. Isso compromete a transparência e a comparabilidade.*
39. *A meta 058N, por sua vez, embora detalhe métricas em documentação interna, não prevê marcos temporais intermediários nem regionalização para orientar esforços em áreas mais vulneráveis.*
40. *Essas situações foram inclusive destacadas pelo Ministro Relator na peça 58, que também observou que a definição do principal indicador do PPA não é coerente com o objetivo que se propõe a medir. Enquanto o objetivo refere-se à redução da pobreza (0244), o respectivo indicador mede apenas o grau de cobertura da política (9409).*
41. *Ademais, as metas e indicadores são na totalidade de cobertura do público-alvo e se mostram insuficientes para medir a efetividade do programa.*
42. *Os dados mostram que, em 2023, a extrema pobreza foi de 4,4% entre beneficiários, contra 11,2% entre não beneficiários, evidenciando o efeito positivo das transferências de renda na redução da vulnerabilidade. Essas informações são relevantes e poderiam ser formalizadas em indicador de impacto, permitindo o monitoramento sistemático ao longo do tempo.*
43. *Como asseverou o Ministro, a efetividade do programa na redução da pobreza não se restringe aos impactos da renda transferida, podendo ser complementada por indicadores de efetividade das condicionalidades e das ações complementares previstas, além de outros que indiquem ganhos duradouros de autonomia econômica.*
44. *Diante desse contexto, permanece a proposta de recomendação acerca dos objetivos do PBF, para que sejam específicos, mensuráveis, alcançáveis, realistas e aferíveis no tempo (critérios Smart), acompanhados de indicadores e metas vinculados aos resultados pretendidos.*
- Proposta de Recomendação 'e': Instituição de mecanismos sistemáticos de M&A*
45. *A Senarc ressaltou a importância dos mecanismos sistemáticos de monitoramento e avaliação do PBF, com foco nos efeitos de longo prazo sobre a pobreza, para retroalimentar o ciclo do programa.*
46. *Informou que realiza avaliação contínua com apoio da Sagicad e instituições parceiras, como Ipea, Fiocruz, Fundação Getúlio Vargas (FGV), IBGE, Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Mobilidade e Desenvolvimento Social, além da comunidade acadêmica, o que contribui para decisões baseadas em evidências.*
47. *Foram citados estudos recentes que demonstram impactos positivos do PBF na redução da pobreza, segurança alimentar, saúde, autonomia financeira feminina e desenvolvimento local.*
48. *Também foram mencionados instrumentos disponíveis no Portal de Evidências do MDS, como boletins Monitora e Avalia MDS, modelo lógico atualizado em 2024, plano de monitoramento 2025–2026 e indicadores no Vis Data.*
49. *Passado à análise, há oportunidades de aperfeiçoamento que justificam a manutenção da recomendação, embora reconhecidos os recentes avanços do MDS na matéria.*
50. *No que tange ao monitoramento, o órgão apresentou elementos que indicam mecanismos em funcionamento, mas sua efetividade é diretamente relacionada à qualidade dos indicadores que o alimentam. Conforme já detalhado na análise da Proposta de Recomendação 'd' (itens 33 a 44), os indicadores atuais do PBF no PPA 2024-2027 focam em entregas e cobertura, mas carecem de dados sobre efetividade.*
51. *Ao consultar o Plano de Monitoramento do programa para 2025-2026 (peça 66), não está claro quais indicadores serão utilizados para monitorar os resultados e impactos no médio e longo prazo, considerando as dimensões do modelo lógico:*



Fonte: peça 11.

52. Como conceitua o Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027, indicadores-chave de resultado devem dialogar com a camada estrutural do modelo lógico identificada como resultados. Buscam aferir mudanças na realidade social observadas no médio prazo e possuem uma relação mais direta com as políticas públicas executadas, porém sua variação é influenciada por inúmeros fatores, que podem ou não estar sob a governança do Governo Federal.

53. Ademais, quanto às avaliações de impacto, é inegável a qualidade e a relevância dos estudos apresentados ao longo das últimas duas décadas. O ponto central levantado pelo Ministro Relator, contudo, não é a ausência de avaliações, mas a falta de mecanismo que as sistematize, principalmente após o novo desenho do programa em 2023.

54. Conforme as boas práticas, um plano de avaliação pressupõe a definição de questões-chave a serem respondidas, possíveis metodologias, responsáveis e instituições parceiras. A seguir, exemplo prático do programa Pronatec, para fins de **benchmark**:

Quadro 1: Plano de Avaliação Sistêmica do Pronatec, Dimensões e Sujeitos investigados

