



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 146, DE 2013

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, realize ato de fiscalização a fim de identificar todos os que recebem, de forma irregular, o benefício do Programa Bolsa Família, além daqueles que, de alguma forma, participaram de eventuais fraudes na concessão do benefício.

Autor: Dep. Rubens Bueno

Relator: Dep. Fernando Francischini

RELATÓRIO PRÉVIO

I – SOLICITAÇÃO DA PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Vem à análise desta Comissão, com fulcro no inciso X do art. 24 combinado com o art. 61, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), e nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), proposição de autoria do Deputado Rubens Bueno no sentido de que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), realize ato de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial no Programa Bolsa Família do Governo Federal, com vistas a identificar todos os que recebem ou receberam o benefício de forma irregular e desligá-los do programa, bem como identificar os responsáveis por eventuais fraudes para que o Estado tome as medidas cabíveis.

Na justificação da proposição, o Autor salienta que, segundo matéria do jornal O Globo, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

(MDS) identificou 2.168 políticos eleitos em 2012, a maioria vereadores, que continuavam recebendo benefícios do Bolsa Família após tomar posse, o que é proibido.

A irregularidade foi constatada após cruzamento da lista de beneficiários do Bolsa Família com dados do Tribunal Superior Eleitoral, tendo o ministério informado que os benefícios referidos foram bloqueados e, posteriormente, excluídos do programa de transferência de renda.

Ressalte-se, ainda, que esse número era maior, perfazendo um total de 2.272 políticos eleitos em 2012, em provável situação irregular.

Todos, inicialmente, tiveram os repasses bloqueados, mas o Ministério, em contato com as prefeituras, resolveu manter 104 eleitos, em virtude de não terem tomado posse. De acordo com o Ministério, a legislação não proíbe que um beneficiário do Bolsa Família concorra e seja eleito, todavia, quem toma posse deve ser desligado.

Segundo o ilustre autor da proposição, o valor máximo de R\$ 140,00¹, *per capita* familiar, como critério adotado para a inclusão no Programa, seria incompatível e financeiramente inviável com a realização e os custos de uma campanha eleitoral, o que, por si só já demonstraria um má-fé desses beneficiários que lograram êxito eleitoral, além de outros casos de irregularidades no Programa.

Dessa forma, diante dos fatos apresentados na Proposta de Fiscalização e Controle, torna-se pertinente que esta Comissão, em conjunto com o Tribunal de Contas da União e outros órgãos ou entidades correlatos, tomem todas as providências necessárias para que se apurem as irregularidades supramencionadas e outras que se apresentarem durante a fiscalização.

II – COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

¹ Valor alterado pelo Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014, que alterou o art.18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004: “Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) e R\$ 77,00 (setenta e sete reais), respectivamente.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

A competência desta Comissão na execução da presente Proposta de Fiscalização e Controle é amparada pelos termos do art. 32, inciso XI, alíneas “b” e “f”, do RICD e do art. 70 da CF/88.

III – OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

A apuração dos fatos se faz oportuna e conveniente, na medida em que há graves suspeitas de fraudes e irregularidades nos pagamentos relativos ao Programa Bolsa Família.

Em face do exposto, este Relator considera que a matéria sobre a qual se requer a investigação é atual e relevante, o que torna inegável a oportunidade e conveniência desta Proposição.

IV – ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO

Sob os aspectos jurídico/administrativo-constitucional, cabe a esta Proposta de Fiscalização e Controle verificar se os atos administrativos emanados pelos órgãos e entidades responsáveis pelo Programa Bolsa Família se coadunam com o ordenamento jurídico. Nesse aspecto, cabe analisar se as supostas irregularidades, desvios e fraudes afrontam os princípios da isonomia, legalidade, moralidade, da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. Com relação à isonomia, revela-se a igualdade material, que se reveste no *“tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades”*. É a igualdade real, vai além da igualdade formal. A busca da igualdade material acontece quando são tratadas desigualmente as pessoas que estejam em situações desiguais. Geralmente usadas para favorecer alguns grupos que estejam em posições de desvantagem.

