



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 498 - GP/TCU

Brasília, 8 de junho de 2026.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1356/2026 proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 27/5/2026, ao apreciar o processo TC-008.589/2025-9, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

Encaminho-lhe também cópia das Contribuições enviadas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), nos termos do item 9.5 da mencionada decisão.

O referido processo trata de auditoria operacional realizada nos programas e ações assistenciais de transferência de renda operacionalizados pelas três esferas de governo, com o objetivo de analisar em que medida a cobertura desses programas apresenta indícios de fragmentações, sobreposições e lacunas.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

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



Contribuições da Atricon ao Voto

Considerações e Sugestões de Encaminhamento – TC 008.589/2025-9

Excelentíssimo Senhor Ministro,

Cumprimentando Vossa Excelência pela profundidade técnica e pela relevância institucional do voto apresentado nos autos da presente auditoria operacional, a Atricon registra, inicialmente, sua compreensão de que o trabalho realizado possui especial importância para o debate nacional sobre a proteção social brasileira.

Não se trata apenas de auditoria sobre sistemas, cadastros ou desenhos administrativos de programas de transferência de renda. O relatório evidencia tema de elevada sensibilidade social: a capacidade do Estado brasileiro de identificar, alcançar e proteger famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

O levantamento realizado pela unidade técnica, ao identificar quase mil programas estaduais, distritais e municipais de transferência de renda em funcionamento no país, revela, de um lado, o esforço de diversos entes federativos para ampliar a rede de proteção social. De outro, demonstra que essa expansão ocorreu de forma heterogênea, pouco coordenada e sem visão nacional suficientemente integrada.

O ponto mais sensível, contudo, está nas lacunas de cobertura. Conforme demonstrado no relatório, quase 500 mil famílias habilitadas ao Programa Bolsa Família encontravam-se em municípios nos quais não havia programa estadual ou municipal de renda mínima complementar. Trata-se de achado de elevada gravidade social, pois envolve famílias em situação de vulnerabilidade que, embora identificadas como elegíveis, permanecem sem proteção suficiente.

Esse quadro ganha contornos ainda mais relevantes diante das desigualdades territoriais brasileiras. Estados e municípios com maior capacidade fiscal e administrativa conseguem criar programas próprios, estruturar sistemas e complementar a proteção federal. Já os entes mais frágeis, muitas vezes situados em regiões com maior vulnerabilidade social, permanecem mais dependentes da atuação da União.

Na prática, isso significa que a proteção social oferecida a uma família pobre pode variar de forma significativa conforme o território em que ela vive. Essa constatação merece atenção especial do controle externo, pois toca diretamente a efetividade de direito social fundamental previsto na Constituição.



A assistência social nem sempre ocupa, no debate público, o mesmo espaço conferido a áreas como saúde e educação. Contudo, em um país ainda marcado por pobreza, insegurança alimentar e profundas desigualdades regionais, a proteção social constitui dimensão essencial da dignidade humana, da cidadania e da própria estabilidade democrática.

Nesse sentido, a fragmentação identificada pela auditoria não deve ser compreendida apenas como problema de interoperabilidade de dados. Ela afeta a vida concreta das pessoas, podendo dificultar o acesso aos benefícios, reduzir a transparência sobre os direitos disponíveis, impedir a identificação de famílias desassistidas e limitar a capacidade do Estado de avaliar se os recursos aplicados estão, de fato, melhorando as condições de vida da população vulnerável.

Por essa razão, entende-se que os achados desta auditoria podem ser analisados sob dupla perspectiva. A primeira é administrativa e federativa: aprimorar a coordenação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, fortalecer o uso integrado do Cadastro Único e reduzir sobreposições ou lacunas indevidas. A segunda é social e substantiva: verificar se a política pública está chegando a quem mais precisa e se está produzindo resultados concretos na redução da pobreza e das vulnerabilidades.

Essa compreensão também reforça o papel contemporâneo dos Tribunais de Contas. O controle externo não se limita à verificação formal da legalidade dos gastos. Cabe também aos Tribunais contribuir para que políticas públicas relevantes sejam mais bem coordenadas, mais transparentes e mais efetivas para o cidadão, em linha com a NBASP 12, que vincula a atuação do controle à geração de valor público, ao fortalecimento da *accountability* e à melhoria concreta da vida das pessoas.

Diante disso, a Atricon reconhece a pertinência dos encaminhamentos já propostos no voto, especialmente quanto ao fortalecimento da coordenação federativa e da interoperabilidade de dados relacionados às políticas de proteção social. Não obstante, considerando a amplitude e a gravidade dos achados identificados, entende-se que há espaço para a incorporação de encaminhamentos complementares, voltados a ampliar a transparência ativa, enfrentar lacunas de cobertura, fortalecer capacidades institucionais subnacionais, induzir mecanismos de avaliação da efetividade da política pública e dar maior repercussão institucional ao trabalho realizado.



Nesse sentido, sugere-se avaliar a possibilidade de incorporação dos seguintes encaminhamentos complementares:

1. Transparência ativa e acesso informado do cidadão

Recomendação sugerida:

Recomendar ao MDS que avalie mecanismos voltados à ampliação da transparência ativa e da acessibilidade das informações relativas aos programas de transferência de renda das diferentes esferas federativas, de modo a facilitar a compreensão, pelo cidadão, das políticas públicas disponíveis, dos respectivos critérios de elegibilidade e das formas de acesso aos benefícios.

Impacto público esperado:

Espera-se que a medida contribua para reduzir barreiras de informação enfrentadas por famílias vulneráveis, facilitar o acesso aos benefícios disponíveis e fortalecer a accountability da política pública perante o cidadão.

2. Estratégia nacional para mitigação das lacunas de cobertura

Recomendação sugerida:

Recomendar ao MDS que avalie a elaboração de estratégia nacional, em articulação com estados, Distrito Federal, municípios e instâncias interfederativas do Suas, para identificação, priorização e mitigação das lacunas de cobertura dos programas de transferência de renda, com especial atenção às famílias habilitadas e não atendidas pelo Programa Bolsa Família situadas em territórios sem oferta complementar estadual, distrital ou municipal de renda mínima.

Impacto público esperado:

Espera-se que a medida contribua para identificar famílias em situação de vulnerabilidade atualmente não alcançadas pelas políticas de renda, priorizar territórios mais críticos e reduzir desigualdades territoriais na proteção social.

3. Monitoramento e avaliação da efetividade das políticas de transferência de renda

Recomendação sugerida:

Recomendar ao MDS que desenvolva, em articulação com estados e municípios, mecanismos de monitoramento e avaliação da efetividade das políticas de transferência de renda, incluindo indicadores relacionados à redução de vulnerabilidades sociais, insegurança alimentar, evasão escolar, proteção da primeira infância e inclusão produtiva.



Impacto público esperado:

Espera-se que a medida fortaleça a capacidade do Estado de avaliar se os programas de transferência de renda estão produzindo resultados concretos na redução da pobreza, na proteção das famílias vulneráveis e na melhoria das condições de vida da população atendida.

4. Fortalecimento das capacidades institucionais dos entes subnacionais

Recomendação sugerida:

Recomendar ao MDS que avalie estratégias de apoio técnico e fortalecimento institucional dos entes subnacionais, especialmente municípios de menor capacidade administrativa, voltadas ao aprimoramento da gestão, integração de dados e monitoramento dos programas locais de transferência de renda.

Impacto público esperado:

Espera-se que a medida contribua para reduzir assimetrias de capacidade entre os entes federativos, qualificar a gestão local dos programas sociais e melhorar a entrega da política pública à população vulnerável, especialmente em municípios com menor estrutura administrativa.

5. Comunicação a atores estratégicos do governo federal, Congresso e instâncias do Suas

Encaminhamento sugerido:

Dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, às comissões competentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e à Comissão Intergestores Tripartite do Suas, considerando a relevância federativa, orçamentária, tecnológica e social dos achados, especialmente quanto às lacunas de cobertura, à fragmentação institucional, à baixa interoperabilidade e à necessidade de fortalecimento da coordenação nacional das políticas de transferência de renda.

Impacto público esperado:

Espera-se que a medida amplie a repercussão institucional dos achados, favoreça respostas coordenadas entre os órgãos responsáveis pela política pública e estimule o debate federativo, legislativo e orçamentário necessário ao aprimoramento da proteção social.

6. Acompanhamento coordenado pelo Sistema Tribunais de Contas

Encaminhamento sugerido:

Dar ciência à Rede Integrar, à Atricon, ao Instituto Rui Barbosa e aos Tribunais de Contas participantes da auditoria, para que avaliem estratégias



coordenadas de acompanhamento da governança interfederativa das políticas de transferência de renda.

Impacto público esperado:

Espera-se que a medida fortaleça a atuação coordenada dos Tribunais de Contas no acompanhamento de políticas públicas complexas, ampliando sua contribuição para a governança, a accountability e a geração de valor público em benefício do cidadão.

7. Governança, focalização e sustentabilidade dos programas subnacionais de transferência de renda

Recomendação sugerida:

Recomendar ao MDS que avalie a inclusão, nos parâmetros técnicos de referência destinados aos entes subnacionais, de diretrizes relacionadas à governança, transparência, focalização, revisão periódica de elegibilidade e sustentabilidade fiscal dos programas locais de transferência de renda, observadas as autonomias constitucionais dos entes federativos.

Impacto público esperado:

Espera-se que a medida contribua para fortalecer a legitimidade, a racionalidade distributiva, a transparência e a sustentabilidade de longo prazo das políticas subnacionais de transferência de renda, reduzindo riscos de descontinuidade, baixa focalização e fragilidades de governança.

Tais encaminhamentos complementares buscam conferir maior densidade institucional às conclusões da auditoria, ampliando seus efeitos para uma agenda de governança federativa, transparência, fortalecimento de capacidades estatais, sustentabilidade das políticas subnacionais e melhoria concreta da proteção social oferecida à população vulnerável.

Respeitosamente,

Conselheiro **EDILSON SILVA**

Presidente

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.589/2025-9

Natureza: Relatório de Auditoria

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

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. PROGRAMAS E AÇÕES ASSISTENCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO. AVALIAÇÃO DE FRAGMENTAÇÕES, SOBREPOSIÇÕES E LACUNAS NA COBERTURA DAS POLÍTICAS SOCIAIS. GESTÃO FRAGMENTADA E BAIXA INTEROPERABILIDADE TECNOLÓGICA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS. ELEVADA SIMILARIDADE E SOBREPOSIÇÃO ENTRE PROGRAMAS LOCAIS E FEDERAIS, SEM A DEVIDA COORDENAÇÃO. EXISTÊNCIA DE LACUNAS RELEVANTES NA PROTEÇÃO SOCIAL, COM FAMÍLIAS HABILITADAS EM FILA DE ESPERA SEM ACESSO A BENEFÍCIOS COMPLEMENTARES, ESPECIALMENTE NAS REGIÕES NORTE E NORDESTE. AUSÊNCIA DE REGISTRO SISTEMÁTICO PELO ÓRGÃO CENTRAL SOBRE INICIATIVAS SUBNACIONAIS. DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO A DIVERSOS ÓRGÃOS E ENTIDADES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a muito bem lançada instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), que contou com a concordância do corpo dirigente da unidade (peças 55-57):

“1- INTRODUÇÃO

- 1. Trata-se de auditoria operacional, nos programas e ações assistenciais de transferência de renda, operacionalizados pelas três esferas de governo, com o objetivo de analisar em que medida a cobertura deles apresenta indícios de fragmentações, sobreposições e lacunas (FSL).*
- 2. Para fins deste trabalho, consideraram-se programas assistenciais de renda quaisquer auxílios financeiros, bolsas ou concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos ou famílias em vulnerabilidade, risco social ou pobreza monetária, que exigissem ou não condicionalidades.*
- 3. O escopo da auditoria abrangeu os programas de transferência direta de renda vigentes entre janeiro de 2024 e julho de 2025, no âmbito da União, dos 26 Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. As análises também abrangeram incentivos financeiros educacionais ou de qualificação profissional desde que fizessem uso do Cadastro Único.*
- 4. Não integraram o escopo a avaliação da conformidade de pagamentos ou da elegibilidade de beneficiários, nem a verificação de fraudes ou desempenho operacional isolado de cada programa. Tampouco foram consideradas assistências via subsídios tarifários, isenções fiscais, prestação de bens e serviços, ou benefícios eventuais.*

1.1 - Problemas identificados

5. *A proteção social é estruturada de forma compartilhada entre os entes federativos, nos termos do art. 23, inciso X, da Constituição Federal. Além disso, o art. 204 da Constituição dispõe que a assistência social deve ser organizada de forma descentralizada e participativa, na forma que cabe à União a coordenação e definição de normas gerais, e aos Estados e Municípios a coordenação e a execução dos respectivos programas socioassistenciais.*
6. *A descentralização, embora necessária, amplia o risco de fragmentações, sobreposições e lacunas decorrentes de dificuldades de coordenação federativa, articulação intergovernamental e integração de bases de informação. A ausência de visão consolidada sobre os benefícios concedidos nas três esferas pode resultar em ineficiências, desigualdade no acesso e uso inadequado de recursos públicos, reforçando a necessidade de avaliação sistemática desses riscos.*

1.2 - Antecedentes e deliberação que originou a fiscalização

7. *A renda básica familiar constitui direito social fundamental, nos termos do art. 6º, parágrafo único, da Constituição Federal, integrando o conjunto de políticas públicas voltadas à proteção social básica e à garantia de condições mínimas de subsistência às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.*
8. *A relevância social, política e institucional desses programas, aliada ao volume de recursos envolvidos e à multiplicidade de arranjos federativos existentes, confere elevado interesse público ao tema, evidenciando a importância de iniciativas de controle voltadas ao aprimoramento da transparência, **accountability** e coordenação intergovernamental.*
9. *Assim, esta auditoria foi autorizada pelo Acórdão 761/2025 – TCU - Plenário (TC 004.437/2025-0), e integra a Ação de Cooperação nº 1 da Rede Integrar, vinculada ao Grupo Temático de Assistência Social e Programas de Transferência de Renda, coordenada pelo TCE-RJ e pelo TCU, e que conta com a participação de outros treze TCEs.*

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

Questão 1 – Existem mecanismos de monitoramento que permitam acompanhar a gestão integrada de transferências de renda no âmbito do Suas e assegurar a ampla divulgação dos benefícios ao cidadão?

Questão 2 – Há indícios de fragmentação, sobreposição ou lacunas entre os programas de transferência de renda das diferentes esferas de governo?

Fonte: elaboração própria.

1.4 - Metodologia e critérios

11. *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).*
12. *Na primeira fase, foram coletados dados preliminares de programas estaduais e de capitais existentes e realizada entrevista com seis gestores, com o fim de compreender o modelo de gestão adotado nos benefícios próprios de transferência de renda, incluindo suas potencialidades, limitações, e eventuais desafios enfrentados pelos entes.*

13. Isso contribuiu para a elaboração e aplicação nacional de questionário eletrônico visando mapear as iniciativas estaduais, distritais e municipais existentes, cujos procedimentos, conteúdo e resultados se encontram detalhados no Apêndice **Error! Reference source not found.**
14. O questionário foi enviado a gestores de 5.570 municípios, 27 estados e Distrito Federal. Participaram efetivamente 4.292 entes distintos (taxa de não resposta de 23,3%), incluindo a totalidade dos governos estaduais e 23 capitais, além dos demais municípios que responderam ao instrumento. Desses, 698 informaram ter algum programa assistencial de renda, escopo dessa fiscalização
15. Na segunda fase, este trabalho utilizou a metodologia de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas (FSDL), adaptada pelo TCU a partir de referenciais do U.S. Government Accountability Office (GAO), peça 18.
16. A análise FSDL permitiu comparar tanto elementos finalísticos dos programas mantidos pelas três esferas de governo – como objetivos, produtos, público-alvo –, quanto estruturas de atuação, como instituições, recursos orçamentários e sistemas de informação. Para mensurar a similaridade de desenho, utilizou-se a versão ponderada do Índice de Similaridade de Jaccard, tomando as políticas públicas federais como referência, conforme detalhado no Apêndice **Error! Reference source not found.**
17. Por fim, embora utilize a abordagem FSDL, a duplicidade (D) não compôs o escopo da auditoria, uma vez que, para sua análise, seria necessário obter as bases de dados de beneficiários de cada programa, procedimento não previsto na presente fiscalização. O risco de ocorrência de duplicidades, no entanto, é abordado como possível efeito.
18. Em observância às normas de auditoria, a versão preliminar deste relatório foi submetida ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) para manifestação. Os comentários apresentados pelos gestores foram analisados e devidamente integrados a esta versão definitiva, conforme detalhado no Apêndice C.