Avaliação	Características metodológicas	Dimensão Sistêmica Investigada	Sujeitos envolvidos
A1: Módulo de Inclusão Produtiva no Censo Suas 2011	Levantamento pela Internet na quase totalidade dos municípios (97%), acerca da oferta de cursos de qualificação e outras iniciativas de Inclusão Produtiva.	Diagnóstico de gestão: capacidade de implementação e gestão de ações em Inclusão Produtiva pela Assistência Social	Agentes operadores: Equipes municipais da Assistência Social, Educação e Trabalho promotores de cursos de qualificação
A2: Módulo de Inclusão Produtiva no Censo Suas 2014	Levantamento pela Internet na quase totalidade dos municípios (99%), acerca da oferta de cursos de qualificação, articulação com outras políticas de emprego e outras iniciativas de Inclusão Produtiva.	Avaliação da cobertura da oferta de cursos do Pronatec, Acessuas e papel da Assistência na articulação com outros programas de trabalho e renda.	Agentes operadores: Equipes municipais da Assistência Social, Educação e Trabalho promotores de cursos de qualificação
A3: Pesq. Avaliação de Ações em Desenvolvimento Social de 2012	Pesquisa amostral em 6 mil domicílios no país, com dois módulos, realizados em maio e dezembro de 2012.	Diagnóstico do acesso a programas de qualificação profissional e outros programas públicos associados, além da trajetória ocupacional.	Público-alvo potencial: população em idade ativa
A4: Pesquisa Qualitativa do Pronatec em 2013	Pesquisa qualitativa em 12 municípios, envolvendo Grupo Focal com concluintes e desistentes e Entrevistas com diretor de centro de formação e agente municipal	Avaliação de implementação da qualidade da oferta em sala de aula e da atuação dos agentes locais	Agentes operadores: gestor municipal, diretor de escolas Público-alvo: alunos, egressos e desistentes
A5: Análise do papel do Acessuas-Trabalho em 2013/14	Estudo avaliativo com base em dados secundários e referencial normativo que criou o ACESSUAS-Trabalho, para mobilização dos públicos para os cursos	Análise institucional dos conflitos e avanços da introdução do ACESSUAS- Trabalho como serviço ofertado regularmente	Agentes operadores: equipe municipal de mobilização
A6: Estudo de Acesso, Adequação da oferta e Desempenho em 2014	Estudo descritivo com base na integração de registros dos alunos do Pronatec BSM com Cadastro Único	Avaliação de implementação do programa quanto à cobertura, adequação ao mercado, equidade no acesso e desempenho	Agentes operadores: equipe municipal de coordenação do programa
A7: Suplemento de Mobilidade Social e Qualificação Profissional na PNAD 2014	Pesquisa amostral em mais de 130 mil domicílios no país, realizada em outubro a novembro de cada ano, com questionário multitemático e suplementos	Avaliação da cobertura e equidade de acesso do programa, assim como efeito na empregabilidade	Público-alvo potencial e egressos do programa
A8: Contribuição do Pronatec na empregabilidade formal dos egressos em 2015	Estudo descritivo com base na integração de registros dos alunos do Pronatec BSM com Cadastro Único, RAIS e Caged	Avaliação de resultados em termos de empregabilidade formal	Público-alvo: egressos do programa
A9: Impacto do Pronatec no Mercado 2011-2015	Estudo com desenho quasi-experimental com a base integrada do Pronatec BSM, Cadastro Único, RAIS e Caged, com alunos e seus "pares similares" não cursantes de mesma idade, sexo, cor, escolaridade e local	Avaliação de impacto do programa em termos de empregabilidade formal	Público-alvo: egressos do programa
A10: Suplemento de Inclusão Produtiva na Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Estaduais 2014	Levantamento institucional junto a todas as prefeituras e governos estaduais no país, pelo IBGE	Avaliação da implementação da cobertura do Pronatec, parceiros operacionais e públicos atendidos. Diagnóstico de práticas de 21 modalidades de Inclusão Produtiva Urbana e Rural no país	Agentes operadores: equipes municipais envolvidas com Inclusão Produtiva

Curso: Avaliação de Impacto de Políticas Públicas – ISC/TCU

55. Responsável pela coordenação da fase de M&A, a Sagicad trouxe relevantes elementos para a discussão (parágrafos 3 e 5 da peça 67).

56. Acrescentou que tanto o aperfeiçoamento e divulgação de indicadores de resultado e impacto, quanto um plano avaliativo estruturado são ações em curso no MDS, inclusive tendo sido realizada oficina no segundo semestre de 2024, em parceria com a Enap para elaborar essas matrizes. Isso serviu como subsídio, inclusive, para elaborar o Plano de Monitoramento e Avaliação do programa, de 2025-2026.

57. Também citou a nova Política de Monitoramento e Avaliação do MDS, instituída pela Portaria 1.087/2025; além da realização de parceria com o Ipea para um ciclo de avaliação do PBF, abrangendo:

- Evolução da focalização e efetividade contra a pobreza do novo desenho do PBF;
- Projeto de avaliação sobre os impactos do novo PBF sobre indicadores de saúde, educação e afins, com atenção especial a impactos na primeira infância e a desagregações por raça e gênero;
- Estudo sobre a eficácia do novo PBF, com sugestões de aprimoramentos;
- Projeto de avaliação sobre impactos do novo desenho do PBF sobre predisposição dos adultos das famílias beneficiárias a ingressar no mercado formal de trabalho, com desagregações por raça e gênero;
- Análise se o acompanhamento das condicionalidades afeta a mobilidade social dos beneficiários do PBF;
- Identificação de como a complementariedade do PBF com outros programas sociais pode afetar a mobilidade social de seus beneficiários;
- Avaliação do impacto do novo desenho do PBF sobre a economia local.

