



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do  
Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Caixa Econômica Federal

*Exercício 2022*

**Controladoria-Geral da União (CGU)**  
**Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgãos: **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e Ministério da Fazenda (MF)**

Unidades Examinadas: **Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) e Caixa Econômica Federal (CAIXA)**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **1419235**

Escopo: **Consignações em benefícios do Programa Auxílio Brasil**

**Missão**

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

**Avaliação**

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de auditoria conduzida junto à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), e à Caixa Econômica Federal (CAIXA), tendo como objeto auditado as consignações em benefícios do Programa Auxílio Brasil (PAB) autorizadas pela Lei nº 14.431, de 03.08.2022, e regulamentadas pelo Decreto nº 11.170, de 11.08.2022.

O trabalho realizado abarcou duas frentes: uma relacionada à atuação do MDS na edição de normas complementares sobre o tema e no acompanhamento, por intermédio da Senarc, da operacionalização dos descontos na folha do PAB; e outra relacionada à atuação da CAIXA para garantir a observância aos critérios de elegibilidade na contratação dos empréstimos e do seguro prestamista, bem como se a CAIXA adotou medidas adequadas de proteção do público-alvo no que se refere ao superendividamento. A avaliação teve como escopo os contratos de empréstimo averbados junto à CAIXA em

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi priorizado tanto por sua materialidade quanto por sua criticidade e relevância, haja vista potenciais repercussões junto ao público beneficiado, composto por famílias em situação de vulnerabilidade social. Registre-se que somente a CAIXA, responsável por 83% de todos os contratos de empréstimo celebrados, forneceu R\$ 7.629.911.779 em crédito para 2.971.700 famílias no período avaliado, totalizando 2.980.945 contratos celebrados.

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A partir dos testes realizados, constatou-se não haver informações acerca do embasamento e dos fundamentos considerados para definição das regras e dos procedimentos de operacionalização dos empréstimos consignados para beneficiários do PAB, tampouco foi identificada a existência de diagnóstico sobre riscos e oportunidades relacionados à oferta do produto a beneficiário do PAB.

Os testes apontaram, ainda, ausência de definição e de execução de procedimentos de supervisão, por parte do Ministério, sobre o processo de consignação em benefícios do PAB e sobre a atuação das instituições parceiras. Por fim, foram constatadas falhas no processo de averbação de contratos, havendo ao menos 5.105 contratos celebrados com parcelas acima da margem consignável, e no processo de realização de descontos em folha, tendo sido identificados ao menos 54 mil parcelas descontadas indevidamente de famílias do PAB.

No que se refere às condições de elegibilidade previstas para a concessão da modalidade de empréstimos, os testes realizados

2022 e os descontos realizados nas folhas de pagamentos do PAB de 11/2022 a 03/2023.

demonstraram inconsistências pontuais, revelando oportunidades de melhorias a serem implementadas pela CAIXA em demais produtos com características similares comercializados pela empresa pública. Foram observadas, ainda, fragilidades nos controles internos adotados para a contratação do Seguro Prestamista por beneficiários do PAB, bem como falhas na integração dos sistemas corporativos utilizados pela CAIXA com o sistema da Dataprev. Há oportunidade de melhoria nas informações prestadas aos clientes em relação ao Seguro Prestamista, em especial considerando a vulnerabilidade desse público, em produtos similares que eventualmente venham a ser comercializados pela CAIXA no futuro.

Posto isso, recomendou-se a estruturação de processo de acompanhamento da operacionalização das consignações em benefícios do PAB, bem como a apuração das irregularidades ocorridas na execução dessas consignações e a adoção e o acompanhamento das providências pertinentes, considerando os resultados dessas apurações.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BCG	Benefício Composição Familiar pago à Gestante
BCN	Benefício Composição Familiar pago à Nutriz
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CCA	Correspondente CAIXA Aqui
CDCCN	Comitê Delegado de Vice-Presidentes de Crédito, Captação e Negócios
CGU	Controladoria-Geral da União
CPF	Cadastro de Pessoa Física
Dataprev	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência
DEPVA	Diretoria Executiva Produtos de Varejo
DICOP	Diretoria Comercial e de Produtos
GEOCF	Gerência Nacional Atendimento a Órgãos Externos
IF	Instituição Financeira
MC	Ministério da Cidadania
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MN	Manual Normativo
MOT	Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal
PAB	Programa Auxílio Brasil
PBF	Programa Bolsa Família
Senarc	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SIAPX	Sistema de Aplicação - Consignação
SICAQ	Sistema CAIXA Aqui
SICCR	Sistema de Controle de Concessão de Crédito
SIEST	Sistema de Informações de Estatais
SIGPF	Sistema de Gerenciamento de Produtos de Fidelização
SIRC	Sistema Nacional de Informações de Registro Civil
TCU	Tribunal de Contas da União
UL	Unidade Lotérica