O Programa Bolsa Família vem para dar um benefício financeiro diferenciado a uma parcela da população que vive em situação de pobreza ou de extrema pobreza, tentando, num primeiro momento, diminuir as desigualdade sociais e regionais e garantir o desenvolvimento nacional e, assim, cumprir o preceito fixado no art. 3º da Carta Política que estabelece os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. A violação chapada a esse princípio é verificada quando se



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

constatam irregularidades no Programa Bolsa Família, na medida em que pessoas são beneficiadas burlando a legislação vigente e sem a necessidade desses recursos para sua sobrevivência e de sua família.

Nesse enfoque, caso sejam constatadas eventuais infrações administrativas, as conclusões da fiscalização serão encaminhadas à corregedoria dos órgãos e entidades e/ou à Controladoria Geral da União para que promovam eventuais processos administrativos disciplinares.

Sob o aspecto jurídico/penal, é necessário verificar se houve a prática de crimes, e, sendo o caso, encaminhar as conclusões da fiscalização aos órgãos responsáveis para que promovam a responsabilização penal ou civil dos infratores.

Sob o aspecto econômico, cabe verificar se os pagamentos relativos ao Programa Bolsa Família, de fato, causaram algum prejuízo aos cofres públicos. Nesse enfoque, o Tribunal de Contas da União, cumprindo sua função constitucional, dará suporte à Fiscalização e, se necessário, promoverá, na sua esfera de competência, a responsabilização dos infratores e buscará o ressarcimento dos prejuízos ao patrimônio público.

Com efeito, em relação aos aludidos aspectos, cumpre mencionar, a par de outros insculpidos no Ordenamento Jurídico, inclusive na Constituição da República Federativa de 1988, os seguintes dispositivos estabelecidos na Lei nº 10.836/2004 (que Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências):

Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

“Art. 14. Sem prejuízo das responsabilidades civil, penal e administrativa, o servidor público ou o agente da entidade conveniada ou contratada responsável pela organização e manutenção do cadastro de que trata o art. 1º será responsabilizado quando, dolosamente:

I - inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico;

II - contribuir para que pessoa diversa do beneficiário final receba o benefício.

...

§ 2º O servidor público ou agente da entidade contratada que cometer qualquer das infrações de que trata o caput fica obrigado a ressarcir



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

integralmente o dano, aplicando-se-lhe multa nunca inferior ao dobro e superior ao quádruplo da quantia paga indevidamente.

Art. 14-A. Sem prejuízo da sanção penal, será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida o beneficiário que dolosamente tenha prestado informações falsas ou utilizado qualquer outro meio ilícito, a fim de indevidamente ingressar ou se manter como beneficiário do Programa Bolsa Família”.

Com relação aos aspectos político e social, cumpre destacar os efeitos benéficos para a sociedade em decorrência da fiscalização efetuada pelo Poder Legislativo da qual resulte em correção de desvios, irregularidades e fraudes. Nesse sentido, a correção no programa promoverá, de forma mais eficaz, o preceito constitucional exarado em seu artigo 203, incisos I e II:

“Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;”

Com referência ao alcance orçamentário, constata-se a necessidade de verificar se os atos emanados dos órgãos ou entidades públicas, em todos os níveis, obedecem aos preceitos legais que regem o tema, valendo destacar os seguintes:

Lei nº 10.836, de janeiro de 2004.

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastro Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações Orçamentárias existentes.

Art. 7º Compete à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família promover os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira dos recursos originalmente destinados aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastro Único mencionados no parágrafo único do art. 1º.

V – PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

O plano de execução da presente fiscalização, preliminarmente, pode ser dividido em duas fases, sendo a primeira a obtenção de informações e documentos de todos os atores envolvidos no processo do Programa Bolsa Família, sobretudo, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além, claramente, de outros órgãos ou entidades que possam fornecer subsídios a esta fiscalização. Posteriormente, a análise dessas informações, confrontando-as com a legislação pertinente. Aquilo que destoar do estabelecido nos normativos será registrado no relatório final, o qual será submetido a esta Comissão. Lembrando que se buscará sempre a fundamentação legal para as constatações e nunca se negará a oportunidade de defesa aos envolvidos.

Insta mencionar, num primeiro momento, que a responsabilidade sobre o programa Bolsa Família recai sobre todos os entes federativos, isso porque a tarefa de reduzir as desigualdades e combater a pobreza exige empenho do poder público em todas as faces da promoção da cidadania.