58. Portanto, como o processo sistemático de M&A ainda se encontra em estágio inicial; bem como não foi dada ampla divulgação às matrizes de indicadores e estudos avaliativos que subsidiam o plano bienal, conclui-se nesse momento pela manutenção da proposta de recomendação.

1.3 - Conclusões

59. O Ministro Relator trouxe aos autos elementos e fundamentos para contribuir com a análise da formulação, implantação e avaliação do PBF (peça 58), ponderando as avaliações da equipe de auditoria (peça 61, apêndice 3) e aquelas registradas pelo gestor em suas respostas ao questionário (peça 10).

60. O órgão gestor apresentou comentários de forma tempestiva, esclareceu pontos e agregou valor à discussão (peças 64 e 67). Após análise dos principais pontos, verificou-se que as propostas de encaminhamento, delineadas na peça 58 e transcritas no parágrafo 11, permanecem aplicáveis em sua redação original.

61. Pelo exposto, o cenário reportado nas tabelas a seguir tem por base todos esses fundamentos e sintetiza a posição acerca das 21 questões de auditoria abordadas na presente fiscalização:

Tabela 4 - Qualidade da Formulação do PBF (pós comentários)

Atende	Atende parcialmente	Não atende	Não se aplica
11% (1)	78% (7)	11% (1)	-

Tabela 5 - Qualidade da Implementação do PBF (pós comentários)

Atende	Atende parcialmente	Não atende	Não se aplica
20% (2)	70% (7)	10% (1)	-

Tabela 6 - Qualidade da Avaliação do PBF (pós comentários)

Atende	Atende parcialmente	Não atende	Não se aplica
0%	100% (2)	0%	-

62. O Apêndice A apresenta o **Quadro-Resumo atualizado**, no qual estão relacionadas todas as questões de cada dimensão, o grau de atendimento dos critérios e os comentários sintéticos, extraídos principalmente dos aspectos levantados na peça 58. Esse apêndice substitui o Apêndice 4 do Relatório de Auditoria (peça 51, p. 57-63).

1.4 - Propostas de Encaminhamento

63. Assim, em complementação ao Relatório de Auditoria à peça 51, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal que decida por:

a) **Recomendar** ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a.1) defina a propensão a risco do Programa Bolsa Família, estabelecendo critérios formais para balanceamento entre erros de inclusão e exclusão, com vistas à efetividade e à equidade na concessão do benefício;

a.2) atualize o diagnóstico do problema da pobreza no Brasil com evidências estruturadas e recentes, que contemplem análise detalhada de suas causas e efeitos;

a.3) atualize o modelo lógico para demonstrar como o programa Bolsa Família atua nas causas do problema público e aperfeiçoe a consistência de seus elementos e o encadeamento entre insumos, atividades, produtos e resultados;

a.4) reformule os objetivos do programa Bolsa Família para que sejam específicos, mensuráveis, alcançáveis, realistas e aferíveis no tempo; e defina indicadores, prazos e metas nas dimensões de efetividade, eficácia e eficiência; e

a.5) institua mecanismos sistemáticos de monitoramento e avaliação do programa Bolsa Família, inclusive quanto aos efeitos de longo prazo sobre a pobreza, para retroalimentar o ciclo da política pública;

b) **Informar** aos órgãos abaixo listados do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada (acompanhada do relatório da Unidade Técnica) podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:

b.1) Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;

b.2) Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados, em função de suas diretrizes previstas no art. 32, inciso XXIX, do RICD;

b.3) Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, em função de suas diretrizes previstas no art. 96-B do RISF;

b.4) Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, em função de suas diretrizes previstas no art. 2º, inciso III e V, 'b' do Decreto 11.558, de 13/6/2023;

c) **Fazer constar**, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no item 'a' acima;

d) **Classificar** as peças do presente processo, inclusive o relatório de auditoria e o acórdão que o apreciar, como públicos; e

e) **Arquivar** os autos nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional realizada no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com o objetivo de avaliar aspectos de qualidade da formulação, implementação e avaliação do Programa Bolsa Família (PBF).

2. A fiscalização compõe o rol de trabalhos realizados para elaboração do “Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo” (RePP), que visa atender o art. 150 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2026. Esse dispositivo, inserido anualmente na LDO, exige do TCU o encaminhamento à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) de um quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e à consecução das metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas.

Contextualização sobre o programa

3. O PBF original foi criado pela Lei 10.836/2004, sendo uma política de transferência de renda com condicionalidades, estabelecendo socorro imediato às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, sem descuidar da pertinente preocupação com o combate estrutural da pobreza. Assim, os formuladores do programa vislumbravam a necessidade de uma “porta de saída” do PBF.

4. Ao longo do tempo, a política passou por alterações, sendo que atualmente é regida pela Lei 14.601/2023 (oriunda da MP 1.164/2023), que define como objetivos do programa: i) contribuir para a erradicação da fome; ii) contribuir para a interrupção do ciclo de pobreza entre as gerações; e iii) promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias em situação de pobreza.

5. O art. 5º da Lei 14.601/2023 estabelece como público-alvo famílias com renda familiar per capita igual ou inferior a R\$ 218.