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>13</b>
1. Informações sobre os contratos de empréstimo celebrados junto à CAIXA.	14
2. Ausência de informações sobre estudos, discussões e análises que embasaram a regulamentação, por parte do MDS, dos procedimentos operacionais para a realização de consignação em benefícios do PAB.	17
3. Ausência de execução de rotinas e procedimentos, por parte do MDS, para acompanhamento da operacionalização dos descontos de parcelas nas folhas de pagamentos do PAB.	19
4. Existência de falhas na operacionalização dos empréstimos consignados, havendo contratos celebrados em desacordo com os normativos e famílias que tiveram descontos indevidos sobre seus benefícios.	22
5. Atuação da CAIXA na análise e na aprovação de empréstimo consignado para clientes beneficiários do Programa Auxílio Brasil.	28
6. Atuação da CAIXA na adoção de medidas voltadas para a proteção do público-alvo nas contratações do Consignado PAB.	31
7. Avaliação da conformidade da contratação do seguro prestamista por beneficiários do Consignado PAB.	35
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>39</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>41</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>44</b>
Anexo I – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da Equipe de Auditoria	44
Anexo II – Inconsistências nas informações cadastrais dos clientes de créditos consignados PAB	65
Anexo III – Plano de Ação apresentado pelo MDS	70

# INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria conduzida junto à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), extinto Ministério da Cidadania (MC), e à Caixa Econômica Federal (CAIXA), tendo como objeto auditado as consignações em benefícios do Programa Auxílio Brasil (PAB) autorizadas pela Lei nº 14.431, de 03.08.2022, e regulamentadas pelo Decreto nº 11.170, de 11.08.2022.

O trabalho realizado, que teve como escopo os contratos de empréstimo averbados junto à CAIXA em 2022 e os descontos realizados nas folhas de pagamentos do PAB de 11/2022 a 03/2023, abarcou duas frentes de avaliação: uma relacionada à atuação do MDS na edição de normas complementares sobre o tema e no acompanhamento, por intermédio da Senarc, da operacionalização dos descontos nas folhas de pagamentos do PAB; e outra relacionada à atuação da CAIXA para garantir a observância aos critérios de elegibilidade na contratação dos empréstimos e do seguro prestamista, bem como em relação à adoção de medidas adequadas de proteção do público-alvo no que se refere ao superendividamento. Assim, não foram realizados testes específicos sobre a atuação de outras instituições financeiras que também ofertaram, em volume menor, crédito com consignação em benefícios do PAB, tampouco foi examinada a atuação da CAIXA na avaliação interna de risco e de operação para a oferta do referido produto, considerando que essa avaliação foi realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito do Processo de Representação 024.244/2022-8 o qual afastou suposta irregularidade, no âmbito da CAIXA, de não observância de procedimentos operacionais ou de análise de riscos essencial e prévios à decisão de ofertar o Consignado PAB. Ademais, há, no âmbito do TCU, outros três processos em andamento cuja temática abrange o Consignado PAB, quais sejam: Processo 014.921/2023-5 – Representação<sup>1</sup>; Processo- 030.306/2022-1 – Representação<sup>2</sup>; e Processo 002.382/2023-7 – Representação<sup>3</sup>.

O objeto de auditoria foi priorizado tanto por sua materialidade quanto por sua criticidade e relevância, haja vista potenciais repercussões junto ao público beneficiado, composto por famílias em situação de vulnerabilidade social. Registre-se que somente a CAIXA, responsável por 83% de todos os contratos de empréstimo celebrados, forneceu R\$ 7.629.911.779 em crédito para 2.971.700 famílias no período auditado.