1.5 - Organização do relatório

19. O relatório está organizado em seis tópicos. O primeiro apresenta a identificação da auditoria, com informações sobre seu escopo e objetivos. O segundo traz uma breve visão geral do objeto. Os capítulos seguintes reúnem o panorama descritivo dos programas de renda mapeados, os achados de auditoria (agrupados por dimensão FSL), seguidos das conclusões e das propostas de encaminhamento.
20. Nos elementos pré-textuais constam as listas de siglas, tabelas, figuras e o sumário. Já nos pós-textuais estão dispostos: a análise detalhada sobre sobreposição entre programas de renda voltados a filhos de vítimas de feminicídio (Apêndice A); a metodologia detalhada (Apêndice B); e análise dos comentários do gestor (Apêndice C).

1.6 - Benefícios estimados

21. Os benefícios esperados com o presente trabalho estão associados, principalmente, ao levantamento e à sistematização de informações sobre programas estaduais, distritais e municipais de transferência de renda, contribuindo para reduzir lacunas existentes na disponibilidade de dados oficiais sobre esses instrumentos.
22. Ademais, a utilização da abordagem FSDL pode gerar insumos que, em perspectiva, auxiliem a compreensão sistêmica da atuação federativa no campo da transferência de renda, ao explicitar como diferentes iniciativas se relacionam entre si no território e seus efeitos, positivos ou negativos.

2 - VISÃO GERAL DO OBJETO

23. Os programas de transferências de renda referem-se a todas as iniciativas em que os recursos são fornecidos diretamente aos beneficiários, seja em dinheiro físico ou eletrônico, cupons/vouchers ou moeda digital. Focalizados em famílias ou indivíduos, são uma alternativa a provisão direta de bens (como cestas básicas) ou prestação de serviços (como oferta de refeições), o que amplia a autonomia e o mínimo de dignidade àqueles em situação de extrema vulnerabilidade social, em atenção ao art. 1º, incisos II e III, da CF e ao art. 4º, inciso III, da Loas.

24. Nesse contexto, os programas podem apresentar múltiplos desenhos, diferindo conforme o público alcançado, o montante concedido, a periodicidade dos repasses, o tempo de duração, os critérios de elegibilidade, a existência ou não de exigências associadas ao recebimento do benefício (condicionalidades) e os limites de uso (restrições).

25. Observe-se que a elegibilidade (critérios para a seleção dos beneficiários) é diferente da condicionalidade (obrigações de fazer, em regra) e da restrição (como o benefício pode ser gasto).

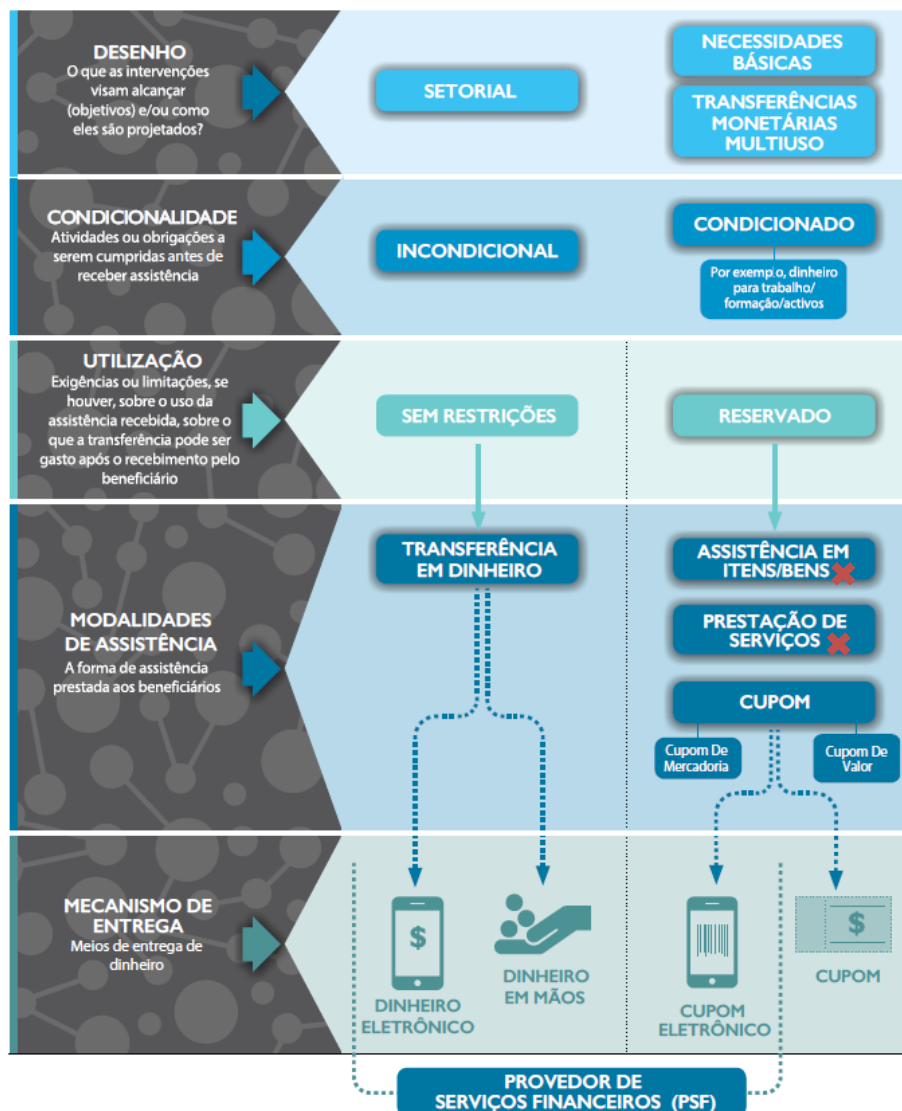
26. Critérios são as exigências iniciais para alguém ser incluído ou mantido em um programa, como renda per capita mínima, por exemplo.

27. Já as condicionalidades referem-se às atividades ou obrigações prévias ou posteriores que um beneficiário deve cumprir para receber a assistência (por exemplo, matricular crianças na escola, se vacinar, avaliar a desnutrição, realizar um trabalho, participar de capacitações etc.). A depender do objetivo, alguns programas podem exigir que os beneficiários não só façam, mas obtenham resultados acordados como condição para receber parcelas subsequentes.

28. As restrições estão vinculadas aos diferentes limites de usos que um benefício pode ter. Alguns podem ser gastos livremente; já outros apresentam restrições em onde e como podem ser utilizados (p. ex. somente supermercados locais para compra de alimentos).

29. A Figura 1 resume os principais termos relacionados ao tema:

Figura 1 - Termos-chave dos programas de transferência monetária

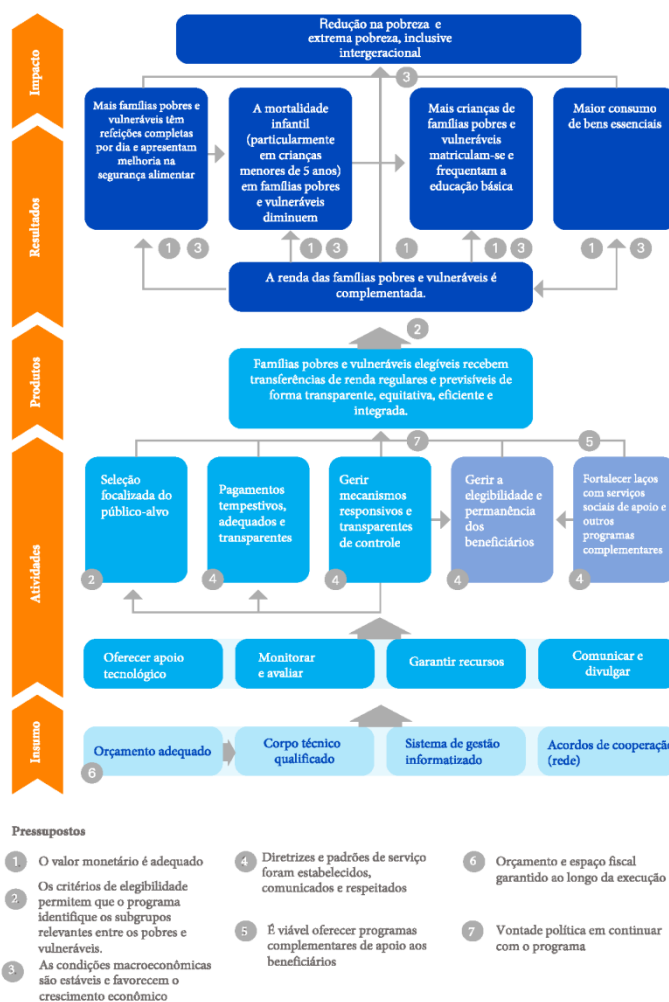


Fonte: Adaptado do Anexo I do ‘Glossário de terminologia para programas de transferência monetária’, desenvolvido pela Calp Network / Unicef.

30. De modo geral, as finalidades desse tipo de programa organizam-se em três eixos estruturantes: (i) proteção social e garantia de mínimos existenciais, voltada à redução da pobreza monetária, ao enfrentamento da insegurança alimentar e à mitigação de vulnerabilidades socioeconômicas; (ii) promoção da autonomia e inclusão produtiva, orientada ao desenvolvimento de capacidades, ao fortalecimento de habilidades laborais e à inserção no mercado de trabalho; e (iii) promoção da permanência e do desempenho educacional, por meio de incentivos financeiros destinados a reduzir desigualdades educacionais e prevenir a evasão escolar.

31. No primeiro eixo, ao elevar a renda média familiar, iniciativas desse tipo têm o potencial de aumentar o consumo de bens essenciais, melhorar indicadores de bem-estar e de diversidade alimentar, ampliar o acesso a serviços de saúde e educação e reduzir o trabalho infantil. A depender da intervenção, também podem fortalecer o poder de decisão das mulheres e ampliar suas escolhas.

Figura 2 - Lógica de intervenção - Programas sociais de renda



Fonte: adaptado de *Qualitative Study of the Social Cash Transfer Programme in Urban Zambia* (Unicef-Fundo das Nações Unidas para a Infância).

Breve histórico dos programas federais de segurança de renda no Brasil

32. Nos anos 1990, surgiram iniciativas locais e debates acadêmicos inspirados na ideia de uma renda básica, proposta por Eduardo Suplicy, que buscavam mitigar a pobreza. Vários municípios e estados mais estruturados lançaram programas próprios de transferência condicionada. Um exemplo foi o Bolsa Escola de Campinas, iniciado em 1995, que vinculava o auxílio à frequência escolar e à baixa renda familiar. Essas ações pioneiras tinham alcance restrito e dependiam exclusivamente de recursos locais.

33. *A partir do final da década, o governo federal passou a criar programas nacionais que ampliaram a cobertura dessas políticas. Destacam-se o Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima Vinculado à Educação (Lei 9.533/1997, operacionalizado em 1999), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti (1996), o Bolsa Escola Federal (Lei 10.219/2001), o Bolsa Alimentação (MP 2.206/2001), o Bolsa-Renda (MP 2.213-1/2001) e o Auxílio-Gás (Lei 10.453/2002).*
34. *Paralelamente, foram criados instrumentos essenciais de gestão, como o Cadastro Único (2001), que unificou dados das famílias, e o Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza (EC 31/2000), que garantiu fontes estáveis de financiamento. Essas iniciativas abriram caminho para a unificação das políticas sociais federais e resultaram na criação do Programa Bolsa Família, em 2003.*
35. *Atualmente, destacam-se três programas do governo federal, que apresentam objetivos, critérios de elegibilidade, formas de gestão e modos de execução distintos.*
36. *O reformulado Programa Bolsa Família (PBF), regido pela Lei 14.601/2023, é uma política de transferência direta e condicionada de renda, voltada ao enfrentamento da fome, à redução de vulnerabilidades socioeconômicas e à interrupção do ciclo intergeracional da pobreza.*
37. *O programa busca promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, com ênfase em crianças, adolescentes e jovens. São elegíveis as famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) cuja renda familiar per capita mensal não ultrapasse R\$ 218,00. Em 2024, a alocação orçamentária federal totalizou R\$ 168,2 bilhões.*
38. *A transferência é composta por diferentes benefícios, entre eles o Benefício de Renda de Cidadania (BRC), de R\$ 142,00 por integrante, e o Benefício Complementar (BCO), que assegura valor mínimo de R\$ 600,00 por família. A manutenção do benefício depende do cumprimento de condicionalidades nas áreas de saúde (pré-natal, vacinação e acompanhamento nutricional) e educação, mediante frequência escolar mínima. A gestão do PBF é descentralizada e compartilhada entre União, Estados e Municípios, sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com a Caixa Econômica Federal atuando como agente operador e pagador.*
39. *Já o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no art. 20 da Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - Loas), é um benefício assistencial não contributivo, sem condicionalidades, que garante um salário-mínimo mensal ao idoso com 65 anos ou mais ou à pessoa com deficiência que não possa prover a própria subsistência, resultando em transferências ao longo de 2024 de R\$ 106,7 bilhões.*
40. *O critério geral de elegibilidade estabelece renda familiar per capita igual ou inferior a um quarto do salário-mínimo, podendo ser ampliado para até meio salário-mínimo, a depender da avaliação de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade e da situação de vulnerabilidade. No último caso, essa ampliação precisa ser regulamentada pelo Poder Executivo.*
41. *Trata-se de benefício individual, sob coordenação do MDS, e operacionalizado e pago pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Para pessoas com deficiência, a elegibilidade depende de avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.*
42. *Por sua vez, o Auxílio Gás dos Brasileiros, instituído pela Lei 14.237/2021, tem por finalidade mitigar o impacto do preço do gás liquefeito de petróleo (GLP) no orçamento das famílias de baixa renda. No ano de 2024, foram transferidos o total aproximado de R\$ 3,5 bilhões.*
43. *O benefício, pago bimestralmente, corresponde a 100% da média nacional do preço do botijão de 13 kg, em razão do Adicional Complementar previsto na Lei nº 14.601/2023. São elegíveis as famílias inscritas no CadÚnico com renda per capita de até meio salário-mínimo ou aquelas que possuam beneficiário do BPC em sua composição. O auxílio é preferencialmente concedido à mulher responsável pela família e é financiado por dotações orçamentárias específicas. A gestão e execução cabem ao MDS, que utiliza, quando aplicável, a estrutura operacional do Programa Bolsa Família.*

3 - CAPÍTULO 1 - PANORAMA GERAL DOS PROGRAMAS ASSISTENCIAIS DE RENDA ESTADUAIS, DISTRITAIS E MUNICIPAIS

44. Este capítulo analisa o conjunto de programas sociais de renda existentes nos estados, Distrito Federal e municípios brasileiros, com base nos dados coletados por meio da pesquisa eletrônica aplicada no âmbito desta auditoria, cuja metodologia está detalhada no Apêndice **Error! Reference source not found.**
45. A análise tem caráter **eminentemente descritiva** e busca oferecer uma visão integrada sobre a extensão, a diversidade e a distribuição territorial desses programas, bem como sobre sua evolução recente, cobertura populacional e volume de recursos envolvidos.
46. O levantamento identificou 2.046 programas estaduais, distritais e municipais, dos quais 914 se enquadraram no escopo desta auditoria.
47. Esses programas estão distribuídos por 23 governos estaduais e do Distrito Federal (exceto AC, MG e PA) e 675 municípios, evidenciando que a atuação desses entes no campo da transferência de renda constitui prática relativamente disseminada no país, com distintas coberturas, volumes envolvidos e desenhos programáticos, mas ainda com menor incidência em regiões como a Amazônia legal e semiárido nordestino:

Figura 3 - Distribuição dos municípios com programas próprios de renda



Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados na pesquisa eletrônica, considerando municípios com ao menos um benefício vigente no período de jan./24 a jul./25 (peça 20, item não digitalizável). Nota: Desconsiderados benefícios federais, estaduais e distritais.