6. O programa previu os seguintes benefícios financeiros: Renda da Cidadania (R\$ 142 por integrante da família); Complementar (calculada pela diferença entre o somatório do benefício anterior e o valor de R\$ 600 por família); Primeira Infância (R\$ 150,00 por criança até 6 anos); Variável Familiar (R\$ 50,00 para gestantes e crianças ou adolescentes entre 7 e 18 anos incompletos); e Variável Familiar Nutriz (R\$ 50,00 para mães de bebês de até 6 meses).

7. Em 2024, na média, foram repassados mensalmente cerca de R\$ 682 para cada uma das 20,8 milhões de famílias beneficiárias do programa (peça 51, p. 53).

8. As condicionalidades do programa são: i) frequência escolar mínima de 60% para crianças de quatro a seis anos incompletos e de 75%, entre seis e dezoito anos; e ii) vacinação e acompanhamento nutricional de crianças menores de sete anos e pré-natal de gestantes.

9. Com base em dados de setembro de 2024, o PBF atendeu 20,8 milhões de famílias em situação de vulnerabilidade, correspondendo a 54,3 milhões de pessoas, ou seja, cerca de 25% da população brasileira. Em termos financeiros, o orçamento naquele ano foi de R\$ 170 bilhões.

Escopo da fiscalização e histórico

10. A fiscalização seguiu a metodologia padrão para as auditorias que compõem o RePP de 2025, com a aplicação de questionário eletrônico contendo 21 questões relacionadas aos ciclos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Tais questões foram extraídas do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (RCPP), que é um documento técnico com estrutura de critérios comuns para avaliação do nível de maturidade de políticas públicas.

11. A equipe de fiscalização analisou as informações e evidências fornecidas pelo MDS em resposta ao questionário e as complementou com outros elementos para embasar as conclusões sobre a maturidade do novo Programa Bolsa Família (PBF). Tais conclusões estão registradas no Relatório de Auditoria e seus apêndices (peça 51, p. 32-56).

12. Ao analisar o relatório de auditoria e as manifestações dos gestores da política pública, à luz dos critérios técnicos aplicáveis, verifiquei aspectos que poderiam representar oportunidades de aprimoramento da política pública. Assim, visando enriquecer a discussão, entendi necessário colher a manifestação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome sobre essas questões, que se encontram registradas no meu despacho à peça 58, o qual foi reproduzido no relatório que acompanha este voto.

13. Recebidas as manifestações do ministério (peças 64-68), a AudBenefícios elaborou instrução em que analisa os elementos trazidos pelos gestores em atendimento ao meu despacho e conclui, em suma, pela inexistência de elementos capazes de descaracterizar a maior parte das conclusões contidas no referido despacho e propõe manter todos os encaminhamentos ali propostos. Além disso, a unidade inseriu em anexo à instrução nova proposta de quadro-resumo para subsidiar a elaboração do RePP (peças 69-71).

14. Concordo integralmente com as conclusões e propostas da unidade especializada, cabendo apenas alguns comentários.

Resultados da fiscalização

15. Primeiramente, demonstrou-se a necessidade de aprimorar o diagnóstico do problema que a política pública visa solucionar, com caracterização atualizada da situação enfrentada baseada em evidências recentes sobre o problema da pobreza no Brasil, suas causas determinantes e consequências. Esse procedimento auxiliará na identificação da causa principal ou preponderante para a existência daquele problema e permitirá maior assertividade na implementação e no acompanhamento do programa.

16. Sobre a análise de possíveis alternativas para tratar o problema, a AudBenefícios confirma que não foram identificados “estudos sistematizados que avaliem, de forma comparativa, diferentes formas de intervenção sobre as causas estruturais da pobreza (baixa renda, escolaridade insuficiente, qualificação profissional limitada, barreiras de acesso a serviços públicos e desigualdades regionais)”. A unidade pontua que a ausência de análise de alternativas dificulta identificar eventuais vantagens ou desvantagens de políticas complementares que poderiam auxiliar “a sustentabilidade da superação da pobreza a médio e longo prazo, em conjunto com o PBF” (peça 68, p. 10-11).

17. Sobre o desenho e a institucionalização, embora seja digna de elogio a iniciativa do órgão gestor de elaborar o modelo lógico do programa, a AudBenefícios concluiu que cabem aprimoramentos “na lógica de intervenção, sobretudo na conexão e detalhamento entre entregas e causas multifacetadas da pobreza; e entre condicionalidades e resultados esperados” (peça 69, p. 11).

18. De fato, compreendo que os elementos do modelo lógico do Bolsa Família poderiam ser aperfeiçoados para torná-los mais consistentes e apropriados para demonstrar o encadeamento entre insumos, atividades, produtos e resultados. Como exemplo de inconsistência, cito o item “recursos orçamentários-financeiros para pagamento dos benefícios, gestão e operação do PBF e Cadastro Único” que aparece no modelo lógico como insumo e, também, como produto, quando, conceitualmente, esse item se enquadra como insumo¹.