Posto isso, o trabalho teve por objetivos avaliar tanto a atuação do MDS na normatização do tema, especialmente quanto ao embasamento e às informações consideradas para definição das regras da ação, e no acompanhamento realizado sobre os processos de averbação e de

---

<sup>1</sup> Avalia prejuízos provocados pelo governo aos cofres da empresa pública Caixa Econômica Federal no âmbito dos programas de empréstimo consignado aos beneficiários do Auxílio Brasil e do SIM Digital.

<sup>2</sup> Conhecer e avaliar as mudanças nos procedimentos adotados pela Caixa Econômica Federal para a concessão de empréstimos consignados aos beneficiários do Auxílio Brasil após as eleições presidenciais de 2022, diante de indícios de que esse meio fora utilizado com finalidade eleitoral.

<sup>3</sup> Apurar a notícia de que a Caixa Econômica Federal concedeu 99% dos empréstimos do Auxílio Brasil no período eleitoral, a reforçar a suspeita sobre o uso do banco estatal para beneficiar o candidato à reeleição.



descontos em folha, quanto a atuação da CAIXA enquanto instituição financeira habilitada a conceder empréstimos consignados em benefícios do PAB.

Para o atingimento dos objetivos do trabalho, e tendo como referência o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (MOT)<sup>4</sup>, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: indagação (oral e escrita), análise documental, recálculo, reexecução e técnicas de auditoria assistidas por computador.

### **Considerações iniciais sobre o objeto auditado**

A possibilidade de realização de consignações em benefícios do Programa Auxílio Brasil (PAB) para amortização de empréstimos foi autorizada pela Medida Provisória nº 1.106, de 17.03.2022, posteriormente convertida na Lei nº 14.431, de 03.08.2022, que incluiu, dentre outros, o Art. 6º-B na Lei nº 10.820, de 17.12.2003:

Art. 6º-B. Os beneficiários de programas federais de transferência de renda poderão autorizar a União a proceder aos descontos em seu benefício, de forma irrevogável e irretroatável, em favor de instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, para fins de amortização de valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos e financiamentos, até o limite de 40% (quarenta por cento) do valor do benefício, na forma estabelecida em regulamento.

Parágrafo único. A responsabilidade pelo pagamento dos créditos de que trata o caput deste artigo será direta e exclusiva do beneficiário, e a União não poderá ser responsabilizada, ainda que subsidiariamente, em qualquer hipótese.

O referido dispositivo foi regulamentado pelo Decreto nº 11.170, de 11.08.2022, que estabeleceu, dentre outras, a competência do Ministério da Cidadania (atual MDS) para edição de normas complementares que viabilizassem as consignações no PAB, prevendo, inclusive, a possibilidade de definição de limite de desconto inferior ao previsto em Lei (máximo de 40% do valor dos benefícios).

Nesse sentido, o Ministério editou a Portaria MC nº 816/2022, estabelecendo os procedimentos operacionais para a realização de consignação em benefícios do Programa Auxílio Brasil. Na referida Portaria, foram detalhados procedimentos e regras relacionados à contratação dos empréstimos (inclusive limites de prestações mensais e de taxa de juros) e à identificação da margem consignável, bem como foram estabelecidas responsabilidades às instituições financeiras, ao agente operador de consignações e ao Ministério da Cidadania.

Destacam-se os seguintes agentes envolvidos no fluxo de operacionalização das consignações em benefícios do PAB, bem como suas respectivas atribuições segundo a Portaria MC nº 816/2022:

- a) Senarc/MDS: responsável pelo acompanhamento da operacionalização dos descontos em folha, inclusive quanto à observância às normas, e pela indicação de inconsistências identificadas, instauração de procedimentos de apuração e aplicação de sanções;
- b) Dataprev: contratada para atuar como agente operador de consignações, sendo responsável pelos procedimentos operacionais, pela disponibilização de sistemas e

---

<sup>4</sup> Publicado por meio da Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) nº 8, de 06 de dezembro de 2017.