48. Abaixo a lista dos 25 maiores programas, em termos de orçamento anual, que juntos somam R\$ 6,4 bilhões dos R\$ 8,07 bilhões levantados:

Tabela 1 - Programas estaduais, distritais e municipais com maior orçamento anual estimado (top 25)

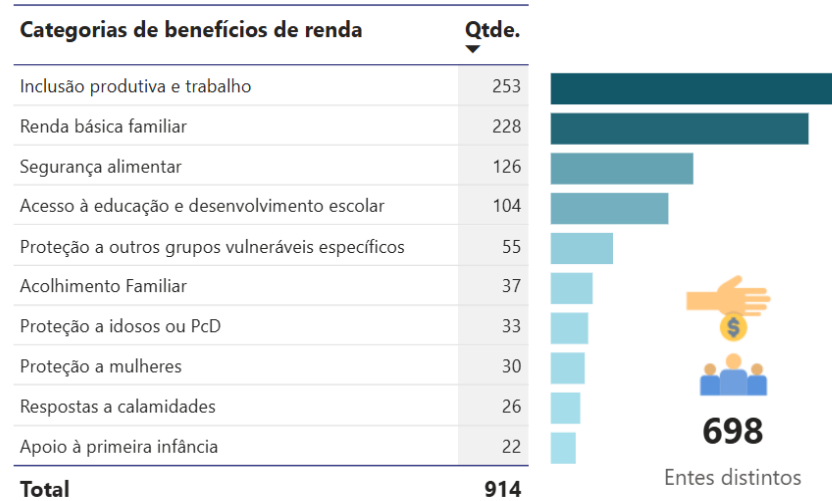
Ente	Ano	Programa	Categoria	Valor médio*	Despesa (R\$) 12 meses
Bahia	2021	Bolsa Presença	Incentivo Escolar	até R\$ 200	607.000.000
São Paulo	2025	Superação	Renda básica familiar	até R\$ 200	500.000.000
Amazonas	2021	Auxílio Estadual	Renda básica familiar	até R\$ 200	494.000.000
Pernambuco	2023	Mães de Pernambuco	Apoio à primeira infância	R\$ 201 a R\$ 400	416.000.000
Goiás	2021	Bolsa Estudo	Incentivo Escolar	até R\$ 200	379.000.000
Santa Catarina	2022	Bolsa Estudante	Incentivo Escolar	R\$ 401 a R\$ 600	375.000.000
Distrito Federal	2021	Prato Cheio	Segurança alimentar	R\$ 201 a R\$ 400	300.000.000
Goiás	2021	Programa Mães de Goiás	Apoio à primeira infância	R\$ 201 a R\$ 400	285.000.000
Niterói/RJ	2022	Moeda Social Arariboia	Renda básica familiar	R\$ 401 a R\$ 600	276.000.000
Alagoas	2019	Cartão Cria	Apoio à primeira infância	até R\$ 200	270.000.000
Mato Grosso do Sul	2023	Programa Mais Social	Renda básica familiar	R\$ 401 a R\$ 600	268.456.560
Rio Grande do Sul	2023	Volta por cima	Respostas a calamidades	Acima de R\$ 800	251.120.000
Maranhão	2025	Maranhão Livre da Fome	Segurança alimentar	R\$ 201 a R\$ 400	240.000.000
Ceará	2023	Cartão Ceará Sem Fome	Segurança alimentar	R\$ 201 a R\$ 400	209.217.092
Maricá/RJ	2013	Renda Básica de Cidadania	Renda básica familiar	R\$ 201 a R\$ 400	200.000.000
Ceará	2017	Cartão Mais Infância Ceará	Apoio à primeira infância	até R\$ 200	193.253.954
Alagoas	2021	Cartão Escola 10	Incentivo Escolar	até R\$ 200	192.000.000
Goiás	2021	Universitário do Bem	Incentivo Escolar	Acima de R\$ 800	150.000.000
Rio Grande do Sul	2021	Todo Jovem na Escola	Incentivo Escolar	até R\$ 200	147.000.000
Goiás	2021	Aprendiz do Futuro	Inserção profissional juvenil	Acima de R\$ 800	140.517.453
Mato Grosso	2023	SER Família	Renda básica familiar	até R\$ 200	129.000.000
Distrito Federal	2021	DF Social	Renda básica familiar	até R\$ 200	124.135.605
Roraima	2020	Cesta da Família	Segurança alimentar	até R\$ 200	121.000.000
Espírito Santo	2011	Bolsa Capixaba	Renda básica familiar	R\$ 401 a R\$ 600	72.000.000
Rio de Janeiro/RJ	2025	Primeira infância carioca	Apoio à primeira infância	até R\$ 200	70.000.000

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados na pesquisa eletrônica (peça 20, item não digitalizável). Nota: Valor médio considerando somente repasses mensais. Diferentes desenhos podem envolver além deles, pagamentos eventuais, por exemplo. Despesa referente ao orçamento estimado para o período de 12 meses, conforme declarado pelo órgão.

49. Por sua vez, a análise das categorias dos programas revela elevada heterogeneidade nos instrumentos adotados pelos entes. Observa-se a coexistência de benefícios de renda básica familiar, iniciativas voltadas à segurança alimentar, à primeira infância, à permanência escolar ou à qualificação profissional, bem como outras modalidades de transferência monetária. Essa diversidade indica que,

embora agrupados sob a categoria ampla de benefícios de renda, os programas apresentam finalidades e arranjos operacionais distintos, refletindo escolhas locais quanto às formas de enfrentamento da vulnerabilidade socioeconômica.

Figura 4 - Distribuição de programas estaduais, distritais e municipais de renda, por categoria



Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados na pesquisa eletrônica (peça 20, item não digitalizável), considerando a existência de programa vigente em pelo menos um ponto do período analisado (jan. 24 a jul. 25).

50. Destacam-se os programas de inclusão produtiva e trabalho, com despesa anual estimada de R\$ 480 milhões, presentes majoritariamente na região Sudeste (159) e Sul (40), e que se caracterizam, em sua maioria, pelo pagamento de bolsa financeira em contrapartida à participação em cursos de qualificação e atividades laborais de interesse público, geralmente prestadas em órgãos públicos e por meio período. Visam reduzir a vulnerabilidade econômica temporária ou sazonal, como em casos de desemprego, aproximando-se do modelo internacionalmente conhecido como **cash for work**, sendo no Estado de São de Paulo denominados **Frentes de Trabalho**. Outros presentes nessa categoria são aqueles que visam a inserção profissional juvenil, como o **Aprendiz do Futuro** (GO, R\$ 140 milhões anual).

51. Em seguida, observa-se a presença de benefícios de renda básica familiar, previstos no art. 6º, parágrafo único, da Constituição Federal, com despesa anual de R\$ 2,52 bilhões, com maior incidência nas regiões Sudeste (91) e Nordeste (86). Esses programas têm como finalidade a proteção social das famílias, por meio do aumento da renda disponível, de modo a ampliar sua capacidade de atendimento de necessidades básicas e conferir maior autonomia na gestão do orçamento familiar. Dentre os programas estaduais e distritais de maior despesa anual, citam-se os programas **Superação** (SP), **Auxílio Estadual** (AM), **Mais Social** (MS), **SER Família** (MT) e **DF Social** (DF).

52. No que se refere aos desenhos institucionais dessa categoria, identificam-se diferentes modalidades. Parte dos programas adota o modelo de transferências condicionadas (**conditional cash transfers** – CCT), nas quais o recebimento do benefício está associado ao cumprimento de contrapartidas, usualmente relacionadas às áreas de saúde e educação. Já outros programas operam sob a forma de transferências não condicionadas (**unconditional cash transfers** – UCT).

53. Nesse segundo grupo, incluem-se iniciativas que, em seus respectivos âmbitos estaduais ou locais, atendem um número mais amplo de beneficiários em comparação proporcional ao PBF, sem, contudo, atingir caráter universal. Em muitos casos, os pagamentos são realizados por pessoa integrante dos domicílios elegíveis e operacionalizados por meio de moedas digitais ou sociais locais, como ocorre no programa **Renda Básica de Cidadania do Município de Maricá/RJ** e outros semelhantes em Saquarema, Niterói e Campos dos Goytacazes.

54. Também cabe mencionar os programas voltados à segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social, com importante papel no combate à fome, com despesa anual de R\$ 1,25 bilhão. Esses programas caracterizam-se, em geral, pela transferência de recursos por meio de

cartões eletrônicos, com uso restrito a estabelecimentos comerciais previamente credenciados, destinados predominantemente à aquisição de alimentos e, em alguns casos, de gás de cozinha. Citam-se programas estaduais e distritais como o Cartão Prato Cheio (DF), Cartão Ceará Sem Fome (CE), Maranhão Livre da Fome (MA) e Cesta da Família (RR).

55. Dentre os programas de acesso à educação e desenvolvimento escolar, há aqueles com repasses financeiros para aquisição de material escolar, custeio de transporte intermunicipal, mensalidades em instituições de ensino privadas, mas, principalmente, aqueles que têm por objetivo estimular a permanência e conclusão do processo de aprendizagem escolar, que, somados, atingem a cifra de mais de R\$ 2,02 bilhões anualmente, destacando-se os programas Bolsa Presença (BA), Bolsa Estudo (GO), Bolsa Estudante (SC) e Cartão Escola 10 (AL).

56. Já os programas voltados à primeira infância, embora representem apenas 22 dos 914 programas mapeados, movimentam um volume anual estimado em R\$ 1,33 bilhão. Esses programas desempenham papel relevante na proteção social de crianças e mães, contribuindo para a promoção do desenvolvimento infantil. Entre os exemplos destacam-se o Cartão Mais Infância Ceará (CE), o Cartão CRIA (AL), o Programa Mães de Goiás (GO) e o Programa Mães de Pernambuco (PE).

57. Por sua vez, a análise dos valores médios dos benefícios evidencia a coexistência de programas com diferentes níveis de transferência financeira por família ou indivíduo, sendo que a maior parte das iniciativas realiza pagamentos com periodicidade mensal, conforme informado pelos entes respondentes (peça 20, item 15).

Figura 5 - Valores médios dos programas estaduais, distritais e municipais de renda

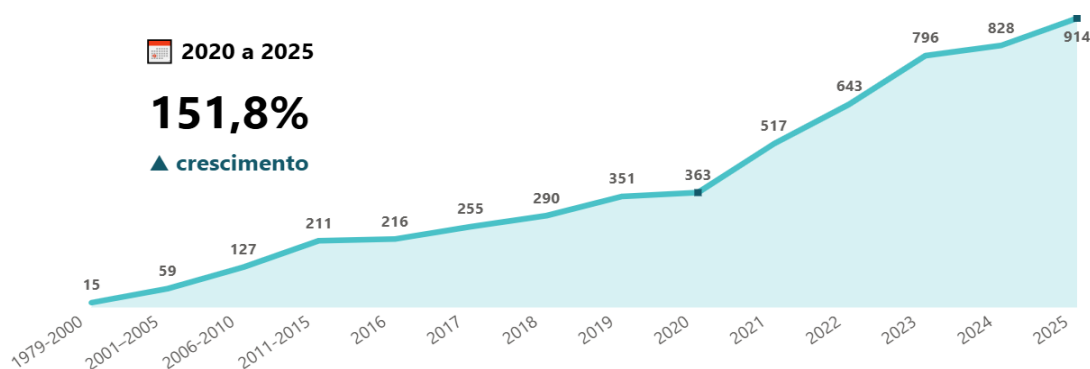
Benefício médio	Qtd	%
até R\$ 200	301	32,9%
Acima de R\$ 800	170	18,6%
R\$ 201 a R\$ 400	166	18,2%
R\$ 401 a R\$ 600	108	11,8%
R\$ 601 a R\$ 800	106	11,6%
Não informado	63	6,9%
Total	914	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados na pesquisa eletrônica (peça 20, item não digitalizável), considerando programas vigentes em pelo menos um ponto do período analisado (jan. 24 a jul. 25).

58. Observa-se que parte relevante das iniciativas apresenta valores médios até R\$ 200, enquanto outros programas adotam valores médios superiores, inclusive acima de R\$ 800. Nesse último conjunto, foram identificados 170 programas, dos quais 88 correspondem a ações de trabalho emergencial de interesse social (parágrafo 50) e 25 referem-se a subsídios financeiros para custeio das despesas da família acolhedora com o acolhido.

59. A dimensão temporal evidencia expansão recente do número de programas instituídos por estados e municípios. A evolução acumulada indica crescimento significativo a partir de 2020, com aceleração no período subsequente. O comportamento da série sugere ampliação do papel desempenhado por esses entes na provisão de benefícios assistenciais de renda, especialmente no contexto posterior à pandemia de Covid-19. Ressalte-se que essa análise se limita à descrição do padrão observado nos dados, não se prestando à identificação de relações causais.

Figura 6 - Distribuição acumulada dos programas de renda vigentes por ano de criação (até jul. 2025)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados na pesquisa eletrônica (peça 20, item não digitalizável, questão 7.1 – ano de criação). Período: Somente programas estaduais, distritais e municipais vigentes em pelo menos um ponto do período analisado (jan. 24 a jul. 25).

60. No que se refere à cobertura populacional, os programas estaduais, distritais e municipais informados alcançam, em conjunto, cerca de 8,5 milhões de pessoas beneficiárias mensalmente. Esse contingente expressivo indica que, embora muitas iniciativas tenham escopo local ou regional, esse conjunto de benefícios de renda possui alcance social relevante.

Figura 7 - Programas segundo a faixa de cobertura estimada de pessoas beneficiárias (mensal estimada)

Cobertura (pessoas beneficiárias)	Qtd programas	%	Total pessoas beneficiárias	%
Acima de 100 mil	21	2%	6.717.362	79%
De 20 a 100 mil	21	2%	1.000.878	12%
De 5 a 20 mil	41	4%	416.841	5%
De 1 a 5 mil	113	12%	248.680	3%
Até 1 mil	646	71%	112.590	1%
(Em branco)	72	8%		
Total	914	100%	8.496.350	100%

Nota: A cobertura mensal de cada benefício foi declarada pelo órgão responsável em famílias ou indivíduos. Para padronização, valores em famílias foram convertidos em indivíduos com base no tamanho médio dos domicílios brasileiros (2,79 pessoas), segundo o IBGE.

61. Da Figura 7, depreende-se que, embora o total de pessoas beneficiárias seja expressivo, a cobertura encontra-se concentrada em número reduzido de programas, enquanto a maioria das iniciativas atende contingentes relativamente pequenos. Assim, 21 programas identificados (2%) atendem 6.7 milhões de pessoas mensalmente (quase 80% dos beneficiários).

62. Em síntese, o panorama geral indica que os benefícios assistenciais de renda estaduais, distritais e municipais constituem um conjunto numeroso, heterogêneo e em expansão recente, com ampla distribuição territorial, e impacto financeiro relevante.

4 - CAPÍTULO 2 - IDENTIFICAÇÃO DE FRAGMENTAÇÃO, SOBREPOSIÇÃO E LACUNAS ENTRE BENEFÍCIOS SOCIAIS DE RENDA DAS DIFERENTES ESFERAS DE GOVERNO

63. Este capítulo apresenta os achados de auditoria identificados na etapa de execução, a partir da aplicação da análise FSDL, com foco na identificação de fragmentações, sobreposições e lacunas entre os benefícios assistenciais de transferência de renda nas três esferas de governo, estruturando-se em três achados principais, correspondentes a cada uma dessas dimensões.

4.1 - Achado 1 - Fragmentação na gestão dos benefícios de transferência de renda

64. Os esforços para o enfrentamento da pobreza monetária estão fragmentados por meio de programas de distribuição de renda operacionalizados de forma desarticulada pelas três esferas de governo, caracterizando uma **gestão fragmentada** que compromete a eficiência e a focalização das políticas sociais, amplia as desigualdades regionais e gera efeitos negativos de sobreposição e lacunas na cobertura. A ausência de adequada coordenação e integração entre CadÚnico, sistemas informatizados municipais, distritais e estaduais e mecanismos de articulação interfederativa é causa determinante para essa fragmentação sistemática na gestão de benefícios assistenciais de renda.

Critérios

65. O guia FSDL da Olacefs, denominado 'Análise FSDL: guia prático para aplicação da análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas', estabelece que a fragmentação se caracteriza 'por uma grande quantidade de atores e/ou sistemas envolvidos em uma mesma área de atuação governamental' e pode 'se tornar um problema quando ela dificulta a coordenação bem como a visão sistêmica e global do processo, tornando-o lento e ineficiente' (peça 18, p. 26).