19. Destaco, também, a fragilidade do vínculo entre as condicionalidades do programa e os resultados esperados (“melhoria nas condições de saúde” e “melhoria nas condições de educação”). Recordo que as contrapartidas exigidas pela lei para usufruto do benefício são: comprovação de frequência escolar de crianças e adolescentes; cumprimento do calendário nacional de vacinação; acompanhamento do estado nutricional (crianças até sete anos); e realização de pré-natal.

¹ Segundo o Guia Prático de Análise Ex Ante de Políticas Públicas (p. 100), insumos são os recursos necessários para a execução da política (financeiros; físicos, como equipamentos, materiais, instalações; humanos; etc) e produtos são “os frutos diretos e quantificáveis das atividades da política, entregues imediatamente pela realização de suas atividades”.

20. Sem qualquer reparo à extrema importância das condicionalidades, seu aperfeiçoamento e monitoramento permanente são desejáveis para garantir os resultados almejados. No caso da saúde, a especificação do resultado é “melhoria de indicadores de saúde devido ao maior acesso a estes serviços” (peça 11, p. 8). Observo que não está claro em que medida as condicionalidades especificadas nas regras do programa seriam capazes de produzir esse resultado. Para a educação, a redação do resultado é similar e padece do mesmo problema: a frequência escolar é fundamental, mas não parece suficiente para a melhoria de indicadores educacionais, devendo-se considerar também a importância da qualidade da educação oferecida pelo Estado para o adequado aproveitamento, desempenho e desenvolvimento dos alunos.

21. Essas considerações demonstram a importância da qualidade do processo de formulação da política pública para que o desenho da intervenção seja adequado aos fins que se busca alcançar, ou seja, que reúna as condições necessárias para atuar nas causas do problema público objeto dessa intervenção, ao menor custo possível para a sociedade, e entregar os resultados planejados.

22. Com relação à definição clara e coerente dos objetivos da política pública, concluiu-se que há espaço de aperfeiçoamento sobre o modo como as condicionalidades do programa se traduzem em resultados mensuráveis nas melhorias das condições de saúde e educação (peça 69, p. 11). Além disso, verificou-se que o ato normativo que institucionalizou o programa explicita seus objetivos gerais de forma clara, mas não há uma definição de estimativa de tempo para o alcance desses objetivos, o que pode revelar uma natureza de longo prazo ou permanente do programa. Reconhecendo a relevância de estudos que apontam a problemática como algo a ser atacado, eventualmente, até mesmo em horizonte geracional, é fundamental que a política pública contemple tais análises e faça as projeções e distinções de resultado em relação a cada perfil de público-alvo e de causa raiz do problema.

23. No que se refere ao questionamento se o programa tem indicadores de efetividade, eficácia e eficiência, a unidade especializada registrou que não há definição de indicadores na lei e no decreto do programa, mas que tais atributos foram incluídos no PPA 2024-2027. Pontuou que o plano apresenta indicadores de cobertura, como o percentual de atendimento das famílias elegíveis ao PBF, mas tais indicadores não permitem avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade do programa. Assim, registrou que “indicadores adicionais, como a quantidade de famílias que saíram da pobreza - considerando a renda familiar com e sem o benefício - e o custo efetividade do programa seriam necessários para uma avaliação mais abrangente” (peça 69, p. 11).

24. Acrescento que a definição do principal indicador do PPA não é coerente com o objetivo que ele visa medir, pois, enquanto o objetivo trata da redução da pobreza, o indicador cuida do grau de cobertura da política.

25. Além disso, destaco que a meta do PPA (“ampliar a quantidade média anual de famílias beneficiárias com transferência de renda”) transmite a ideia de que o programa almeja simplesmente aumentar o número de beneficiários do programa, e não amenizar o problema grave da pobreza que o país enfrenta. Sendo o PBF uma intervenção que visa reduzir a pobreza, não é adequado que a medição do seu sucesso esteja vinculada à expansão da quantidade de pessoas que dependem do programa. O olhar de atendimento urgencial deve ser compatibilizado com outro de emancipação.

26. Sobre as metas de entrega de produtos e de alcance de resultados, concluiu-se que o PBF possui metas de produtos e de cobertura, mas não se identificaram metas objetivas de alcance de resultados. Em grande parte, os objetivos, indicadores e metas constantes no PPA 2024-2027 mostram-se genéricos ou desconectados da mensuração efetiva da redução da pobreza, priorizando métricas de cobertura do programa em detrimento de indicadores de efetividade e custo-benefício.

27. Com relação à institucionalização de estruturas de gestão de riscos e controles internos, o órgão gestor indicou a Portaria-MDS 934/2023, que instituiu a política de gestão de riscos do MDS. No entanto, a AudBenefícios ponderou que essa portaria apresenta diretrizes gerais, não abordando

especificamente o programa em análise. Além disso, verificou-se a ausência de uma definição clara da propensão a risco no PBF, que seria a quantidade e o tipo de risco que o MDS está disposto a assumir para atingir os objetivos do programa. Isso dificulta a implementação dos controles para enfrentar os riscos relacionados a erros de exclusão de famílias elegíveis ao benefício ou de inclusão indevida.

28. Assim, acolho a proposta da AudBenefícios de recomendar que o MDS estabeleça formalmente a propensão a risco, com critérios claros para equilibrar riscos e controles, o que fortalecerá a governança do PBF, reduzirá fraudes e erros e melhorará a focalização do programa.