- pela segurança da rotina de envio das informações de créditos em favor das instituições financeiras;
- c) CAIXA: instituição financeira habilitada à concessão de empréstimos consignados a beneficiários do PAB, possuindo, também, a função de agente operador da folha de pagamentos do PAB (Contrato nº 02/2021), sendo responsável pela geração das folhas de pagamentos e pela disponibilização dos valores devidos aos beneficiários do Programa;
  - d) Instituições Financeiras<sup>5</sup> (IF): responsáveis pela oferta de crédito aos beneficiários do PAB e pelo processo de negociação e de contratação de empréstimos.

Especificamente em relação ao contrato celebrado com a CAIXA para operacionalização do PAB, verifica-se que a inclusão de procedimentos relacionados aos empréstimos consignados, com o consequente incremento de complexidade do processo de geração da folha de pagamentos, resultou na celebração de aditivo<sup>6</sup> ao Contrato nº 02/2021, elevando em R\$ 0,0075 o valor cobrado por crédito a família beneficiária na folha de pagamentos do PAB, que passou de R\$ 0,3101 para R\$ 0,3176.

Por sua vez, a contratação da Dataprev como agente operador de consignações foi efetivada por meio do Contrato nº 34/2022, celebrado junto ao Ministério da Cidadania, que possui como objeto a contratação de serviços especializados de tecnologia da informação e comunicações para gestão e acompanhamento do empréstimo consignado para os beneficiários do Programa Auxílio Brasil, ao custo total anual de R\$ 8,54 milhões. Destaque-se, entretanto, que os valores descritos no Contrato são estimativas dos custos incorridos à Dataprev para prestação dos serviços, e serviram como referência para a celebração de contratos específicos entre a Dataprev e as IF ofertantes dos empréstimos consignados, não havendo previsão de desembolsos por parte do Ministério da Cidadania, atual MDS.

Destaque-se, ainda, que a partir da publicação da Portaria MDS nº 858, de 08.02.2023, foram estabelecidas alterações significativas nas regras de operação das consignações em benefícios do PAB, ocorrendo a redução da taxa máxima de juros a ser praticada pelas IF e da quantidade máxima de parcelas passíveis de desconto, o que resultou na suspensão da oferta do produto pelos bancos. Posteriormente, com a publicação da Medida Provisória nº 1.164, de 02.03.2023, convertida na Lei nº 14.601, de 19.06.2023, revogou-se o Art. 6º-B da Lei nº 10.820/2003, dispositivo que autorizava consignações em benefício do PAB para amortização de empréstimos e financiamentos.

Posto isso, seguem informações sobre a execução das consignações em benefícios do PAB até 03/2023. Verifica-se que cerca de 3,6 milhões de contratos de empréstimo foram celebrados com diferentes IF enquanto foram permitidas contratações, que resultaram em descontos mensais médios superiores a R\$ 550 milhões de 11/2022 a 03/2023.

### **Tabela 1. Total de contratos averbados e valores descontados de 11/2022 a 03/2023**

---

<sup>5</sup> As instituições financeiras, além da CAIXA, que ofertaram crédito consignado relativo ao PAB foram, em ordem decrescente de quantidade de contratos, o Banco Pan, a QI Sociedade de Crédito Direto, a Crefisa, a Zema Financeira e o Banco Agibank.

<sup>6</sup> 6º Termo Aditivo ao Contrato nº 02/2021, de 31.08.2022.

<b>Contratos Averbados</b>	<b>Desconto Total – Média Mensal</b>	<b>Valor Médio das Parcelas Descontadas</b>
3.638.299	R\$ 551.845.234,60	R\$ 155,50

Fonte: Relatórios mensais, elaborados pela CAIXA, com informações sobre descontos programados e sobre descontos efetivados de 11/2022 a 03/2023.

Realizou-se, ainda, levantamento relacionado ao valor dos benefícios pagos às famílias antes e após a contratação das consignações, dentro do universo de famílias que contrataram o consignado, sendo que os descontos de parcelas foram iniciados em 11/2022.

**Tabela 2. Valor do benefício pago por família, considerando famílias que contrataram crédito consignado**

<b>Competência da Folha de Pagamentos do PAB</b>	<b>Valor médio pago a título de PAB (R\$)<sup>(a)</sup></b>
09/2022	412
10/2022	411
11/2022	256
12/2022	254
01/2023	252
02/2023	252

Fonte: Folhas de pagamentos do PAB de 09/2022 a 01/2023.