66. Espera-se que os esforços para o enfrentamento da pobreza monetária sejam organizados de forma integrada e coordenada, funcionando como um sistema articulado entre os entes federativos, sob a coordenação do MDS. Essa coordenação deve assegurar a descentralização político-administrativa, a integração com políticas setoriais e a ampla divulgação dos benefícios e serviços disponíveis, conforme previsto na CF/88, art. 23, inciso X, e art. 204, inciso I; na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993), art. 2º, parágrafo único, e art. 4º, inciso V; na Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), art. 12, inciso XXII; e no Decreto 11.392/2023, Anexo I, art. 1º, inciso IV.

67. Nesse arranjo institucional, o CadÚnico desempenha papel estruturante como instrumento de informação e integração entre os entes federativos. Conforme o Decreto 11.016/2022, art. 2º, tem por finalidade a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda que residem no território nacional, podendo ser utilizado em todo o ciclo das políticas públicas federais, estaduais e municipais.

68. Adicionalmente, o art. 12 da Emenda Constitucional 103/2019 estabelece a instituição, pela União, de sistema integrado de dados relativos aos benefícios dos programas de assistência social, em interação com outras bases de dados, ferramentas e plataformas, para o fortalecimento de sua gestão, governança e transparência.

69. Assim, é fundamental que o sistema de assistência social disponha de registros permanentes e integrados das políticas locais de proteção social de renda, bem como de bases de dados completas e atualizadas dos beneficiários dos programas estaduais, distritais e municipais. A ausência de tais mecanismos compromete a articulação interfederativa e a efetividade das ações voltadas ao combate à pobreza e à marginalização, contrariando os critérios estabelecidos nos normativos mencionados.

Situação Encontrada

70. Para avaliar a fragmentação, foi enviado questionário eletrônico para todos os estados, municípios e Distrito Federal (metodologia - Apêndice B). Foram mapeados 914 programas, dos quais 826 continham informações completas sobre os itens 22 a 25 do questionário, utilizados na análise (peça 20). Além disso, também foram consideradas as respostas do próprio MDS aos ofícios emitidos durante a auditoria (peças 19 e 21). A análise dessas respostas evidencia que os programas de transferência de renda, em seu conjunto, são operacionalizados de forma desarticulada.

71. Fora solicitada ao MDS, lista dos programas ou benefícios de transferência de renda pagos por estados e municípios aos seus cidadãos. Em resposta de 5/6/2025, o MDS respondeu que nem a Secretaria

de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagica), unidade responsável pelo cadastro e pela avaliação e monitoramento dos programas, nem a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), possuíam lista de programas de transferência de renda por estados e municípios. Informou também que não havia, no âmbito do MDS, estudos específicos sobre programas e benefícios ofertados pelos entes subnacionais (peça 19, p. 9, 16 e 20).

72. Mais tarde, em 20/10/2025, ao ser questionado novamente, o MDS enviou os microdados que embasaram a apresentação 'Usos do Cadastro Único em Estados, Municípios e no DF', consultoria coordenada por Ninive Fonseca Machado, entre 18/11/2022 e 9/10/2023 no âmbito do Projeto Unesco 914/BRZ3051 – Edital 16/2021. A consultoria teve como objetivo 'realizar pesquisa avaliativa sobre os usos do Cadastro Único por programas sociais, órgãos e entidades nos níveis estadual, municipal e do Distrito Federal, a fim de produzir mapeamento e categorização sobre esses usos, com potencial de subsidiar o aprimoramento da gestão federal' (peça 21).

73. Essa consultoria, portanto, foi uma iniciativa pontual e, como demonstrado na resposta negativa à primeira requisição, pouco divulgada dentro do próprio Ministério. Fica assim demonstrado que o MDS, órgão federal coordenador dessas políticas de Assistência Social, não mantém registro permanente ou informações sistemáticas sobre os programas de renda estaduais e municipais, contrariando os critérios mencionados acima.

74. Na resposta ao questionário eletrônico, os gestores locais informaram que apenas 31,5% dos 826 programas de transferência de renda utilizavam sistema informatizado de gestão ou operacionalização, enquanto 62,5% utilizam apenas planilhas eletrônicas ou métodos manuais (peça 20, item 22). A ausência de estruturas informatizadas, em si, já é um relevante obstáculo para qualquer forma de integração de dados ou avaliação nacional da política de renda.

75. Além disso, 33% dos programas **não utilizam predominantemente o CadÚnico** para gestão ou seleção de seus beneficiários (peça 20, item 23). Embora o marco normativo não estabeleça a obrigatoriedade de uso do CadÚnico por todos os programas sociais, o Decreto que o regulamenta (11.016/2022) o define como instrumento destinado à identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda e à integração de políticas públicas, podendo ser utilizado nas três esferas.

76. Nesse contexto, a manutenção de bases cadastrais paralelas para finalidades semelhantes pode comprometer a racionalização dos processos de cadastramento e gerar duplicidade de registros, com efeitos sobre a consistência e a unicidade das informações, a interoperabilidade entre políticas públicas e o acompanhamento longitudinal das famílias.

77. Ademais, somente 7% dos 826 programas possuem sistema informatizado com algum grau de interoperabilidade com o CadÚnico (peça 20, item 23.3), aqui entendida como a possibilidade de consulta ou incorporação, de forma automatizada, de informações básicas do cadastro federal, como se a família está registrada e com dados atualizados, ou se é considerada de baixa renda nos termos da lei.

78. Esse cenário ocorre em um contexto no qual, embora exista solução tecnológica disponibilizada pelo Governo Federal para essa consulta automatizada, tal ferramenta não se encontra disponível para os municípios, restringindo seu acesso a órgãos e entidades federais e estaduais (peça 22, p. 2).

79. Assim, a análise integrada dessas evidências aponta para um arranjo de proteção social de renda marcado pela fragmentação, no qual os programas são majoritariamente concebidos e operacionalizados de forma isolada, com mecanismos limitados de integração de dados que dificultam a transparência, o monitoramento de desempenho e a construção de uma visão consolidada da política nacional de renda.

80. Esse isolamento é particularmente grave nos níveis municipais, em que a utilização predominante de métodos manuais, sem diretrizes claras de concepção, reporte e consolidação nacional, dificultam uma integração clara e coordenada.

Efeitos

81. A fragmentação aumenta o risco de sobreposição de programas assistenciais com efeitos negativos, como a ocorrência de beneficiários que recebem múltiplas transferências de diferentes esferas governamentais, sem que nenhum ente federativo tenha visibilidade dessa situação. Esse risco é detalhado no Achado 2, mas decorre diretamente da fragmentação diagnosticada.

82. Além disso, também contribui para a ocorrência de lacunas na cobertura, com beneficiários em situação de vulnerabilidade que podem não ser identificados ou alcançados por nenhum programa, permanecendo desprotegidos. Esse risco é tratado no Achado 3, mas também decorre da incapacidade de coordenação gerada pela fragmentação.

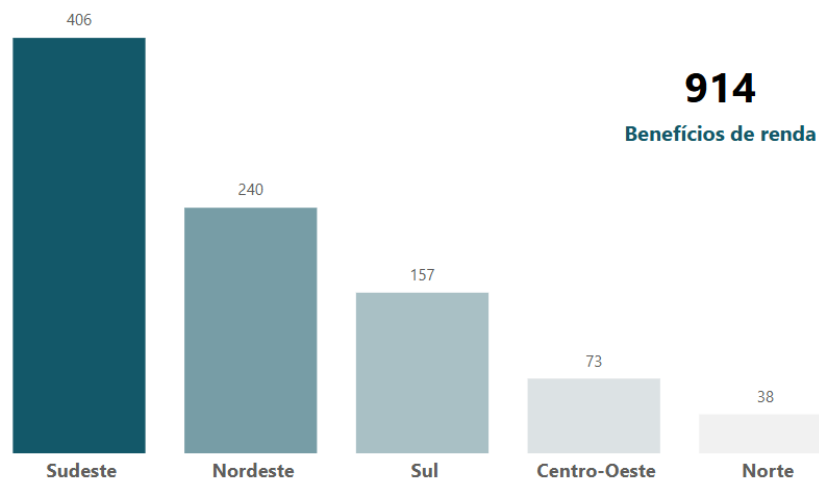
83. A duplicação de estruturas administrativas, a impossibilidade de economia de escala, e a ausência de mecanismos de avaliação integrada resultam em desperdício de recursos que poderiam ser direcionados a outras políticas de assistência social ou de complementaridade de proteção. E isso tende a gerar a ineficiência no uso dos recursos públicos.

84. A ausência de integração de dados ou de consolidação nacional **dificulta a avaliação abrangente dos impactos das políticas de transferência de renda sobre a população vulnerável**, com reflexos sobre a tomada de decisão baseada em evidências e sobre o aprimoramento contínuo dos programas.

85. Ademais, a fragmentação observada, associada a diferentes capacidades institucionais entre os entes, resulta em uma distribuição territorial heterogênea das iniciativas de transferência de renda, na qual alguns municípios desenvolvem programas próprios, enquanto outros não.

86. Conforme ilustrado na Figura 8, verifica-se que 44% dos programas de benefícios de renda informados concentram-se na região Sudeste, ao passo que a região Norte responde por aproximadamente 4% do total, evidenciando assimetrias na presença de programas entre as regiões do país, mesmo quando consideradas as diferenças na quantidade de municípios por região.

Figura 8 - Distribuição de benefícios de renda, por região



Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados na pesquisa eletrônica (peça 20, item não digitalizável), considerando a existência de programa vigente em pelo menos um ponto do período analisado (jan. 24 a jul. 25).

87. A Figura 3 do capítulo 1 complementa a análise, ao evidenciar a existência de vazios territoriais na distribuição dos municípios com programas próprios de transferência de renda, com maior concentração desses vazios na Amazônia Legal e no Semiárido, áreas que, em termos de indicadores de desenvolvimento humano, apresentam níveis inferiores à média nacional.

Causas

88. A fragmentação decorre, em nível operacional, da inexistência de instrumentos informacionais permanentes que assegurem visão sistêmica das iniciativas de transferência de renda entre os entes, especialmente no que se refere ao registro, ao compartilhamento e à consolidação nacional das informações sobre programas e beneficiários.

89. Nesse sentido, embora o Decreto 11.392/2023 atribua ao MDS a responsabilidade por planejar e coordenar a implementação das ações estratégicas da Política Nacional de Renda de Cidadania, as limitações nos instrumentos de informação (parágrafos 70 a 77) indicam barreiras na materialização dessa função.

90. *Ademais, fragilidades na definição de papéis e responsabilidades de estados e municípios na proteção social de renda contribuem para uma oferta fragmentada e pouco integrada de benefícios.*

91. *Outra possível causa é a diferença de capacidade técnica, orçamentária e administrativa para implementar políticas de assistência social, que varia significativamente entre municípios e estados. Entes com menor capacidade não conseguem estruturar adequadamente seus programas próprios, contribuindo para a fragmentação do sistema.*

Conclusão e proposta de encaminhamento

92. *Em síntese, foi constatado que a gestão dos benefícios de transferência de renda no Brasil está fragmentada, caracterizada pela não definição de mecanismos formais de coordenação interfederativa, baixa informatização dos programas locais, limitada utilização do CadÚnico e significativa disparidade regional.*

93. *Essa fragmentação compromete a eficiência e a efetividade das políticas sociais, gerando riscos de sobreposição de benefícios, lacunas de cobertura, ineficiência no uso de recursos públicos e ampliação das desigualdades regionais. Ademais, constatou-se que o MDS, órgão central responsável pela coordenação dessas políticas, não dispõe de registros permanentes e integrados das políticas locais de proteção social de renda, tampouco de bases de dados completas e atualizadas dos beneficiários.*

94. *Tal cenário evidencia a necessidade de medidas estruturantes para promover a integração de sistemas, a interoperabilidade de dados e a articulação entre as esferas de governo, de modo a assegurar maior eficiência, equidade e focalização das ações voltadas ao enfrentamento da pobreza e à proteção social.*

95. *Assim, considerando que os principais fatores que geram a fragmentação decorrem de baixa integração, precária centralização e pouca transparência relacionada aos cadastros de beneficiários em todas as esferas de governo, propõe-se determinar ao MDS, como coordenador e articulador das ações no campo da assistência social (art. 19, I, da Loas) que, no prazo de 360 dias, em atenção ao art. 12 da Emenda Constitucional 103/2019, e ao art. 11, parágrafo único, do Decreto 11.016/2022, promova articulação institucional com o Ministério da Previdência Social (MPS) para viabilizar o recebimento de informações relativas aos benefícios assistenciais de renda estaduais, distritais e municipais, no sistema integrado previsto no art. 12 da Emenda Constitucional 103/2019, estabelecendo os requisitos técnicos de interoperabilidade necessários para garantir:*

a.1) o registro dos programas;

a.2) o registro dos beneficiários; e

a.3) a interação com a base do CadÚnico.

96. *O principal benefício esperado com a implementação dessa proposta é melhoria da eficiência, pois a integração de dados e coordenação de programas permitiria eliminar redundâncias administrativas, otimizar o uso de recursos públicos e potencializar economias de escala em gestão, processamento de dados e beneficiários.*

97. *Além disso, com a visibilidade integrada dos beneficiários e programas, seria possível identificar com precisão onde estão os vazios de proteção (lacunas) e onde há sobreposição, permitindo redirecionamento de recursos para os segmentos mais vulneráveis e menos atendidos e, conseqüentemente, melhorando a focalização do sistema SUAS como um todo.*

4.2 - Achado 2 - Sobreposição entre programas de renda das três esferas de governo

98. *Foram identificados programas de transferência de renda locais com objetivos, públicos ou naturezas semelhantes aos programas federais, o que caracteriza sobreposição no desenho de políticas de transferência de renda nas três esferas de governo. No segmento de renda básica familiar, 228 programas locais se assemelham ao Programa Bolsa Família, dos quais 157 apresentam **alta ou moderada similaridade**. Esse padrão também se repete, ainda que em menor escala, em benefícios voltados a idosos, pessoas com deficiência e outros segmentos.*

99. *Ressalta-se que os efeitos de sobreposição nem sempre são negativos. Em determinados contextos, ela pode produzir efeitos positivos, como o reforço da proteção social (complementaridade), ou cobertura de lacunas.*

100. *Por outro lado, a sobreposição tende a assumir caráter **negativo em um ambiente institucional fragmentado, com falhas nos mecanismos de coordenação entre os responsáveis pela política como na definição de papéis ou fluxos de comunicação, sendo agravada, muitas vezes, pela replicação de programas entre esferas, sem diferenciação de público, critérios de acesso ou objetivo complementar.***

101. *As consequências incluem risco de duplicidade de benefícios, uso ineficiente de recursos e dificuldade de avaliar impactos das políticas.*

Critérios

102. *O padrão esperado para o desenho das políticas é a coerência e a integração. A sobreposição negativa, por sua vez, representa o resultado indesejado da falta desse alinhamento. De acordo com o Guia FSDL, a sobreposição ocorre quando duas ou mais instituições governamentais ou programas têm objetivos semelhantes, desenvolvem atividades ou estratégias similares, **ou atendem ao mesmo público-alvo (peça 18, p. 17).***

103. *O próprio Guia FSDL enfatiza que a sobreposição não precisa ser completa pois, ‘se for completa, é considerada duplicidade’, e pode ter efeitos positivos ou negativos (peça 18, p. 27):*

É a sobreposição de esforços governamentais com objetivos, atividades ou estratégias semelhantes, dirigidas aos mesmos beneficiários, incluindo sobreposição de atores, papéis, programas, benefícios e beneficiários. A sobreposição não precisa ser completa (se for completa, é considerada duplicidade). Os possíveis efeitos negativos são a ineficácia na atuação governamental, o desperdício de esforços e outros. No entanto, sobreposições podem às vezes ser benéficas se, por exemplo, um ator reforça a ação de outro, ou o substitui em caso de ausência (quando a redundância é importante).