29. Com relação à gestão dos recursos necessários à implementação da política, o PBF e o Cadastro Único têm uma estrutura de gestão descentralizada, com atribuições específicas para União e municípios, conforme normas do programa. Nesse desenho, cabe aos municípios a identificação, o cadastramento e a atualização periódica das famílias em situação de pobreza no Cadastro Único, além do monitoramento do cumprimento das condicionalidades do programa. Sobre isso, a AudBenefícios registrou que, embora o governo federal gerencie adequadamente os recursos, a descentralização da execução do programa impõe desafios, como a falta de pessoal, alta rotatividade e carências tecnológicas e financeiras nos entes subnacionais.

30. Quanto à avaliação sistemática da eficiência alocativa, operacional e econômica da política pública, resultados de auditorias anteriores demonstram que há deficiências no desenho da política que comprometem a relação custo-efetividade, bem como há lacuna de estudos que avaliem os efeitos do PBF sobre o emprego formal. Além disso, recordam-se as fragilidades nos objetivos, indicadores e metas do programa tratadas anteriormente, que são atributos fundamentais para a avaliação do desempenho do programa quanto à eficiência.

31. Com relação aos resultados do programa, a AudBenefícios destaca que a principal meta do PPA, que se refere à cobertura do programa, foi alcançada, pois o programa alcançou 100% do público-alvo definido. Quanto às demais metas do PPA, embora formalmente cumpridas, possuem limitações quanto à qualidade de seus atributos, de forma que não fornecem informação útil “quanto à performance do programa e impacto nas causas raízes do problema” (peça 69, p. 15).

32. Ainda sobre os resultados, o ministério informou que está em desenvolvimento uma avaliação completa da efetividade do programa, após a sua recente reformulação.

33. De fato, é fundamental que se empreendam esforços para a avaliação dos resultados do programa, pois os estudos avaliativos indicados neste processo se referiram ao período anterior à expansão dos valores dos benefícios médios, com a substituição do PBF pelo programa Auxílio Brasil (tal expansão manteve-se no novo PBF). Assim, como o montante do benefício pode interferir significativamente nos incentivos percebidos pelas famílias alvo da política, os efeitos sobre o mercado de trabalho podem ser bem distintos na nova modelagem do programa.

34. Nesse sentido, estudo recente da FGV/IBRE² mapeou efeitos negativos do novo PBF na oferta de mão de obra masculina, especialmente jovens nas regiões norte e nordeste. O impacto negativo é ainda maior na ocupação em emprego formal por homens em todas as faixas etárias e regiões do país. O autor do estudo destacou que atualmente o benefício médio do programa equivale a 35% da renda mediana do trabalho no Brasil. Em 2019, quando em vigor o desenho anterior do programa, esse percentual era de 15% e os estudos apontavam para ausência de efeito sobre a oferta de trabalho. O aumento, em termos relativos, do benefício do Bolsa Família em relação ao salário mediano do brasileiro tende a gerar impacto no mercado de trabalho, como evidenciado no estudo da FGV. Tal aspecto exige avaliação multisetorial e interdisciplinar do Poder Executivo para que os resultados da atuação estatal, quando globalmente considerados, sejam coerentes e efetivos para a melhoria de vida da população.

² <https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/temas/bolsa-familia-ampliado-reduz-oferta-de-trabalho-mas-pode-ser>

Conclusão

35. O PBF apresenta inquestionável relevância social para mitigação imediata das condições de pobreza e extrema pobreza, em atendimento ao comando constitucional de assegurar renda básica às famílias em situação de vulnerabilidade social. Além disso, o programa envolve montante considerável de recursos públicos, cerca de R\$ 170 bilhões em 2024, e alcança um amplo público-alvo, que, em 2024, correspondeu a 20,8 milhões de famílias (aproximadamente um quarto da população brasileira).

36. No entanto, tendo como referência as boas práticas em políticas públicas e os critérios contidos no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (RCPP), a auditoria operacional sobre o novo PBF revelou deficiências na reformulação do programa, que podem comprometer os seus resultados e limitar o potencial de transformação estrutural da realidade socioeconômica que o programa almeja. Com isso, proponho a expedição de recomendações para que o MDS, conforme análise de conveniência e oportunidade, envide esforços para tratar as fragilidades apontadas.

37. Para além dos pontos que foram objeto de análise neste processo, entendo que, na dimensão de avaliação da política, mereceriam aprofundamentos aspectos como os efeitos do programa no mercado de trabalho, especialmente quanto ao eventual incentivo à informalidade.

38. Outro aspecto relevante é a efetividade do desenho das condicionalidades. Como se pretendia na versão original do programa, a ideia era “contribuir para a emancipação dessas famílias, criando oportunidades de inclusão social, isto é, fornecendo meios para que possam sair da situação em que se encontram e, ainda, provocar impacto no plano local”. Assim, caberia verificar em que medida as atuais contrapartidas exigidas dos beneficiários do programa contribuem para a sua emancipação e autodesignação, fatores que, ao final, dizem respeito à própria dignidade do cidadão brasileiro.