<sup>(a)</sup> Valores calculados sem considerar o acréscimo mensal extraordinário aprovado pela Emenda Constitucional nº 123, de 14.07.2022, uma vez que não compunha a base de cálculo da margem consignável para empréstimos.

Verifica-se, assim, que as parcelas pagas a título de consignado possuem impacto relevante sobre o valor mensal recebido pelas famílias beneficiárias do PAB, comprometendo um percentual próximo do valor máximo consignável de 40% do benefício das famílias<sup>7</sup>.

Registre-se, por fim, que as seguintes fontes de dados foram utilizadas para realização das análises apresentadas em relatório:

**Quadro 1 – Bases/Arquivos de dados utilizados**

<b>Base</b>	<b>Órgão responsável pela disponibilização dos dados à CGU</b>	<b>Período de referência utilizado</b>
Arquivo de contratos averbados pela CAIXA e ativos em fevereiro de 2023	Caixa Econômica Federal	02/2023
Relatórios mensais com informações sobre descontos programados e sobre descontos efetivados	Caixa Econômica Federal	11/2022 a 03/2023
Base com as informações das propostas de seguro prestamistas, vinculadas aos contratos de crédito consignado convênio Auxílio Brasil.	Caixa Econômica Federal	10/2022
Amostra de dossiês dos contratos consignados do PAB	Caixa Econômica Federal	02/2023
Folhas de pagamentos do PAB	Ministério da Cidadania	09/2022 a 02/2023

<sup>7</sup> Registre-se que o acréscimo mensal extraordinário de R\$ 200,00, aprovado pela Emenda Constitucional nº 123, de 14.07.2022, não compunha a base de cálculo da margem consignável para empréstimos.

<b>Base</b>	<b>Órgão responsável pela disponibilização dos dados à CGU</b>	<b>Período de referência utilizado</b>
Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)	Ministério da Cidadania	10/2022 a 01/2023

# RESULTADOS DOS EXAMES

Para atingir os objetivos propostos pela auditoria, foram definidas as seguintes questões para avaliação:

A regulamentação dos procedimentos operacionais para a realização de consignação em benefícios do Programa Auxílio Brasil, por parte do MDS, foi precedida de estudos internos acerca dos riscos e oportunidades para os tomadores do empréstimo e suas famílias?

Avaliou-se se a regulamentação dos limites de consignação, da quantidade de parcelas a serem descontadas, da taxa máxima de juros e de quais benefícios que compõem o PAB deveriam ser considerados no cálculo da margem consignável foi amparada por estudos e/ou análises no âmbito do Ministério da Cidadania.

O acompanhamento da operacionalização dos descontos em folha do empréstimo consignado do PAB, por parte do Ministério, ocorreu de forma estruturada e foi capaz de identificar eventuais impropriedades na concessão ou no desconto dos empréstimos?

Avaliou-se se o Ministério estabeleceu procedimentos, responsabilidades e ferramentas para a realização do acompanhamento das contratações e da operacionalização dos descontos. Adicionalmente, buscou-se identificar se o processo de acompanhamento realizado foi capaz de identificar impropriedades na operação dos empréstimos consignados.

Eventuais impropriedades identificadas na concessão ou no desconto dos empréstimos consignados do PAB resultaram na instauração de procedimentos de apuração de irregularidade?

Avaliou-se se possíveis desconformidades identificadas durante o acompanhamento da operacionalização dos empréstimos consignados resultaram na instauração de processos de apuração por parte do Ministério.

A análise e a aprovação de empréstimo consignado para clientes beneficiários do PAB cumprem os critérios de elegibilidade definidos para essa modalidade no âmbito da CAIXA?

Avaliou-se se existem operações contratadas em desacordo com as regras previstas para a modalidade de empréstimo.

A CAIXA adotou, em relação ao Consignado PAB e ao Seguro Prestamista vinculado, medidas de proteção ao público-alvo de modo a evitar superendividamento e preservação e não comprometimento do mínimo existencial nos termos da regulamentação vigente?

Avaliou-se se a CAIXA apresentou ao beneficiário do PAB, prévia e adequadamente, informações que lhe permitissem avaliar os custos da contratação e as implicações sobre suas finanças pessoais e familiares?

