

Por fiscalização, entende-se a atuação do Governo brasileiro sobre situações de fraude que levam ao recebimento indevido do benefício. Casos de beneficiários que declararam falsamente renda menor do que realmente possuem, apenas para conseguir (ou aumentar) o benefício do Bolsa Família, são o exemplo mais emblemático do que a atividade de fiscalização do PBF busca identificar, coibir e punir. São casos em que não há erros ou ineficiências nos processos de trabalho do programa, mas a prestação de informação falsa para benefício próprio do beneficiário ou do gestor responsável pelo programa no âmbito municipal.

O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) coordena as ações de fiscalização para apurar irregularidades praticadas por agentes públicos ou por beneficiários. As informações sobre tais fatos chegam ao conhecimento da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) por meio de denúncias ou por indícios surgidos nos monitoramentos regulares. A atividade de fiscalização está disciplinada nas normas do Programa Bolsa Família (PBF).¹

O trabalho de fiscalização consiste na pesquisa de denúncias e na coleta de dados, para, num primeiro momento, embasá-las e compreendê-las. Em seguida, os esforços se voltam à análise das informações para saber se há a comprovação ou não das irregularidades denunciadas para, caso sejam comprovadas, notificar os agentes ou beneficiários envolvidos e ressarcir os danos causados ao erário. Em diversas situações é preciso uma investigação apurada para comprovação do dolo do agente ativo e, nessas ocasiões, a Polícia Federal é acionada.

ETAPAS PRÉVIAS À APURAÇÃO DAS IRREGULARIDADES

A apuração das denúncias pelo MDS só ocorre após o trabalho de identificação de situações potencialmente irregulares realizado por atores governamentais, não-governamentais, da polícia e da própria sociedade². O trabalho, feito por meio de parcerias entre o MDS e órgãos de controle interno e externo³, ocorre a partir das ações de controle, dedicadas à identificação de inconsistências das informações contidas no Cadastro Único de Programas Sociais.

Parte importante da busca por inconsistências ocorre por meio da averiguação cadastral, sobretudo nas auditorias de cruzamentos de informações do Cadastro único e outras bases de informações públicas. Tais rotinas enfatizam dados de rendimentos advindos de bases de trabalhadores formais, buscam conhecer se há beneficiários que vieram a óbito recentemente, ou mesmo que foram eleitos para cargos políticos, situações que podem sugerir incompatibilidade com os requisitos de elegibilidade do Programa Bolsa Família. Após tal fase, são elaboradas listas de famílias e pessoas com inconsistências para disponibilização aos gestores municipais para Averiguação Cadastral⁴.

1 A Lei 10.836 em seus artigos 14 e 14-A prevê essas atribuições, bem como o Decreto 5.209 de 2004 em seus artigos de 33 a 35.

2 Mais detalhes sobre os arranjos institucionais necessários às atividades de fiscalização e de controle do Programa Bolsa Família estão dispostos no artigo número 1 da série sobre Fiscalização e controle.

3 Os acordos de cooperação técnica que regulam as parcerias mantiveram a autonomia e a independência de cada órgão da Rede Pública de Fiscalização do PBF. A rede é composta pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pelo Ministério Público Federal (MPF), pelos Ministérios Públicos Estaduais (MPEs) e pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União (CGU).

4 Este procedimento está descrito em maiores detalhes no produto 2 da série sobre Fiscalização e Controle do Programa Bolsa Família.

ETAPAS DA APURAÇÃO DAS DENÚNCIAS DE IRREGULARIDADES

Nos casos de recebimento indevido de benefícios do PBF, o processo administrativo de apuração de denúncias é dividido em quatro etapas, sendo que as três primeiras cabem aos municípios e a última ao MDSA:

Etapa 1: Obter informações que permitam identificar a família denunciada, evitando equívocos com pessoas de mesmo nome. A identificação deve ser realizada por meio do número de documento do denunciado. Após a identificação do beneficiário, e havendo indícios que podem levar à caracterização de fraude, a apuração deverá ser iniciada. Estes procedimentos são conhecidos como “verificação da materialidade dos fatos”.