104. *Os efeitos negativos da sobreposição podem se manifestar pela concessão simultânea de benefícios de transferência de renda por diferentes esferas governamentais aos mesmos grupos de beneficiários, sem articulação institucional adequada. Essa configuração pode envolver programas distintos com objetivos que se interseccionam, a oferta de um mesmo serviço ou produto por mais de um ator, a execução de uma mesma atividade por diferentes agentes ou ainda a existência de sistemas de informação que armazenam os mesmos dados sem integração. Tais situações podem resultar em duplicidade de esforços, ineficiência na alocação de recursos públicos e comprometimento da focalização das políticas.*

Situação Encontrada

105. *Para avaliar a sobreposição, foram selecionados apenas os programas qualitativamente categorizados pela equipe de auditoria como ‘renda básica familiar’, ‘proteção a idosos e/ou pessoas com deficiência’ e ‘benefício para aquisição de gás’, por se tratar de agrupamentos com programas federais de referência, de ampla cobertura e relevância material, permitindo a realização de análise comparativa.*

106. *Esclarece-se que as iniciativas de segurança alimentar (Sesan) e inclusão produtiva (Sisec), embora utilizem o Cadastro Único, possuem lógica de intervenção pontual e vinculada ao suporte produtivo, não compoem o rol de benefícios analisados no presente achado.*

107. *Após o agrupamento temático, a análise de sobreposição concentrou-se nas dimensões de natureza, objetivo central e público-alvo principal dos programas, que correspondiam aos itens 8, 12 e 13 do questionário eletrônico. As opções marcadas pelos respondentes foram analisadas e comparadas quantitativamente, utilizando metodologia descrita no Apêndice **Error! Reference source not found.***

108. *A natureza está relacionada ao tipo do benefício e aos termos de uso (irrestrito - quando os beneficiários podem escolher como usar a assistência, ou restrito - quando há regras sobre onde e como o valor pode ser utilizado). Por sua vez, o objetivo central descreve a finalidade pública e a transformação social pretendida. Já o público-alvo define os segmentos beneficiários.*

109. *Nesse contexto, por meio da combinação dessas duas análises (qualitativa e quantitativa), foram identificados programas estaduais e municipais com objetivos, públicos ou naturezas semelhantes aos*

programas federais de referência, o que caracteriza uma sobreposição no desenho de programas assistenciais de renda nas três esferas de governo.

110. No caso da renda básica familiar, foram identificados 228 programas locais semelhantes ao Programa Bolsa Família (PBF), dos quais 166 apresentaram alta similaridade de natureza, 27 de objetivo e 12 de público-alvo. Esse padrão se repete, em menor escala, em benefícios voltados à proteção de idosos e pessoas com deficiência, e à aquisição de gás, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2 - Síntese da sobreposição dos programas por critérios de classificação¹

Programa federal de referência	Característica principal	Total de Programas Locais	Similaridade								
			Natureza			Objetivo			Público-alvo		
			³ Alta	Média	Baixa	Alta	Média	Baixa	Alta	Média	Baixa
Programa Bolsa Família	Transferir renda básica familiar de uso livre	228	166	0	62	27	22	179	12	59	157
Benefício de Prestação Continuada	Proteger idosos ou pessoas com deficiência	32	23	0	9	20	0	12	10	5	17
Auxílio Gás dos Brasileiros²	Fornecer ou subsidiar gás	17	17	0	0	9	0	8	3	0	14

Fonte: Elaboração Própria (peça 26). Considerando benefícios vigentes em pelo menos um período de jan./2024 a jul. 2025.

Notas: ¹ A identificação de similaridade por meio do Índice de Jaccard indica convergência de desenho (natureza, público e objetivo), mas não implica, necessariamente, ineficiência.

² Para fins desta análise, consideraram-se apenas os programas locais com repasse financeiro direto, seja por dinheiro, voucher, cartão ou depósito bancário. As iniciativas baseadas em fornecimento de bens in natura, como distribuição de gás, foram excluídas por apresentarem lógica operacional distinta.

³ Interpretação do índice: valores abaixo de 0,65 indicam baixa similaridade e sobreposição irrelevante; entre 0,65-0,79, similaridade média com possível sobreposição parcial; valores iguais ou superiores a 0,80, alta similaridade.

111. A análise horizontal evidenciada pelos dados da Tabela 2 demonstra que a maior convergência entre as políticas públicas ocorre na dimensão natureza, com níveis de similaridade alta, entre 72,8% e 100%. Nas dimensões objetivo e público-alvo, ainda assim, há programas que apresentam similaridade alta ou moderada.

112. Ademais, a já mencionada análise quantitativa da sobreposição entre programas federais, estaduais e municipais também calcula a similaridade global (J_{global}) entre os desenhos, ponderando as dimensões de natureza (50%), objetivo (30%) e público-alvo (20%).

113. Nos casos dos programas de renda básica familiar, foram identificados 38 programas com alta similaridade global ao PBF, 119 moderada e 71 baixa (lista detalhada à peça 26).

114. Por sua vez, a média e a mediana de J_{global} , como medidas de tendência central, permitem uma avaliação mais robusta do grau de alinhamento entre os programas locais e o federal de referência, pois mostra tanto o panorama geral quanto o comportamento típico da maioria deles.

115. Como já exposto, no caso dos programas de renda básica familiar, foram identificados 228 programas locais semelhantes ao Programa Bolsa Família (PBF). A média de similaridade global desses programas corresponde a 0,614 e a mediana alcança 0,717, indicando uma sobreposição de nível médio.

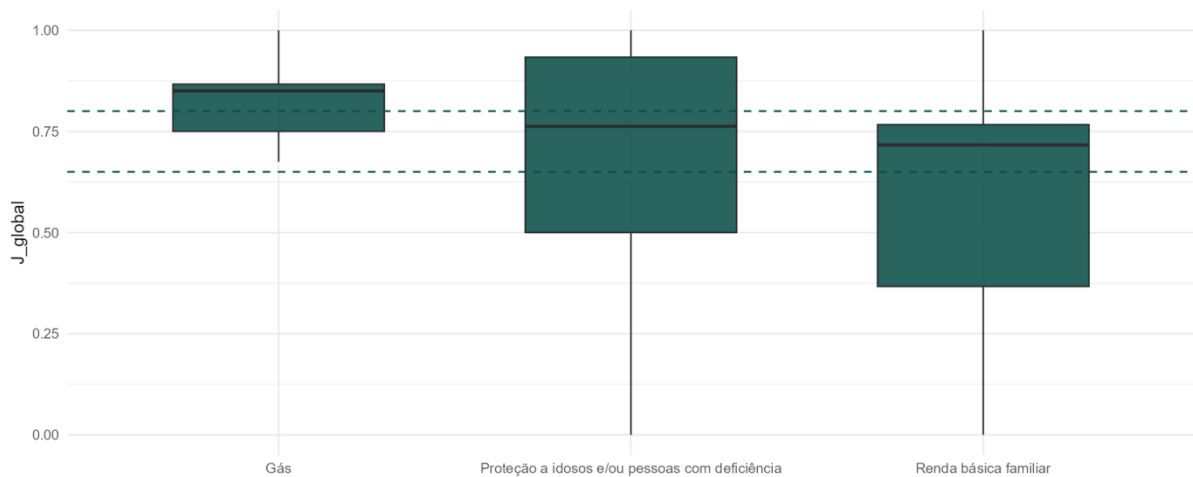
116. Esse resultado evidencia que, embora exista tendência de replicação do modelo federal, observa-se também uma dispersão significativa. A maior parte dos programas apresenta grau elevado e moderado de alinhamento, enquanto uma parcela menor, com baixa similaridade, reduz a média geral.

117. Em relação ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado à proteção de idosos e pessoas com deficiência, foram identificados 32 programas locais semelhantes, com média de similaridade global de 0,691 e a mediana de 0,762. O resultado indica uma sobreposição classificada como moderada, sugerindo que muitos programas locais se aproximam do desenho federal.

118. No caso do Auxílio Gás dos Brasileiros, a sobreposição é elevada. Os 17 programas locais semelhantes registram média de J_{global} de 0,82 e mediana de 0,85, caracterizando similaridade quase integral do modelo federal.

119. Observa-se que, nos três grupos analisados, a mediana supera de forma consistente a média, com diferenças de 0,03 no Auxílio Gás, 0,071 nos programas voltados à proteção de idosos/PcD e 0,103 no Programa Bolsa Família. A Figura 9 demonstra distribuições assimétricas, com concentração de valores acima do limiar de 0,70 e presença de outliers inferiores, especialmente no caso dos programas de renda básica familiar. Esse padrão indica que a maioria dos programas está bem alinhada ao modelo federal, enquanto uma parcela reduzida, com baixa similaridade, pressiona a média para baixo.

Figura 9 - Boxplot do índice de similaridade – Programas de Referência

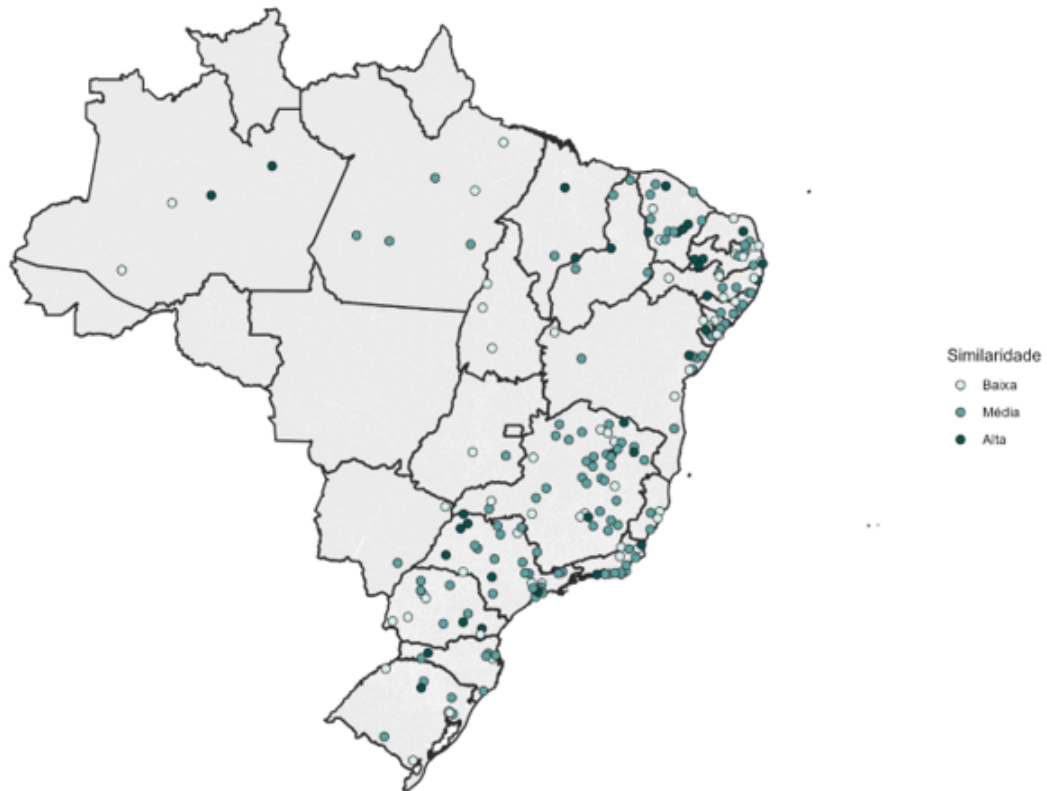


Fonte: elaboração Própria

120. Essas distribuições assimétricas fazem com que a mediana seja o indicador mais robusto de tendência central, pois não sofre influência dos valores extremos (os **outliers**) e representa melhor os programas locais. A média, embora relevante para captar o efeito de todas as observações, é sensível a valores extremos, podendo distorcer a interpretação sobre o alinhamento geral.

121. Para ilustrar a distribuição espacial da similaridade, apresenta-se a Figura 10, que sintetiza a mediana de J_{global} dos programas classificados na categoria 'Renda básica familiar' cuja política pública de referência no governo federal é o PBF. No mapa, cada círculo corresponde a uma localidade, cuja intensidade de cor é proporcional à mediana de J_{global} . Assim, quanto mais escuro o círculo, maior a similaridade, isto é, a sobreposição com o PBF.

Figura 10 - Distribuição espacial da sobreposição de Programas de Renda Básica familiar



Fonte: elaboração própria

122. Por fim, cabe ressaltar, como já mencionado, que o cálculo quantitativo, embora constitua uma referência importante para a análise, não foi o único critério considerado na identificação da sobreposição. A análise qualitativa do campo de descrição dos programas, que permitiu o agrupamento em categorias temáticas, também desempenhou papel relevante, assegurando homogeneidade interna dos estratos.

123. Além disso, as classificações de cada programa quanto à natureza, aos objetivos centrais e ao público-alvo principal foram obtidas por meio de pesquisa eletrônica dirigida aos gestores de Assistência Social, consistindo, portanto, em dados declaratórios validados amostralmente pela equipe, com base em subitens que exigiam a indicação do fundamento legal que sustentasse a resposta. Maiores detalhes podem ser consultados no Apêndice B.

Causas

124. A principal causa das sobreposições negativas de benefícios é o fenômeno da fragmentação institucional e a ausência de coordenação federativa, detalhada no Achado 1. Em síntese, a falta de interoperabilidade tecnológica e de bases de dados entre os sistemas das diferentes esferas de governo é um fator determinante, pois compromete a focalização das políticas sociais e favorece a sobreposição.

125. Por um lado, estados e municípios instituem políticas públicas que reproduzem aquelas ofertadas pela União sem diferenciação significativa quanto ao público-alvo ou aos critérios de elegibilidade. Essa prática, que pode ser motivada por diversos fatores não evidenciados no presente relatório, resulta na sobreposição de programas públicos.

126. Tal situação é observada, por exemplo, em iniciativas voltadas à renda básica familiar, que, embora o próprio Bolsa Família não tenha sido o primeiro programa de transferência de renda do país, provavelmente serviu de referência para a criação de parte significativa de outros similares instituídos posteriormente.

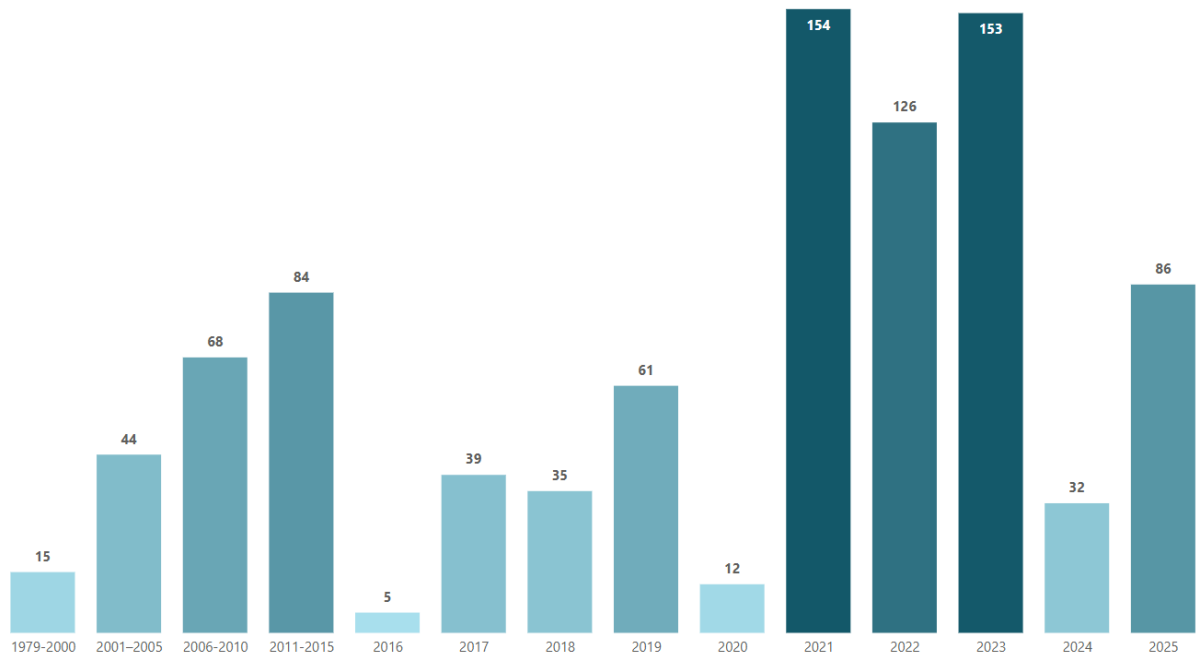
127. Por outro lado, também se observa a União replicando benefícios das esferas locais (estadual ou municipal) sem ajustes normativos ou operacionais que evitem redundâncias. Um exemplo é a Pensão Especial para órfãos do feminicídio, que já existia em outros entes e recentemente foi criada nacionalmente,

no âmbito federal, criando situações de sobreposição (análise completa no **Error! Reference source not found.**

128. Outras iniciativas locais atuais, como por exemplo os benefícios do tipo ‘frente de trabalho’ (parágrafo 3 - 50), já existentes em diversos entes do sudeste brasileiro, têm potencial para, futuramente, gerar sobreposição, caso a União decida por adotar um programa semelhante.