O seguro prestamista contratado por beneficiários do Consignado PAB foi realizado dentro das condições compatíveis com a estrutura do programa?

Avaliou-se se houve descumprimento de condições previstas em normativos internos para o oferecimento do produto.

Os resultados dos testes realizados e as respectivas respostas às questões de auditoria estão registrados nos itens a seguir. Ademais, apresentam-se, no Item 1, análises sobre as informações dos contratos celebrados junto à CAIXA e das respectivas famílias contratantes.

## 1. Informações sobre os contratos de empréstimo celebrados junto à CAIXA.

De forma a traçar um perfil tanto dos contratos de empréstimo celebrados quanto das famílias beneficiárias do PAB contratantes, foram realizadas análises sobre os contratos de empréstimo com consignações em benefícios do PAB celebrados junto à CAIXA<sup>8</sup>.

A CAIXA foi responsável por cerca de 83%<sup>9</sup> do total de contratos celebrados por beneficiários do PAB, apresentando os seguintes quantitativos:

**Tabela 3. Quantidade e valores dos contratos celebrados com a CAIXA**

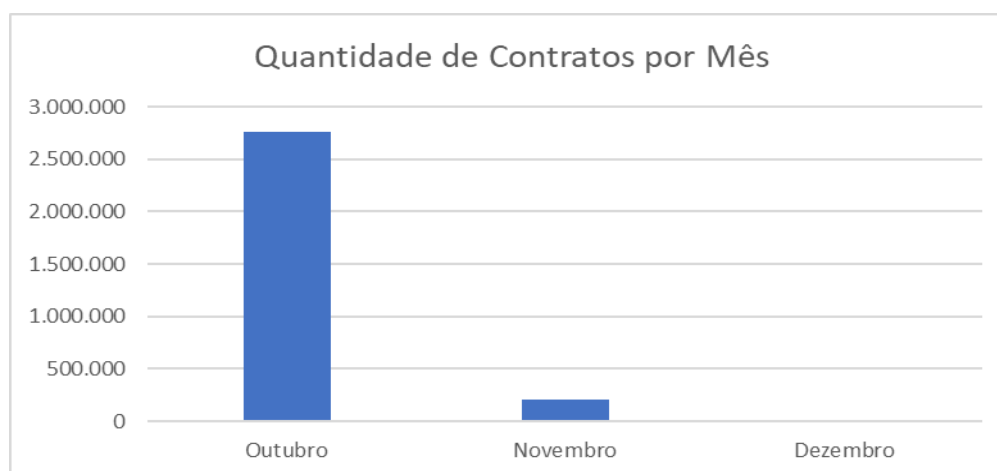
<b>Valor total dos contratos</b>	R\$ 7.629.911.779
<b>Quantidade de contratos</b>	2.980.945
<b>Quantidade de beneficiários contratantes (CPF)</b>	2.971.700 <sup>(a)</sup>
<b>Valor médio das contratações</b>	R\$ 2.567,52

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir do arquivo de contratos averbados pela CAIXA.

<sup>(a)</sup> Era permitida a contratação de mais de um empréstimo pelo mesmo beneficiário, desde que respeitados os valores limite de consignação.

Quanto ao momento da contratação, verifica-se que 93% dos contratos foram celebrados em 10/2022, conforme ilustrado a seguir:

**Figura 1. Mês de celebração dos contatos com a CAIXA**



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir do arquivo de contratos averbados pela CAIXA

Em consulta às informações das contratações, constata-se que a maioria das famílias optou pelo prazo máximo de 24 meses para pagamento do empréstimo.

<sup>8</sup> A lista de contratos celebrados foi disponibilizada pela própria CAIXA. A extração disponibilizada diz respeito aos contratos celebrados que se encontravam vigentes em 02/2023. Contratos mais curtos, que se encerraram entre 11/2022 e 02/2023, não foram considerados nas análises.

<sup>9</sup> Informação obtida a partir de análises realizadas relacionadas aos controles mensais de descontos das famílias que contrataram empréstimos.