39. Além disso, se a vocação do PBF é ser uma política pública transitória que forneça condições mínimas para que as pessoas saiam da pobreza, caberia investigar por que após mais de vinte anos de sua instituição o público atendido pelo programa continua se expandindo, ao ponto de alcançar 25% da população brasileira. Como registrei neste voto, reconhecendo a necessidade de ponderações técnicas que sustentam um horizonte geracional para o alcance de resultados de uma política pública como o PBF, não se pode olvidar da obrigação de realizar análises e projeções que delimitem o perfil multifacetado do público-alvo e ataquem com efetividade as causas raízes da pobreza a partir das especificidades dos beneficiários.

40. Nesse mesmo contexto, outra avaliação necessária diz respeito ao tempo médio de manutenção de beneficiários no programa, a fim de identificar se há relevância no percentual de famílias que permanecem dependentes dos benefícios do programa por longo período e investigar as razões para essa situação, de forma a subsidiar ajustes nas ações governamentais em busca da emancipação dessa parcela da população, por meio de intervenções relacionadas à formação de capital humano e à empregabilidade dos mais pobres no Brasil. Em outros termos, até que ponto há sustentabilidade dos resultados do programa para redução estrutural da pobreza?

41. Sobre as condicionalidades, está em curso auditoria operacional com o objetivo de verificar se essas contrapartidas exigidas pelo Programa Bolsa Família têm sido atendidas e avaliar o acompanhamento realizado pelos órgãos responsáveis (TC 004.376/2025-0, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues).

42. Nesse ponto, aproveito a oportunidade para sugerir ao Ministro Walton Alencar Rodrigues que avalie a conveniência de, no âmbito da aludida auditoria operacional, aprofundar as questões levantadas nestes autos, em especial quanto à avaliação dos resultados do PBF, considerando a eficiência alocativa dos recursos, o tempo médio manutenção de beneficiários no programa e o eventual impacto no mercado de trabalho.

43. Ainda correlacionado ao tema destes autos, menciono também a auditoria operacional objeto do TC 008.589/2025-9, da minha relatoria, que tem por objetivo identificar fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas nos benefícios assistenciais de transferência de renda pagos pela União, pelos Estados e pelos Municípios. Esse trabalho fornecerá informações relevantes para uma avaliação conjunta dos programas sociais no Brasil, ampliando a transparência e permitindo a identificação de pontos de aperfeiçoamento de forma a melhorar a eficiência da intervenção estatal para redução da pobreza.

44. Considero que a alta relevância e materialidade do Programa Bolsa Família justificam uma atenção especial desta Corte, tanto no que diz respeito à análise de seus resultados, como também com relação à conformidade dos pagamentos efetuados frente aos critérios legais de elegibilidade, para que o programa se destine exclusivamente a quem dele precisa, evitando fraudes, reduzindo custos e ampliando a eficiência e a efetividade do programa em promover a emancipação social efetiva.

45. Nesse sentido, o Acórdão 1.661/2024-Plenário (relator: Ministro Vital do Rêgo) contemplou comando orientativo à Segecex para estabelecer um acompanhamento periódico das políticas sociais de transferência de renda.

46. Assim, em linha com essa deliberação do Plenário, reforço que é fundamental que o Tribunal permaneça atento e forneça subsídios tempestivos para a melhoria da gestão e do controle dessa tão importante política pública.

47. Destaco que o encaminhamento das constatações deste trabalho ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo é medida necessária para que, a par de assegurar a continuidade da proteção social garantida pelo PBF, promovam-se ajustes capazes de elevar a maturidade da política, de forma que, além de atender às necessidades imediatas das famílias, o programa forneça incentivos e meios para uma transformação estrutural rumo à inclusão social sustentável, em consonância com os objetivos constitucionais e com as melhores práticas em políticas públicas.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de setembro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Parabenizo, inicialmente, o excelente trabalho conduzido pelo Ministro Jorge Oliveira em tema de extrema relevância para o Brasil que objetivou avaliar aspectos de qualidade da formulação, implementação e avaliação do Programa Bolsa Família (PBF) conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

2. Registro, desde já, minha concordância integral com a proposta do nobre relator, sem prejuízo de externar as considerações a seguir.

3. Conforme ilustrou o relatório de auditoria em análise, com base em dados de setembro de 2024, o Programa Bolsa Família atendeu cerca de 25% da população brasileira e consumiu em 2024 cerca de R\$ 170 bilhões, o que demonstra sua alta materialidade e a relevância social.

4. Apesar das conclusões da equipe de auditoria de que o programa tem sido eficaz, pois os objetivos e metas definidos no PPA 2024-2027 foram alcançados, além de ter demonstrado efetividade e impacto positivo na redução da pobreza, existem fragilidades identificadas neste trabalho que precisam ser enfrentadas e corrigidas rapidamente.

5. Preocupam as constantes notícias de indícios de fraudes no âmbito dos programas dos Benefícios de Prestação Continuada, entre os quais se encontra o programa em análise, a exemplo da identificação pela AudBenefícios da existência de aproximadamente 200.000 BPCs com indícios de irregularidade por meio do cruzamento de dados, representando cerca de R\$ 2,38 bilhões.