129. Adicionalmente, a ausência de diretrizes claras sobre mecanismos de revisão e descontinuidade contribui para a permanência de benefícios criados em caráter temporário, como durante a pandemia, que permanecem ativos mesmo após o fim da situação excepcional. A Figura 11, a seguir, demonstra o fenômeno do aumento dos benefícios assistenciais a partir de 2021, período da emergência sanitária da Covid-19.

Figura 11 - Distribuição de programas estaduais, distritais e municipais de renda, por faixa de ano de criação



Fonte: elaboração própria, com base nas respostas ao item 7.1 do questionário (ano em que o programa foi lançado). Nota: Em anos de eleições municipais (ex. 2016, 2020 e 2024), observa-se queda na criação de programas de renda, provavelmente devido a restrições da legislação eleitoral. Em 2025, foram considerados programas criados até julho, quando da aplicação do questionário.

Efeitos

130. Os efeitos indesejados da sobreposição negativa incluem o risco de ocorrência de duplicidade, ou seja, alguns beneficiários receberem múltiplos benefícios da esfera federal, estadual e municipal. Tal situação compromete a equidade e a focalização das políticas sociais, quando os recursos são concentrados indevidamente em determinados beneficiários, resultando no agravamento de desigualdades ou na exclusão de outros em situação de vulnerabilidade.

131. Outro efeito é a ineficiência alocativa e antieconomicidade no uso dos recursos públicos, uma vez que valores que poderiam ser destinados a programas complementares são aplicados em benefícios redundantes, limitando a capacidade estatal de ampliar a cobertura e financiar estratégias estruturantes de superação da pobreza.

132. Há ainda limitações na avaliação de impacto e na **accountability**, pois a coexistência de múltiplos programas e a falta de coerência dificultam a mensuração de resultados e a atribuição dos efeitos a políticas específicas, prejudicando a transparência e a tomada de decisão baseada em evidências.

133. Por fim, reconhece-se que, em contextos específicos, a sobreposição pode gerar efeitos positivos. Tais efeitos ocorrem, por exemplo, por meio de redundâncias que garantem a adaptação ou reforço mútuo

da atuação, ou quando há complementaridade funcional entre benefícios, promovendo a equidade em situações de vulnerabilidade social.

134. Contudo, tais efeitos dependem de coordenação federativa estruturada e critérios objetivos que evitem sobreposições desnecessárias ou ineficientes. No ambiente de fragmentação dos benefícios de renda assistenciais, descrito no Achado 1, a tendência é de aumento do risco de ocorrência dos efeitos indesejados da sobreposição, principalmente nos casos em que os programas são criados sem regras claras de acumulação e revisão de benefícios.

Conclusão e proposta de encaminhamento

135. Fica evidenciada a sobreposição de programas de transferência de renda nas três esferas de governo, com destaque para a replicação de objetivos, públicos-alvo e natureza entre iniciativas locais e federais. No ambiente de fragmentação descrito no Achado 1, a tendência é de ocorrência dos efeitos negativos dessas sobreposições, que incluem ineficiência na alocação de recursos, comprometimento da equidade e da focalização das políticas sociais, além de limitações na **accountability** e na mensuração de resultados.

136. Para mitigar esses problemas, é essencial promover maior integração entre as esferas de governo, com interoperabilidade tecnológica, ações que enfrentam a fragmentação e já foram propostas no âmbito do Achado 1.

137. Outras causas da sobreposição estão fora da competência do MDS e até mesmo do TCU. Não se vislumbra maneira de impedir um ente que possui autonomia de criar um benefício assistencial no âmbito de sua jurisdição, ou mesmo impedir o governo de replicar um benefício que já existe em um similar em determinado ente, ampliando-o para toda a população.

138. No entanto, é possível propor medidas para que o MDS, no seu papel de órgão central coordenador, induza tanto os entes locais quanto outros órgãos da federais, a adotar parâmetros claros, como critérios claros de acumulação e procedimentos de revisão de benefícios, entre outras iniciativas. Essas orientações técnicas devem ter como finalidade promover a coerência no desenho das políticas e a gestão integrada dos benefícios.

139. Dessa forma, propõe-se determinar ao MDS que, no exercício de sua competência como gestor estratégico do Cadastro Único e articulador da assistência social (art. 19, incisos I e VIII, da Lei 8.742/1993), elabore e dissemine parâmetros técnicos de referência destinados a apoiar e induzir os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na concepção, execução, monitoramento e avaliação de seus programas próprios de transferência de renda, observando a autonomia federativa (art. 204 da CF/88), mas fixando diretrizes nacionais para:

b.1) a harmonização das regras de acumulação e complementaridade com os benefícios federais (PBF e BPC);

b.2) o uso prioritário do Cadastro Único como base de seleção, controle de duplicidades e busca ativa;

b.3) a adoção de boas práticas de monitoramento, revisão periódica de elegibilidade e transparência de dados (**accountability**).

140. Propõe-se, ainda, autorizar a ampla divulgação dos resultados do presente trabalho, em alinhamento com o princípio constitucional da transparência, incluindo a lista dos programas de transferência de renda identificados e suas respectivas características.

141. Como benefícios das recomendações propostas, espera-se a redução das sobreposições ou, pelo menos, de seus efeitos negativos, como a duplicidade de pagamentos de benefícios semelhantes aos mesmos beneficiários, em detrimento de grupos pertencentes aos público-alvo que não são cobertos por qualquer programa (lacuna). Isso resultará em maior eficiência alocativa no uso dos recursos públicos, além de promover maior equidade na distribuição dos benefícios. Tais melhorias resultarão no aprimoramento da focalização e do impacto das políticas públicas sociais.

4.3 - Achado 3 - Lacuna na cobertura dos programas de renda básica familiar

142. Constatou-se lacuna na cobertura dos programas de renda básica familiar sobre as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, diante da existência de filas de espera significativas para inclusão no Programa Bolsa Família, agravada pela desigualdade na oferta de programas estaduais e municipais. Como consequência, de 889.373 famílias que estavam na fila do PBF em outubro de 2025, 488.398 famílias residiam em 4.090 municípios, entre 18 estados, para as quais o PBF é o único programa de renda familiar disponível. A causa dessa lacuna reside na própria fragmentação da gestão desses benefícios assistenciais, como já abordado, na desigualdade de oferta de programas de renda e em possíveis limitações orçamentárias.

Critérios

143. O Guia FSDL define lacuna como ‘ausência de uma parte importante de um processo, seja pela falta de políticas ou programas, atores, mecanismos institucionais, processos e atividades, **benefícios ou beneficiários**’ (peça 18, p. 19-20, destaques nossos). Exemplifica ainda que ‘quando um conjunto de políticas deixa de entregar algum produto ou serviço identificado como necessário, pode se tratar de uma lacuna’.

144. É esperado que o conjunto de programas de transferência de renda seja eficaz, de maneira que, mesmo que um programa demore para atender o público habilitado, outro programa possa atendê-lo, ainda que de outra esfera da federação. Ou que o programa federal ou estadual funcione de maneira articulada, priorizando os entes locais que não possuem programas próprios.

145. Tal expectativa baseia-se em princípios e direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, em especial o direito à renda básica familiar (CF/88, art. 1º, inciso III, art. 6º, **caput** e parágrafo único). Além disso, vai ao encontro de compromissos internacionais firmados pelo Estado brasileiro, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), particularmente o ODS 1 – erradicação da pobreza – e o ODS 10 – redução das desigualdades.

146. Ademais, o Decreto 12.064/2024 prevê a possibilidade de celebração de acordos de cooperação entre os entes federativos, com vistas à conjugação efetiva de esforços na orientação de programas e políticas sociais aos beneficiários do Programa Bolsa Família (art. 16), visando a emancipação das famílias beneficiadas e o complemento financeiro do valor do PBF.

Situação encontrada

147. No presente achado, a equipe de auditoria comparou a fila de espera do Programa Bolsa Família em outubro de 2025 (dado mais recente disponível), com a existência de programas de renda estaduais, distritais ou municipais na área de residência das famílias que aguardavam na fila. A fila do PBF é um dado público divulgado pelo MDS e que pode ser consultado por município (<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>), enquanto a existência de programas de renda foi baseada no questionário eletrônico aplicado aos entes durante essa fiscalização (**Error! Reference source not found.**).

148. Cabe destacar que, nesse último caso, foram considerados apenas programas similares ao Bolsa Família, ou seja, programas categorizados como renda básica familiar. Programas de outros tipos, como os de segurança alimentar, apoio à primeira infância, incentivos educacionais, entre outros, não foram considerados.

149. Para cada município, identificou-se: (i) o quantitativo de famílias na fila do PBF; (ii) a existência de pelo menos um programa municipal próprio de renda básica, conforme declaração do respectivo município no questionário eletrônico; e (iii) a existência de programa estadual de renda básica na área do município, conforme programas existentes no mesmo instrumento.

150. Assim, em outubro de 2025, havia 889.373 famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família, mas não atendidas. Ou seja, essas famílias atendiam aos critérios de elegibilidade do PBF – renda per capita familiar até R\$ 218,00 e inscritas no CadÚnico – mas ainda não estavam recebendo o benefício. Tais famílias são classificadas como ‘habilitadas’.

151. A título de observação, em outubro/2025 havia 925.679 famílias pré-habilitadas, sendo que o PBF foi concedido a 36.306 famílias, restando ainda na 'fila do PBF' as 889.373 famílias já mencionadas.

152. Dessas 889.373 famílias, 488.398 famílias (55%) residiam em 4.090 municípios (73%), entre 18 estados, onde o Bolsa Família é o único programa de transferência de renda livre disponível, porque nem o município nem o estado onde residem oferecem programas complementares ao PBF.

153. Cabe ainda destacar que, mesmo para as demais 400.975 famílias que residem em municípios ou estados que têm programas próprios de renda, **não há garantia de que essas famílias estejam atendidas por esses programas**, ou se esses programas sequer têm condições de atender todo esse público. **O que se pode dizer, com razoável certeza, é que 488 mil famílias não são atendidas pelo Bolsa Família nem por programas locais de renda mínima nos moldes do PBF**, o que configura uma violação ao direito de todo brasileiro, em situação de vulnerabilidade social, ao acesso a uma renda básica familiar, previsto na CF/88, art. 6º, parágrafo único.

Efeitos

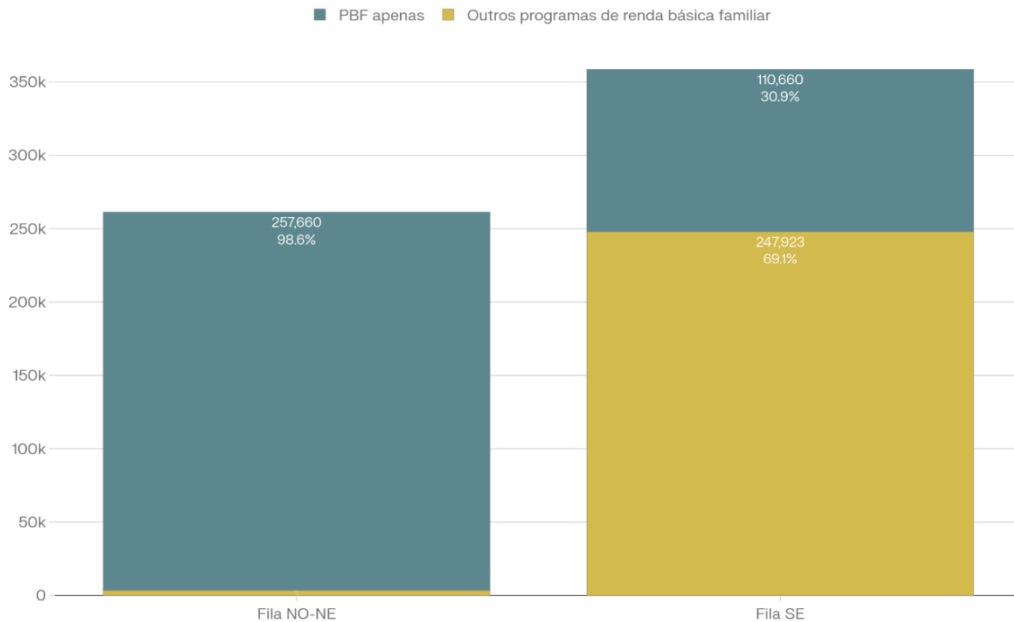
154. As famílias em vulnerabilidade social e não cobertas por nenhum programa de renda estão mais suscetíveis à fome e à insegurança alimentar, ao abandono escolar, ao trabalho infantil e até à violência doméstica amplificada por estresse econômico. Crianças que compõem essas famílias têm a trajetória educacional prejudicada (abandono escolar, repetência), reduzindo oportunidades de mobilidade social futura e perpetuando a pobreza na geração seguinte.

155. Como observado na Figura 3 e Figura 8, em termos de cobertura complementar, a região Norte ou áreas como o Semiárido nordestino indicam elevada dependência do Programa Bolsa Família, sendo o principal e, em muitos casos, único mecanismo de proteção de renda.

156. Como evidência dessa centralidade, verifica-se que, nas regiões Norte e Nordeste, 98% das famílias em fila de espera do PBF - o que corresponde a 257.660 famílias - se encontram totalmente descobertas, isto é, sem acesso simultâneo ao programa federal e a programas similares de renda básica ofertados por estados ou municípios (peça 23).

157. Em contrapartida, na região Sudeste, mesmo com a maior fila absoluta (358.583 famílias), a taxa de famílias não cobertas cai para aproximadamente 30% (110.660 famílias).

Figura 12 - Comparativo regional da fila de espera do PBF, segundo cobertura complementar de programas estaduais e municipais de renda básica familiar (out/2025)



158. Embora a fila do Sudeste (358 mil) seja 37% maior que a do Norte-Nordeste (261 mil), a quantidade de famílias com perfil de dependência exclusiva ('PBF Apenas') é mais que o dobro no Norte-Nordeste (257 mil) em comparação ao Sudeste (110 mil).

159. Por fim, cabe observar que o ambiente de fragmentação das políticas assistenciais de renda nas três esferas tende a potencializar os efeitos indesejados das lacunas e das sobreposições, considerando a ausência de mecanismos de monitoramento sistemático e a pouca interoperabilidade entre esses programas.

Causas

160. A causa principal para a existência de lacunas são as próprias restrições orçamentárias dos entes, que não permitem a criação de programas de renda com a cobertura necessária. Mesmo o ente federal precisa aguardar disponibilidade financeira para incluir as famílias habilitadas na folha de pagamento do Programa Bolsa Família.

161. Cabe mencionar que o próprio dispositivo constitucional, que prevê o direito à renda básica familiar aos cidadãos em situação de vulnerabilidade, condiciona seu atendimento à observação da legislação fiscal e orçamentária. Nesse sentido, embora seja uma causa importante, deve ser enfrentada no âmbito do processo orçamentário de cada ente, que é competência do respectivo Poder Legislativo, não cabendo propostas no âmbito desse relatório.

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária

162. Outras causas para a lacuna estrutural na cobertura dos programas de renda derivam dos problemas de fragmentação abordados no Achado 1, como ausência de coordenação federativa e falta de interoperabilidade entre os cadastros dos entes.

163. Se os programas de transferência de renda realmente operassem como um sistema, por exemplo, o Governo Federal poderia priorizar a concessão do Bolsa Família às pessoas que não estivessem sendo atendidas por programas estaduais ou municipais ou, da mesma forma, governos locais poderiam dar prioridade às famílias pré-habilitadas no PBF, reduzindo drasticamente a lacuna de cobertura.

Conclusão e proposta de encaminhamento

164. Os três achados (fragmentação, sobreposição e lacuna) estão interconectados. A fragmentação cria as condições para que ocorram os efeitos negativos da sobreposição. A ocorrência de fragmentação e sobreposição deixa vazios (lacunas) de cobertura. Portanto, os encaminhamentos propostos devem ser implementados de forma integrada, não sequencial, para máxima efetividade.