Etapa 2: A gestão local do Programa Bolsa Família deve fazer as averiguações necessárias e elaborar um parecer sobre a situação socioeconômica da família. As informações do Cadastro Único, se divergentes, devem ser atualizadas. O parecer deve permitir caracterizar se a família possuía ou não renda fora do perfil para o Programa na época do cadastramento. Se a família não possuir perfil para ser beneficiária do Bolsa Família, deve-se registrar no parecer a data em que a família deixou de atender aos critérios do Programa ou que essa condição foi identificada. Além disso, devem constar no parecer:

Todos os fatos que possam indicar que houve má-fé por parte do responsável familiar, no ato do cadastramento ou da atualização cadastral, seja pela omissão de dados ou pela prestação de informações falsas sobre a renda ou composição familiar, ou pela utilização de qualquer outro meio ilícito de forma a ingressar ou permanecer na condição de beneficiário do Programa;

1. O valor da renda familiar mensal desde quando a família deixou de atender aos critérios do Bolsa Família;
2. Se a família possui ocupante de cargo eletivo (cargo político) em sua composição; e
3. Outras informações que julgar importantes para a caracterização de dolo por parte do beneficiário.
4. Se a família se recusar a prestar informações, a recusa deve ser registrada no parecer social e a família excluída do Cadastro Único, o que irá refletir no cancelamento do benefício.

Etapa 3: Quando a irregularidade é comprovada, a gestão municipal deve proceder ao bloqueio do benefício no Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec).

Concluídas as etapas 1, 2 e 3, o Gestor Municipal deve encaminhar a documentação à Senarc para dar sequência à etapa 4.

Etapa 4: Após receber o ofício da gestão municipal com as informações descritas nos passos acima, a Senarc analisa os documentos e informações recebidas. Se for caracterizado o dolo no recebimento indevido do benefício, notificará o beneficiário para apresentação de defesa. Não sendo apresentada defesa pelo beneficiário ou sendo esta indeferida, a Senarc comunica a família sobre a decisão pela cobrança dos valores recebidos indevidamente, a ser paga no prazo de 60 dias. Ao receber a comunicação da decisão, a família poderá ainda apresentar recurso ao Ministro do Desenvolvimento Social no prazo de 30 dias.

SANÇÕES APLICÁVEIS APÓS APURAÇÃO DAS DENÚNCIAS

As sanções aplicadas a agentes públicos ou privados (conveniados ou contratados para operar o Cadastro Único no âmbito dos municípios) que cometem infrações dolosamente, são a obrigação de ressarcir integralmente o dano, além de pagarem multa que poderá variar entre duas e quatro vezes o valor da quantia recebida indevidamente por quem não fazia jus ao benefício. Além disso, poderão ser processados civil, penal e administrativamente pelos órgãos competentes para tal.

Já nos casos de infrações cometidas por beneficiários, igualmente de maneira dolosa, além da possibilidade de ser processado criminalmente por órgãos quem têm essa atribuição, deverão ressarcir a totalidade dos valores pagos indevidamente.

DADOS E INFORMAÇÕES SOBRE OS PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO DO PBF

Ao longo dos 16 anos de existência do PBF, o MDS tem recebido uma média anual de 2.498 demandas por ações de fiscalização do Programa, dos mais variados canais⁵. Apenas referentes a famílias em que algum dos membros tomou posse em cargos eletivos, foram 2.272 casos⁶, que geraram 1.760 processos para cobrança de ressarcimento de benefícios recebidos indevidamente. Destes processos, 1.245 (71%) resultaram em ressarcimentos⁷. Ao final de 2016 havia 11,1 mil demandas por fiscalização em processamento no MDS. As ações de fiscalização já recuperaram, entre 2005 e 2016, R\$ 1,1 milhão⁸, especialmente desde 2012 (87% dos recursos recuperados).

5 Ouvidoria, CGU, dentre outros.

6 Em 401 casos, as famílias não se enquadraram nas possibilidades de ressarcimento, seja porque os membros eleitos não moravam nos domicílios beneficiados, seja porque não tomaram posse efetivamente nos cargos, seja por problemas de identificação.

7 Na grande maioria dos demais casos, houve problemas de notificação dos beneficiários e os processos de cobrança ainda estão em curso.

8 O equivalente a U\$ 340.260,00 em valores aproximados para a cotação de 9 de junho de 2017.