6. Além disso, este Tribunal tratou de indícios de irregularidades afetos a fraude no BPC, como a criação de CPFs fictícios para obtenção do benefício, em recente trabalho tratado no âmbito do Acórdão 452/2025-Plenário, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, bem assim de problemas graves nesse programa por meio do Acórdão 2.342/2023-Plenário, do Ministro Walton Alencar Rodrigues, entre outros.

7. Como se vê, casos de beneficiários que não se enquadram nos critérios de renda, ou que omitem informações para continuar recebendo o auxílio, são frequentemente identificados. A dificuldade em fiscalizar milhões de famílias e a complexidade dos cadastros abrem brechas para irregularidades e possibilitam o desvio de recursos que poderiam ser destinados a quem realmente precisa.

8. Outro ponto de atenção é a ausência de medidas concretas para viabilizar o desenvolvimento das pessoas assistidas por esse programa, o que tem gerado extrema dependência na população beneficiada por um longo prazo.

9. Registro, para que não parem dúvidas, que sou favorável a esse importante programa criado para garantir as condições básicas e dignas de famílias carentes. Contudo, sua concepção inicial de ter sido projetado como um auxílio temporário está sendo desvirtuada.

10. Na grande maioria dos casos, ele se torna a principal ou única fonte de renda das famílias por elevados períodos. Essa dependência, que pode se estender por gerações, desestimula a busca por empregos formais e a qualificação profissional, perpetuando um ciclo de baixa produtividade e vulnerabilidade social, com impactos negativos na economia nacional e no sistema previdenciário.

11. A falta de incentivos robustos para a autonomia financeira e, conseqüentemente, a saída dos beneficiários é um problema estrutural que merece atenção. É imprescindível que sejam criadas métricas temporais de permanência das pessoas beneficiadas por esse programa. Com efeito, a ausência de mecanismos de saída efetivos do programa é uma falha grave que acarreta a negativa questão da dependência.

12. Apesar de o Bolsa Família prever condicionalidades importantes, como a frequência escolar e o acompanhamento de saúde, deixa de estabelecer critérios claros e ferramentas eficientes para que as famílias progridam e deixem de necessitar do benefício. Muitas delas, não obstante a melhoria de suas condições financeiras, continuam na informalidade, com receio de perder o suporte

do programa, o que sobrecarrega o sistema e impede que novos beneficiários em situação de extrema pobreza sejam incluídos.

13. Em suma, para que o Bolsa Família continue sendo um instrumento eficaz de combate à pobreza e promotor de justiça social é imperativo que o programa evolua em suas regras de governança. É preciso evoluir da simples ideia de transferência de renda para estratégias que capacitem as famílias a trilhar um caminho para a independência financeira e dignidade. Somente desse modo o programa poderá cumprir plenamente seu papel transformador, sem criar laços de dependência ou se tornar vulnerável a desvios e fraudes.

14. Dessa forma, pela relevância da colaboração em prol do aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família, parablenizo o nobre relator, seu gabinete e a área técnica deste Tribunal pelo relevante trabalho.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de setembro de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

ACÓRDÃO Nº 2189/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.295/2024-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o relatório da auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar os aspectos de qualidade sobre a formulação, implementação e avaliação do Programa Bolsa Família (PBF);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, 169, inciso V, 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome que avalie a conveniência e a oportunidade de:

9.1.1. definir a propensão a risco do Programa Bolsa Família, estabelecendo critérios formais para balanceamento entre erros de inclusão e exclusão, com vistas à efetividade e à equidade na concessão do benefício;

9.1.2. atualizar o diagnóstico do problema da pobreza no Brasil com evidências estruturadas e recentes, que contemplem análise detalhada de suas causas e efeitos;

9.1.3. atualizar o modelo lógico para demonstrar como o Programa Bolsa Família atua nas causas do problema público e aperfeiçoar a consistência de seus elementos e o encadeamento entre insumos, atividades, produtos e resultados;

9.1.4. reformular os objetivos do Programa Bolsa Família para que sejam específicos, mensuráveis, alcançáveis, realistas e aferíveis no tempo, além de definir indicadores, prazos e metas nas dimensões de efetividade, eficácia e eficiência;

9.1.5. instituir mecanismos sistemáticos de monitoramento e avaliação do Programa Bolsa Família, inclusive quanto aos efeitos de longo prazo sobre a pobreza, para retroalimentar o ciclo da política pública;

9.2. comunicar esta decisão aos órgãos abaixo listados:

9.2.1. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;

9.2.2. Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados, em função de suas diretrizes previstas no art. 32, inciso XXIX, do RICD;

9.2.3. Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, em função de suas diretrizes previstas no art. 96-B do RISF;

9.2.4. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, em função de suas diretrizes previstas no art. 2º, incisos III e V, “b”, do Decreto 11.558, de 13/6/2023;

9.3. classificar as peças do presente processo como públicas;

9.4. arquivar os autos.

10. Ata nº 37/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/9/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2189-37/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.984/2025-GABPRES

Processo: 026.295/2024-5

Órgão/entidade: SF - Comissão de Assuntos Sociais - CAS

Destinatário: COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 23/09/2025

(Assinado eletronicamente)

IVAN CERQUEIRA FILHO

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.