165. Assim, o enfrentamento das causas elencadas nos Achados 1 (Fragmentação) e 2 (Sobreposição) também contribuirá para reduzir os efeitos negativos da lacuna de cobertura aqui constatada, por meio de melhor coordenação e eliminação de redundâncias que liberam recursos e focalizam nas regiões mais necessitadas. Dessa maneira, entende-se não ser necessário propor novas recomendações ou determinações no âmbito deste Achado 3.

166. Com a conseqüente diminuição do problema da fragmentação e uma melhor operacionalização dos programas identificados na sobreposição, espera-se uma diminuição das lacunas identificadas, principalmente nas regiões que carecem de uma maior proteção, inclusive complementar, para a inclusão social da população alvo. Um sistema realmente integrado de benefícios poderia, por exemplo, priorizar as famílias na fila do PBF não atendidas por programas locais.

5 - CONCLUSÃO

167. A Auditoria Operacional examinou programas assistenciais de transferência de renda, operacionalizados pelas três esferas de governo, com o objetivo, em última instância, de aprimorar a eficiência e a efetividade das políticas sociais de combate à pobreza monetária.

168. Para esse fim, empregou-se a metodologia de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas (FSDL), adaptada pelo TCU a partir do referencial do **U.S. Government Accountability Office (GAO)**, o que permitiu uma análise transversal da integração e da coerência entre políticas e arranjos institucionais. A mensuração da similaridade entre programas utilizou o Índice de Jaccard ponderado, que varia de zero a um e atribui pesos diferenciados às dimensões avaliadas: Natureza do Benefício (50%), Objetivo (30%) e Público-Alvo (20%).

169. O Achado 1 demonstrou que os esforços voltados ao enfrentamento da pobreza monetária se encontram **fragmentados** em programas executados de forma desarticulada pelas três esferas de governo, comprometendo a eficiência, a focalização e a coerência das políticas sociais.

170. Essa fragmentação decorre de dois fatores estruturais: a insuficiência de mecanismos formais de coordenação federativa e a baixa interoperabilidade tecnológica entre sistemas. O MDS, na condição de órgão coordenador da política nacional de renda, não dispõe de registro sistemático ou informações permanentes sobre os programas instituídos por estados e municípios. A baixa informatização dos programas estaduais e municipais agrava esse cenário, uma vez que 62,5% deles operam com planilhas eletrônicas ou controles manuais, e apenas 7% apresentam algum grau de interoperabilidade automatizada com o Cadastro Único. Esse quadro reduz substancialmente a capacidade de coordenação, compromete a visão sistêmica necessária à gestão integrada e torna os processos operacionais ineficientes.

171. O Achado 2 demonstrou a existência de **sobreposição** entre programas de transferência de renda, fenômeno decorrente da fragmentação institucional e caracterizado por iniciativas locais com características semelhantes às dos programas federais de referência. A auditoria identificou 228 programas locais com similaridade ao PBF, dos quais 157 apresentaram similaridade global alta ou moderada.

172. A convergência mais expressiva foi observada na dimensão Natureza do Benefício, cujos níveis de similaridade variaram entre 72,8% e 100%. No caso do Auxílio Gás dos Brasileiros, a sobreposição mostrou-se ainda mais acentuada: os 17 programas locais semelhantes registraram mediana do índice de similaridade global de 0,85, indicando convergência quase integral ao modelo federal.

173. A multiplicidade de programas com objetivos semelhantes, sem diretrizes claras sobre complementaridade e acumulação de benefícios gera efeitos críticos para a gestão pública.

174. O primeiro é o aumento do risco de duplicidade de pagamentos, uma vez que beneficiários podem receber transferências simultâneas de diferentes esferas governamentais sem visibilidade institucional adequada. O segundo é a ineficiência alocativa, decorrente da aplicação de recursos em benefícios

redundantes, o que restringe a capacidade estatal de ampliar a cobertura e de financiar estratégias estruturantes de superação da pobreza. Esses efeitos comprometem a racionalidade do gasto público e reduzem a efetividade das políticas de transferência de renda.

175. O Achado 3 evidenciou a existência de **lacunas na cobertura** dos programas de renda básica familiar, as quais também se configuram como efeito das fragilidades de articulação federativa, refletindo-se em desigualdades na oferta de benefícios e em assimetrias regionais.

176. Em outubro de 2025, registraram-se 889.373 famílias habilitadas aguardando na fila de espera do PBF. Dentre esse total, 488.398 famílias (55% da fila) residiam em 4.090 municípios nos quais o programa federal constituía a única oferta de transferência de renda disponível.

177. A insuficiência de proteção complementar mostrou-se particularmente crítica nas regiões Norte e Nordeste, onde 257.660 famílias na fila de espera, correspondentes a 98% do total de famílias habilitadas nessas regiões, não eram atendidas por programas estaduais ou municipais de renda básica.

178. Essa vulnerabilidade é agravada pela distribuição territorial desigual das iniciativas locais, uma vez que a região Norte concentra apenas 4% dos programas identificados no país (considerando vigência em algum momento entre jan. 24 a jul. 25). O cenário resultante envolve riscos concretos para a política pública, incluindo a violação do direito constitucional à renda básica familiar, o aumento da exposição das famílias à fome e à insegurança alimentar.

179. A análise conjunta dos achados evidencia uma cadeia causal estruturada, na qual a fragmentação institucional compromete a coordenação federativa, cria condições para a sobreposição de programas e produz, como efeito final, lacunas relevantes na cobertura da proteção social. A ausência de instrumentos de integração e de diretrizes nacionais favorece tanto o uso ineficiente dos recursos públicos quanto a exclusão de famílias elegíveis, comprometendo a efetividade, a equidade e a racionalidade da política de transferência de renda.

180. Diante desse diagnóstico, propõe-se determinar ao MDS que, no exercício de sua função de coordenação do Sistema Único de Assistência Social, adote as medidas necessárias para possibilitar o recebimento periódico, em sistema integrado, de informações relativas aos benefícios assistenciais de renda, especialmente os estaduais e municipais.

181. Propõe-se, ainda, determinar ao MDS que, no exercício de sua função de orientadora, estabeleça e divulgue orientações técnicas destinadas a apoiar Estados, Distrito Federal e Municípios na criação, monitoramento e avaliação de programas próprios de transferência de renda.

182. A implementação combinada dessas duas propostas contribuirá para mitigar, de forma estrutural, os problemas de fragmentação e sobreposição, com efeitos diretos na redução das lacunas de cobertura. Espera-se, como resultado, o fortalecimento da coordenação federativa, a otimização do uso dos recursos públicos e a ampliação da proteção social às famílias em situação de vulnerabilidade, contribuindo para maior efetividade, equidade e estabilidade da política pública de combate à pobreza monetária.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

I) **determinar ao MDS**, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315, de 2020, que, no prazo de **360 dias**, no exercício de sua competência como gestor estratégico do Cadastro Único e articulador da assistência social (art. 19, incisos I e VIII, da Lei 8.742/1993 e ao art. 11, parágrafo único, do Decreto 11.016/2022):

a) promova a articulação institucional com o Ministério da Previdência Social (MPS) para viabilizar o recebimento de informações, relativas aos benefícios assistenciais de renda estaduais, distritais e municipais, no sistema integrado previsto no art. 12 da Emenda Constitucional 103/2019, estabelecendo os requisitos técnicos de interoperabilidade necessários para garantir:

a.1) o registro dos programas;

a.2) o registro dos beneficiários; e

a.3) a interação com a base do CadÚnico.

b) *elabore e dissemine parâmetros técnicos de referência destinados a apoiar e induzir os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na concepção, execução, monitoramento e avaliação de seus programas próprios de transferência de renda, observando a autonomia federativa (art. 204 da CF/88), mas fixando diretrizes nacionais para:*

b.1) *a harmonização das regras de acumulação e complementaridade com os benefícios federais (PBF e BPC);*

b.2) *o uso prioritário do Cadastro Único como base de seleção, controle de duplicidades e busca ativa;*

b.3) *a adoção de boas práticas de monitoramento, revisão periódica de elegibilidade e transparência de dados (accountability).*

II) **Autorizar** a ampla divulgação dos resultados do presente trabalho, em alinhamento com o princípio constitucional da transparência, incluindo a lista dos programas de transferência de renda identificados e suas respectivas características.

III) **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:

a) *Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;*

b) *Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento;*

c) *Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados;*

d) *Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;*

e) *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).*

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

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

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria operacional realizada nos programas e ações assistenciais de transferência de renda operacionalizados pelas três esferas de governo, com o objetivo de analisar em que medida a cobertura desses programas apresenta indícios de fragmentações, sobreposições e lacunas.

2. O trabalho foi conduzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) e integra a Ação de Cooperação nº 1 da Rede Integrar, vinculada ao Grupo Temático de Assistência Social e Programas de Transferência de Renda, coordenada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) e por esta Corte de Contas, com a participação de outros treze Tribunais de Contas Estaduais. A fiscalização foi autorizada pelo Acórdão 761/2025-TCU-Plenário (TC 004.437/2025-0).

3. A renda básica familiar constitui direito social fundamental, nos termos do art. 6º, parágrafo único, da Constituição Federal, integrando o conjunto de políticas públicas voltadas à proteção social básica e à garantia de condições mínimas de subsistência às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. A relevância social, política e institucional desses programas, aliada ao volume de recursos envolvidos e à multiplicidade de arranjos federativos existentes, confere elevado interesse público ao tema.

4. No enquadramento constitucional, a assistência social é estruturada de forma compartilhada entre os entes federativos e deve ser organizada de forma descentralizada e participativa, cabendo à União a coordenação e definição de normas gerais e aos Estados e Municípios a coordenação e a execução dos respectivos programas socioassistenciais. A descentralização, embora necessária, amplia o risco de fragmentações, sobreposições e lacunas, decorrentes de dificuldades de coordenação federativa, de articulação intergovernamental e de integração de bases de informação. A ausência de visão consolidada sobre os benefícios concedidos nas três esferas pode resultar em ineficiências, desigualdade no acesso e uso inadequado de recursos públicos, reforçando a necessidade de avaliação sistemática desses riscos. Por tudo isso, há relevância no trabalho desenvolvido.

5. Louvo a qualidade e profundidade com que a equipe da AudBenefícios conduziu esta fiscalização. A verificação de 914 programas assistenciais de renda estaduais, distritais e municipais (em universo de 2.046 identificados), realizada por meio de questionário eletrônico aplicado a 4.292 entes federativos, incluindo a totalidade dos governos estaduais e 23 capitais, representa contribuição inédita e tecnicamente robusta ao debate sobre a coordenação das políticas de transferência de renda no Brasil. Em nome do supervisor da fiscalização, Marcos de Lima Matos, e do coordenador, Diego Chacon, cumprimento todos os servidores que compuseram a equipe por este notável trabalho.

I - Achados e conclusões da auditoria

6. Entre as centenas de programas assistenciais mapeados, destacam-se, em termos de materialidade, três programas do governo federal, que apresentam objetivos, critérios de elegibilidade, formas de gestão e modos de execução distintos:

(i) o reformulado Programa Bolsa Família (PBF), regido pela Lei 14.601/2023, que é uma política de transferência direta e condicionada de renda, voltada ao enfrentamento da fome, à redução de vulnerabilidades socioeconômicas e à interrupção do ciclo intergeracional da pobreza, cuja alocação orçamentária federal, em 2024, totalizou R\$ 168,2 bilhões;

(ii) o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no art. 20 da Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – Loas), que é um benefício assistencial não contributivo, sem condicionalidades, que garante um salário-mínimo mensal ao idoso com 65 anos ou mais ou à pessoa

com deficiência que não possa prover a própria subsistência, cujas transferências ao longo de 2024 somam R\$ 106,7 bilhões; e

(iii) o Auxílio Gás dos Brasileiros, instituído pela Lei 14.237/2021, que tem por finalidade mitigar o impacto do preço do gás liquefeito de petróleo (GLP) no orçamento das famílias de baixa renda, cujo valor transferido em 2024 se aproxima de R\$ 3,5 bilhões.

7. A eles se somam diversas outras iniciativas, nos diferentes níveis federativos, muitas delas ultrapassando centenas de milhões de reais, abarcando benefícios de renda básica familiar, iniciativas voltadas à segurança alimentar, à primeira infância, à permanência escolar ou à qualificação profissional, bem como outras modalidades de transferência monetária. Houve um crescimento expressivo, de mais de 150%, no número de programas subnacionais de transferência de renda entre 2020 e 2025.

8. A auditoria empregou a metodologia de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas (FSDL), adaptada pelo TCU a partir de referenciais do *U.S. Government Accountability Office (GAO)*, e identificou três achados principais, que passo a apreciar: **(i) fragmentação na gestão dos benefícios de transferência de renda; (ii) sobreposição entre programas de renda das três esferas de governo; e (iii) lacuna na cobertura dos programas de renda básica familiar.**

9. O **primeiro achado** demonstrou que os esforços voltados ao enfrentamento da pobreza monetária se encontram fragmentados em programas executados de forma desarticulada pelas três esferas de governo, comprometendo a eficiência, a focalização e a coerência das políticas sociais.

10. A fragmentação decorre de dois fatores estruturais: a insuficiência de mecanismos formais de coordenação federativa e a baixa interoperabilidade tecnológica entre sistemas. O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), na condição de órgão coordenador da política nacional de renda, não dispõe de registro sistemático ou informações permanentes sobre os programas instituídos por estados e municípios, em afronta ao disposto no art. 12 da Emenda Constitucional (EC) 103/2019, no art. 11, parágrafo único, do Decreto 11.016/2022 e no art. 19, incisos I e VIII, da Lei 8.742/1993.

11. A baixa informatização dos programas estaduais e municipais agrava esse cenário: 62,5% deles operam com planilhas eletrônicas ou controles manuais e apenas 7% apresentam algum grau de interoperabilidade automatizada com o Cadastro Único (CadÚnico) – ferramenta que desempenha papel estruturante como instrumento de informação e integração entre os entes federativos, tendo por finalidade a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda que residem no território nacional.

12. Esse quadro reduz substancialmente a capacidade de coordenação e compromete a visão sistêmica necessária à gestão integrada, como se depreende do seguinte trecho da instrução da unidade (peça 55):

“a manutenção de bases cadastrais paralelas para finalidades semelhantes pode comprometer a racionalização dos processos de cadastramento e gerar duplicidade de registros, com efeitos sobre a consistência e a unicidade das informações, a interoperabilidade entre políticas públicas e o acompanhamento longitudinal das famílias.

[...] a análise integrada dessas evidências aponta para um arranjo de proteção social de renda marcado pela fragmentação, no qual os programas são majoritariamente concebidos e operacionalizados de forma isolada, com mecanismos limitados de integração de dados que dificultam a transparência, o monitoramento de desempenho e a construção de uma visão consolidada da política nacional de renda.

Esse isolamento é particularmente grave nos níveis municipais, em que a utilização predominante de métodos manuais, sem diretrizes claras de concepção, reporte e consolidação nacional, dificultam uma integração clara e coordenada.”

13. Este achado tem relação com os outros dois, pois a fragmentação aumenta o risco de sobreposição de programas assistenciais com efeitos negativos, como a ocorrência de beneficiários que recebem múltiplas transferências de diferentes esferas governamentais, sem que nenhum ente federativo tenha visibilidade dessa situação, bem como contribui para a ocorrência de lacunas na cobertura, com beneficiários em situação de vulnerabilidade que podem não ser identificados ou alcançados por nenhum programa, permanecendo desprotegidos.

14. Em síntese, a ausência de integração de dados ou de consolidação nacional dificulta a avaliação abrangente dos impactos das políticas de transferência de renda sobre a população vulnerável, com reflexos sobre a tomada de decisão baseada em evidências e sobre o aprimoramento contínuo dos programas.

15. O **segundo achado** demonstrou a existência de sobreposição entre programas de transferência de renda, fenômeno decorrente da fragmentação institucional e caracterizado por iniciativas locais semelhantes aos programas federais de referência.

16. A convergência mais expressiva foi observada na dimensão “natureza”, que está relacionada ao tipo do benefício e aos termos de uso (irrestrito, quando os beneficiários podem escolher como usar a assistência, ou restrito, quando há regras sobre onde e como o valor pode ser utilizado). Nesse quesito, os níveis de similaridade variaram entre 72,8% e 100%.

17. De mais relevante neste ponto, a auditoria identificou 228 programas locais com similaridade ao Programa Bolsa Família (PBF), dos quais 157 apresentaram similaridade global alta ou moderada, segundo o Índice de Jaccard ponderado, que considera as dimensões de natureza do benefício, objetivo central e público-alvo. No caso do Auxílio Gás dos Brasileiros, a sobreposição mostrou-se ainda mais acentuada: os 17 programas locais semelhantes registraram mediana do índice de similaridade global de 0,85, indicando convergência quase integral ao modelo federal.