Assim, a tarefa desta Proposta de Fiscalização e Controle alcança um patamar ainda mais relevante, de âmbito federal, ao mesmo tempo em que surgem maiores desafios, e o espectro de responsabilização aumenta em grande escala.

Apontado como uma das principais fontes das irregularidades no Programa, sem excluir outras, o Cadastro Único² deve ser minuciosamente fiscalizado. A partir de sua análise, pode-se atribuir responsabilidades a determinado ente da Federação, na medida em que União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem atribuições específicas e articuladas na gestão e execução do Cadastro Único³.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é responsável por:

- coordenar, acompanhar e supervisionar, no âmbito federal, a gestão, a implantação e a execução do Cadastro Único;

² O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), disciplinado pelo Decreto nº 6.135, de 36 de junho de 2007, é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.

³ <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico/responsabilidades-governamentais>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

- articular os processos de capacitação de gestores e de outros agentes públicos envolvidos com a operação do Cadastro Único;
- autorizar o envio de formulários de coleta de dados, mediante solicitação formal feita pelo gestor;
- avaliar a conformidade e qualidade do Cadastro Único, definindo estratégias para buscar a veracidade e aumentar a qualidade das informações nele registradas;
- estimular o uso do Cadastro por outros órgãos do Governo Federal, pelos estados, Distrito Federal e municípios;
- emitir regulamentos e instruções operacionais sobre o Cadastro Único para subsidiar procedimentos necessários à sua operacionalização;
- disponibilizar atendimento ao Distrito Federal e aos municípios para esclarecimentos de dúvidas referentes ao Cadastro Único;
- adotar medidas de controle e prevenção de fraudes ou inconsistências cadastrais, disponibilizando canais para o recebimento de denúncias;
- promover, em articulação com outras áreas do MDS e com ministérios parceiros, aperfeiçoamentos do formulário do Cadastro Único, visando à melhoria da qualidade das informações coletadas;
- disponibilizar para os Estados, periodicamente, a base de dados dos municípios situados em seu território;
- promover, em âmbito federal, a utilização do Cadastro Único como ferramenta de planejamento e integração de políticas públicas voltadas à população de baixa renda
- adotar procedimentos de fiscalização e controle, com intuito de detectar falhas ou irregularidades.

Ainda em âmbito federal, encontra-se a Caixa Econômica Federal, empresa contratada pelo MDS para atuar como agente operador do Cadastro Único. A Caixa desenvolve o Sistema de Cadastro Único e é responsável por realizar o processamento dos dados cadastrais e atribuir um Número de Identificação Social (NIS) a cada pessoa cadastrada, além de enviar os formulários aos municípios.

Já as Coordenações Estaduais do Bolsa Família e do Cadastro Único têm as seguintes atribuições:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

- apoiar os municípios na gestão do Cadastro Único, função que inclui a realização de capacitações, melhoria da infra-estrutura municipal, auxílio à condução de ações de cadastramento de populações tradicionais e específicas, como famílias quilombolas e pessoas em situação de rua;
- promover, em sua área de abrangência, a utilização do Cadastro Único como ferramenta de planejamento de políticas públicas estaduais voltadas à população de baixa renda;
- desenvolver estratégias de acesso da população de baixa renda a documentos de identificação civil.

Os municípios ocupam um papel fundamental na construção do Cadastro Único. Eles são responsáveis por:

- identificar as famílias que compõem o público do Cadastro Único e registrar seus dados nos formulários específicos;
- inserir no sistema de cadastramento específico os dados das famílias cadastradas;
- atualizar os registros cadastrais no prazo máximo de 2 anos;
- promover a utilização dos dados do Cadastro Único para o planejamento e gestão de políticas públicas locais voltadas à população de baixa renda, executadas no âmbito do governo local;
- capacitar, conjuntamente com os estados e o Governo Federal, os profissionais envolvidos na gestão, coleta de dados e operacionalização do Cadastro Único;
- dispor de infraestrutura e recursos humanos permanentes para a execução das atividades inerentes à operacionalização do Cadastro Único;
- designar, formalmente, pessoa responsável pela administração da base de dados do Cadastro Único;
- adotar medidas para o controle e a prevenção de fraudes ou inconsistências cadastrais, disponibilizando, ainda, canais para o recebimento de denúncias e/ou irregularidades;
- adotar procedimentos que certifiquem a veracidade dos dados;
- zelar pela guarda e sigilo das informações coletadas e digitadas;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

- permitir o acesso das Instâncias de Controle Social (ICS) do Cadastro Único e do Bolsa Família às informações cadastrais, sem prejuízo das implicações ético-legais relativas ao uso dessas informações;
- encaminhar às ICS o resultado das ações de atualização cadastral efetuadas pelo governo local, motivadas por inconsistência de informações constantes no cadastro da família;
- realizar a interlocução com o Governo Federal e o estado para a implementação do Cadastro Único e do Bolsa Família.