18. Reconheço, neste ponto, que a sobreposição nem sempre produz efeitos negativos. Em determinados contextos, ela pode operar como mecanismo de complementaridade, ampliando a proteção social a grupos específicos ou suprimindo lacunas que o programa federal, por sua abrangência nacional, não consegue endereçar. Contudo, na ausência de mecanismos de coordenação e diretrizes claras sobre acumulação de benefícios, os efeitos indesejados tendem a prevalecer: risco de duplicidade de pagamentos, ineficiência alocativa e dificuldade de mensuração do impacto das políticas.

19. Como já pontuado, a principal causa das sobreposições negativas de benefícios é o fenômeno da fragmentação institucional e a ausência de coordenação federativa, detalhada no achado anterior. A falta de interoperabilidade tecnológica e de bases de dados entre os sistemas das diferentes esferas de governo é um fator determinante, pois compromete a focalização das políticas sociais e favorece a sobreposição.

20. De acordo com a unidade instrutiva, tanto *“estados e municípios instituem políticas públicas que reproduzem aquelas ofertadas pela União sem diferenciação significativa quanto ao público-alvo ou aos critérios de elegibilidade”* quanto *“se observa a União replicando benefícios das esferas locais (estadual ou municipal) sem ajustes normativos ou operacionais que evitem redundâncias”*. Além disso, *“a ausência de diretrizes claras sobre mecanismos de revisão e descontinuidade contribui para a permanência de benefícios criados em caráter temporário, como durante a pandemia, que permanecem ativos mesmo após o fim da situação excepcional”*.

21. Entre os principais efeitos negativos da sobreposição, destaco:

(i) o risco de ocorrência de duplicidade, quando alguns beneficiários receberem múltiplos benefícios da esfera federal, estadual e municipal, o que compromete a equidade e a focalização das políticas sociais, pois os recursos são concentrados indevidamente em determinados beneficiários, resultando no agravamento de desigualdades ou na exclusão de outros em situação de vulnerabilidade;

(ii) a ineficiência alocativa e antieconomicidade no uso dos recursos públicos, uma vez que valores que poderiam ser destinados a programas complementares são aplicados em benefícios redundantes, limitando a capacidade estatal de ampliar a cobertura e financiar estratégias estruturantes de superação da pobreza; e

(iii) limitações na avaliação de impacto e na *accountability*, pois a coexistência de múltiplos programas e a falta de coerência dificultam a mensuração de resultados e a atribuição dos efeitos a políticas específicas, prejudicando a transparência e a tomada de decisão baseada em evidências.

22. O **terceiro achado** evidenciou a existência de lacunas na cobertura dos programas de renda básica familiar, em especial nas regiões Norte e Nordeste, as quais constituem efeito direto das fragilidades de articulação federativa identificadas.

23. Em outubro de 2025, 889.373 famílias habilitadas aguardavam na fila de espera do PBF. Dessas, 488.398 famílias (55% da fila) residiam em 4.090 municípios nos quais o programa federal constituía a única oferta de transferência de renda disponível, configurando violação ao direito constitucional à renda básica familiar previsto no art. 6º, parágrafo único, da Constituição Federal. Ainda considerando a aludida fila, *“mesmo para as demais 400.975 famílias que residem em municípios ou estados que têm programas próprios de renda, não há garantia de que essas famílias estejam atendidas por esses programas, ou se esses programas sequer têm condições de atender todo esse público. O que se pode dizer, com razoável certeza, é que 488 mil famílias não são atendidas pelo Bolsa Família nem por programas locais de renda mínima nos moldes do PBF”* (peça 55).

24. Nas regiões Norte e Nordeste, a situação é ainda mais crítica: 257.660 famílias – equivalentes a 98% das famílias habilitadas ao PBF nessas regiões – não eram atendidas por programas estaduais ou municipais de renda básica, evidenciando elevada dependência do programa federal e total inexistência de proteção complementar local.

25. Entre as causas para a existência de lacunas estão as restrições orçamentárias dos entes, que não permitem a criação de programas de renda com a cobertura necessária, e os problemas de fragmentação abordados no primeiro achado, como ausência de coordenação federativa e falta de interoperabilidade entre os cadastros dos entes.

26. Já no que concerne aos efeitos, não se pode deixar de considerar que famílias em vulnerabilidade social e não cobertas por nenhum programa de renda estão mais suscetíveis à fome e à insegurança alimentar, ao abandono escolar, ao trabalho infantil e até à violência doméstica amplificada por estresse econômico.

27. **A análise conjunta dos três achados revela uma cadeia causal estruturada: a fragmentação institucional compromete a coordenação federativa, cria condições para a sobreposição de programas e produz, como efeito final, lacunas relevantes na cobertura da proteção social. Como bem sintetizou a unidade especializada, os encaminhamentos devem ser implementados de forma integrada, pois o enfrentamento das causas que geram a fragmentação e a sobreposição também contribuirá para reduzir os efeitos negativos da lacuna de cobertura.**

II – Encaminhamentos

28. A AudBenefícios propôs, como medidas estruturantes, duas determinações ao MDS, com prazo de 360 dias para cumprimento: (a) a promoção de articulação institucional com o Ministério da Previdência Social (MPS) para viabilizar o recebimento de informações relativas aos benefícios assistenciais de renda estaduais, distritais e municipais no sistema integrado previsto no art. 12 da EC 103/2019, com os devidos requisitos técnicos de interoperabilidade; e (b) a elaboração e

disseminação de parâmetros técnicos de referência destinados a apoiar e induzir os entes subnacionais na concepção, execução, monitoramento e avaliação de seus programas próprios de transferência de renda.

29. Acolho integralmente as conclusões e o diagnóstico da unidade especializada quanto aos achados, bem como os ajustes de redação já incorporados ao relatório definitivo em resposta aos comentários dos gestores.

30. Quanto à natureza das medidas propostas, entendo pertinente adotar encaminhamento parcialmente distinto.

31. Com efeito, a Resolução-TCU 315/2020 distingue com precisão a finalidade e os pressupostos de determinações e recomendações. Os arts. 4º e 6º preveem as determinações para os casos em que se identifica a necessidade de interromper irregularidade em curso ou remover seus efeitos e/ou inibir a ocorrência de irregularidade iminente e exigem a indicação do critério constitucional, legal ou regulamentar infringido – o que remete a ilegalidades ou irregularidades claramente identificadas. O art. 11, por sua vez, caracteriza a recomendação como instrumento de natureza colaborativa, voltado a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, observada a discricionariedade do gestor na condução da política sob sua responsabilidade.

32. No caso concreto, as medidas propostas para a alínea “a” – articulação com o MPS para integração de dados – guardam relação com obrigações expressas em norma constitucional (art. 12 da EC 103/2019) e infraconstitucional (art. 19 da Lei 8.742/1993), o que autoriza, em princípio, o uso de determinação. Não obstante, a complexidade da pactuação interministerial e interfederativa envolvida, a dependência de ações de terceiros (MPS) para a implementação da medida e o fato de que a solução tecnológica ainda não se encontra operacional recomendam, a meu ver, pontual modificação na redação da medida.

33. Quanto às medidas propostas para a alínea “b” – elaboração de parâmetros técnicos de referência para os entes subnacionais –, os achados demonstram oportunidade relevante de aperfeiçoamento da gestão, sem identificação de irregularidade ou ilegalidade direta imputável ao MDS. A medida tem natureza nitidamente indutora e orientadora, em conformidade com a função coordenadora que a Constituição e a Lei Orgânica da Assistência Social atribuem à União no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Nesse contexto, a recomendação mostra-se o instrumento mais adequado e suficiente para produzir os efeitos esperados, além de ser compatível com o campo de atuação da Corte em auditorias desta natureza.

34. Esclareço que essa distinção não é meramente formal, nem implica menor compromisso com a resolução dos problemas identificados. Ao contrário, o uso do instrumento adequado a cada situação confere maior legitimidade às deliberações do Tribunal e amplia a probabilidade de cumprimento espontâneo pelos gestores.

35. Assim, proponho ao Tribunal:

(i) determinar ao MDS, com prazo de 360 dias, que, no exercício de sua competência como gestor estratégico do Cadastro Único e articulador da assistência social (art. 19, incisos I e VIII, da Lei 8.742/1993 e art. 11, parágrafo único, do Decreto 11.016/2022), promova articulação institucional com o Ministério da Previdência Social para viabilizar o recebimento de informações relativas aos benefícios assistenciais de renda estaduais, distritais e municipais no sistema integrado previsto no art. 12 da Emenda Constitucional 103/2019, estabelecendo requisitos técnicos de interoperabilidade com vistas a viabilizar: o registro dos programas, o registro dos beneficiários e a interação com a base do CadÚnico; e

(ii) recomendar ao MDS que, no exercício de sua competência como articulador e coordenador das ações no campo da assistência social, elabore e dissemine parâmetros técnicos de referência destinados a apoiar e induzir os estados, o Distrito Federal e os municípios na concepção,

execução, monitoramento e avaliação de seus programas próprios de transferência de renda, observando a autonomia federativa (art. 204 da Constituição Federal/1988), fixando diretrizes nacionais para: a harmonização das regras de acumulação e complementaridade com os benefícios federais (PBF e BPC); o uso prioritário do Cadastro Único como base de seleção, controle de duplicidades e busca ativa; e a adoção de boas práticas de monitoramento, revisão periódica de elegibilidade e transparência de dados (*accountability*).

36. Adicionalmente, concordo com as demais propostas de encaminhamento da unidade especializada, notadamente a autorização para ampla divulgação dos resultados do trabalho, incluindo a lista dos programas identificados, e a comunicação do acórdão ao MDS, à Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Ministério do Planejamento e Orçamento, à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados, à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

37. Quanto ao monitoramento das deliberações ora propostas, autorizo sua realização, mas considero fundamental autorizar, desde já, à AudBenefícios que, diante da complexidade, da relevância social e da dimensão federativa dos problemas identificados nesta auditoria, elabore e submeta previamente a este Relator proposta de **monitoramento estruturado** das medidas constantes no acórdão que contemple, necessariamente: i) ações periódicas associadas a metas e objetivos parciais, viabilizando o acompanhamento em etapas concatenadas que abranjam os distintos problemas identificados na auditoria; e ii) construção do monitoramento juntamente com as unidades jurisdicionadas envolvidas e com outros tribunais de contas, na medida em que possam contribuir para a implementação das medidas, com prazos e produtos bem definidos.

38. A natureza interfederativa do problema torna esse cuidado ainda mais relevante. O sucesso das medidas propostas depende de articulação entre União, estados e municípios, e o monitoramento estruturado é o instrumento que permitirá ao Tribunal verificar, em etapas sucessivas, se essa articulação está de fato se materializando em resultados concretos para as famílias em situação de vulnerabilidade.

39. Cabe destacar a convergência desta iniciativa com as diretrizes estratégicas desta Corte. Ao priorizar o controle dialógico e o monitoramento qualificado, o Tribunal fortalece a construção de soluções compartilhadas com os gestores, ampliando a probabilidade de que suas deliberações alcancem efetividade real no combate à pobreza e na proteção social das populações mais vulneráveis.

III – Contribuições da Atricon

40. Registro, ainda, que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), instada por meu gabinete sobre a importância deste trabalho e da necessidade de uma forte articulação interinstitucional para sucesso das ações, encaminhou contribuições técnicas de real pertinência a este processo, com sugestões associadas a diversos dos eixos centrais da auditoria, como recomendações e notificações para aprimoramento das políticas em relação:

- i) à transparência ativa e à possibilidade de ampliar o acesso informado do cidadão sobre as ações públicas;
- ii) à formação de uma estratégia nacional para mitigação das lacunas de cobertura;
- iii) à realização de monitoramento e de avaliação da efetividade das políticas de transferência de renda;
- iv) à adoção de ações para fortalecimento das capacidades institucionais dos entes subnacionais;

v) à necessidade de efetiva comunicação a atores estratégicos do governo federal, Congresso e instâncias do Sistema Único de Assistência Social - Suas;

vi) à realização de um acompanhamento coordenado pelo Sistema Tribunais de Contas;

vii) ao fortalecimento das medidas de governança, focalização e sustentabilidade dos programas subnacionais de transferência de renda.

viii) de aprimoramento da política pública que serão transmitidas aos destinatários do acórdão que vier a ser aprovado por este colegiado.

41. Diante da incontroversa pertinência das sugestões, que certamente somam para o aprimoramento das políticas públicas e da atuação de todo o sistema de controle externo, agradeço a contribuições da Atricon e determino que as propostas sejam amplamente comunicadas aos diversos atores envolvidos.

42. Essa interlocução ilustra, de modo concreto, o potencial dos esforços cooperativos no âmbito da Rede Integrar: a soma das perspectivas e experiências dos Tribunais de Contas fortalece a capacidade do sistema de controle externo de contribuir, de maneira qualificada, para o debate sobre temas de alta relevância para a sociedade brasileira, como a efetividade, a eficiência e a equidade das políticas de transferência de renda.

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 27 de maio de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1356/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.589/2025-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional
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: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada nos programas e ações assistenciais de transferência de renda operacionalizados pelas três esferas de governo, com o objetivo de analisar em que medida a cobertura desses programas apresenta indícios de fragmentações, sobreposições e lacunas;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso V, 239, inciso II, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU e nos arts. 4º, inciso I, 11 e 17, § 2º, da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. determinar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) que, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, no exercício de sua competência como gestor estratégico do Cadastro Único e articulador da assistência social (art. 19, incisos I e VIII, da Lei 8.742/1993 c/c o art. 11, parágrafo único, do Decreto 11.016/2022 e o art. 12 da Emenda Constitucional 103/2019), promova articulação institucional com o Ministério da Previdência Social (MPS) para viabilizar o recebimento de informações relativas aos benefícios assistenciais de renda estaduais, distritais e municipais no sistema integrado previsto no art. 12 da Emenda Constitucional 103/2019, estabelecendo requisitos técnicos de interoperabilidade com vistas a viabilizar:

9.1.1. o registro dos programas;

9.1.2. o registro dos beneficiários; e

9.1.3. a interação com a base do Cadastro Único (CadÚnico);

9.2. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) que, no exercício de sua competência como articulador e coordenador das ações no campo da assistência social (art. 19, incisos I e VIII, da Lei 8.742/1993 c/c o art. 204 da Constituição Federal), elabore e dissemine parâmetros técnicos de referência destinados a apoiar e induzir os estados, o Distrito Federal e os municípios na concepção, execução, monitoramento e avaliação de seus programas próprios de transferência de renda, observando a autonomia federativa e fixando diretrizes nacionais para:

9.2.1. a harmonização das regras de acumulação e complementaridade com os benefícios federais (Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada);

9.2.2. o uso prioritário do Cadastro Único (CadÚnico) como base de seleção, controle de duplicidades e busca ativa; e

9.2.3. a adoção de boas práticas de monitoramento, revisão periódica de elegibilidade e transparência de dados (*accountability*);

9.3. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) a elaborar e submeter previamente ao Relator destes autos proposta de monitoramento estruturado das medidas constantes neste acórdão que contemple, necessariamente: i)

ações periódicas associadas a metas e objetivos parciais, viabilizando o acompanhamento em etapas concatenadas que abranjam os distintos problemas identificados na auditoria; e ii) construção do monitoramento juntamente com as unidades jurisdicionadas envolvidas e com outros tribunais de contas, na medida em que possam contribuir para a implementação das medidas, com prazos e produtos bem definidos;

9.4. autorizar a ampla divulgação dos resultados do presente trabalho, em alinhamento com o princípio constitucional da transparência, incluindo a lista dos programas de transferência de renda identificados e suas respectivas características;

9.5. comunicar esta decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, bem como das contribuições enviadas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), aos seguintes órgãos e entidades:

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

9.5.2. à Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento;

9.5.3. à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados;

9.5.4. à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal; e

9.5.5. ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea);

9.6. autorizar o monitoramento das deliberações constantes deste acórdão; e

9.7. arquivar os autos.

10. Ata nº 19/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 27/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1356-19/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti 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 000.498/2026-GABPRES

Processo: 008.589/2025-9

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: 08/06/2026

(Assinado eletronicamente)

IVAN CERQUEIRA FILHO

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