Na primeira etapa da PFC, vislumbra-se os seguintes pedidos:

V.1) Solicitação de Informações e documentos

V.2) Origem das informações:

- a) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS);
- b) Ministério da Previdência Social (MPS);
- c) Ministério do Trabalho e Emprego (MTE);
- d) Tribunal de Contas da União;
- e) Polícia Federal (PF);
- f) Caixa Econômica Federal⁴;
- g) Eventuais Coordenações Estaduais do Bolsa Família e municípios onde houver indícios de irregularidades.

V.3) Das informações sigilosas:

Casos as informações solicitadas envolvam documentos sigilosos ou reservados, a eles deverá ser dado o tratamento previsto nos arts. 61 e 98 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

⁴ Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, art. 2º, § 11: Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela **Caixa Econômica Federal** com a identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal.” e art. 12: “Fica atribuída à **Caixa Econômica Federal** a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Art. 61. A fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, pelas Comissões, sobre matéria de competência destas, obedecerão às regras seguintes:

.....
§ 4º Quando se tratar de documentos de caráter sigiloso, reservado ou confidencial, identificados com estas classificações, observar-se-á o prescrito no § 5º do art. 98.

.....
Art. 98.

.....
§ 5º Não se dará publicidade a informações e documentos oficiais de caráter reservado. As informações solicitadas por Comissão serão confiadas ao Presidente desta pelo Presidente da Câmara para que as leia a seus pares; as solicitadas por Deputado serão lidas a este pelo Presidente da Câmara. Cumpridas essas formalidades, serão fechadas em invólucro lacrado, etiquetado, datado e rubricado por dois Secretários, e assim arquivadas.

V.4) Audiências Públicas e diligências:

Local: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) em Brasília/DF ou outro ponto do território nacional onde seja necessária a presença de membros desta Comissão para a elucidação de qualquer fato.

Convidados: quaisquer pessoas ou autoridades vinculadas aos órgãos e entidades mencionadas no item V.2 e outras que se fizerem necessárias.

V.5) Requisição do assessoramento necessário:

- a) Auditores do Tribunal de Contas da União (TCU);
- b) Polícia Federal;
- c) Assessoria Técnica da Câmara dos Deputados;
- d) Assessoria Técnica dos órgãos diretamente relacionados com a matéria em exame.

A segunda etapa constitui-se de exames, diagnósticos, confrontação de dados e análises, considerando a informação obtida e a legislação regente da matéria. Para tanto, o assessoramento retro exposto torna-se necessário para a boa análise dos documentos porventura fornecidos.

Nesse sentido, para melhor efetividade dos trabalhos, esta fiscalização deve ser executada com o auxílio do TCU, que examinará, sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, todo o processo do Programa Bolsa



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Família. Tal possibilidade é assegurada em nossa Constituição Federal, na medida em que cabe ao Congresso Nacional o controle externo e que, nessa função, terá o auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme ressaltado nos artigos abaixo transcritos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

.....

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

Vale lembrar que esta Comissão poderá deliberar sobre a conveniência e oportunidade da adoção de outras providências acaso necessárias, tais como a requisição de novas informações, a realização de oitivas, audiência pública, caso as informações então disponíveis assim recomende.

Ao final dos trabalhos, será elaborado um relatório final com conclusões dos trabalhos e, se for caso, enviado aos órgãos competentes para a adoção das providências legal e constitucionalmente cabíveis.

VI – VOTO

Ante o exposto, VOTO no sentido de que esta Comissão acolha a proposição em tela, com vistas à implementação desta PFC na forma descrita no Plano de Execução e Metodologia de Avaliação acima apresentado.

Sala da Comissão, de de 2014



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Deputado **FERNANDO FRANCISCHINI**

Relator