**Tabela 4. Prazo das Contratações.**

Quantidade de parcelas	Quantidade de contratos	% do total de contratos
24	2.968.461	99,6%
1-23	12.484	0,4%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir do arquivo de contratos averbados pela CAIXA

Ainda, cerca de 77% dos contratos possuíam valor de R\$ 2.582,88, valor de contrato que prevê 24 parcelas de R\$ 160,00<sup>10</sup> a juros de 3,45% ao mês. Ou seja, seria o valor máximo passível de contratação para beneficiários que recebiam R\$ 400,00 reais em benefícios, desconsiderados eventuais valores referentes ao acréscimo mensal extraordinário<sup>11</sup> de R\$ 200,00, que não compunha o cálculo da margem consignável.

Constatou-se, também, que 19% das famílias que solicitaram empréstimos contrataram Seguro Prestamista<sup>12</sup> junto à CAIXA.

Apresenta-se, ainda, um panorama da quantidade de famílias que contrataram empréstimos junto à CAIXA em relação ao total de famílias beneficiárias do PAB, segregadas por UF. Cerca de 14% das famílias beneficiárias do PAB celebraram contratos de empréstimo com a CAIXA, havendo uma proporção maior de contratações nos Estados do Rio Grande do Norte e do Rio Grande do Sul.

**Tabela 5. Quantidade e proporção de famílias que contrataram empréstimos junto à CAIXA, por UF.**

UF	Famílias beneficiárias do PAB	Famílias que contrataram empréstimos	% de famílias que contrataram empréstimos
RN	509.286	101.540	19,94
RS	601.015	117.972	19,63
PR	601.680	100.611	16,72
SE	409.373	67.057	16,38
RJ	1.785.713	291.819	16,34
SC	221.390	36.005	16,26
PB	694.252	110.771	15,96
AC	131.106	20.436	15,59
DF	154.654	23.417	15,14
ES	307.125	46.270	15,07
PE	1.681.651	248.484	14,78
MS	209.772	30.962	14,76
SP	2.561.418	374.368	14,62
CE	1.481.858	213.567	14,41
AP	123.060	17.609	14,31
AL	534.760	74.912	14,01
GO	497.388	65.517	13,17
MG	1.631.514	213.406	13,08
TO	158.934	20.698	13,02

<sup>10</sup> Que corresponde a 40% do valor de R\$ 400,00.

<sup>11</sup> Previsto no inciso I do Art. 5º da Emenda Constitucional nº 123, de 14.07.2022.

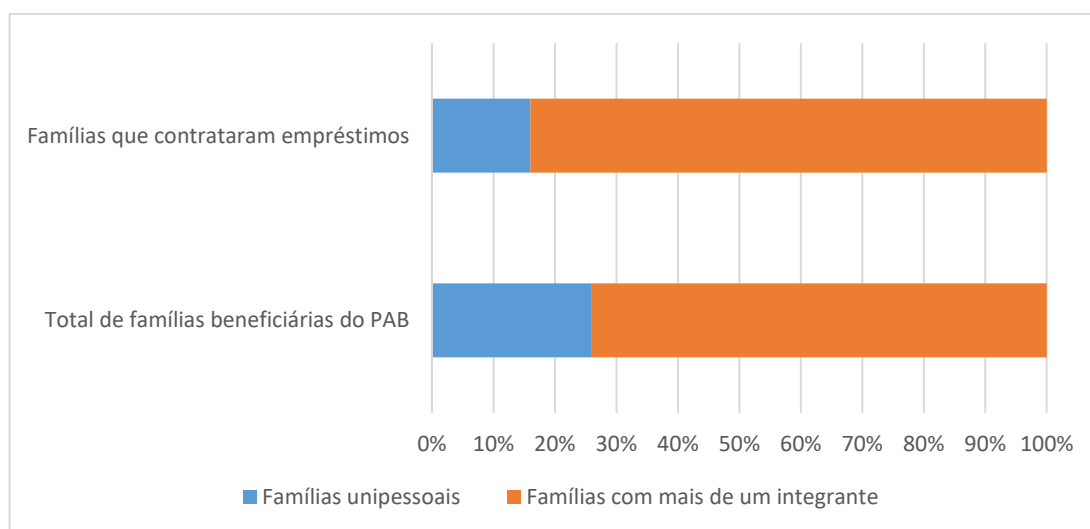
<sup>12</sup> Modalidade de seguro que garante, em caso de morte ou invalidez total por acidente do contratante, o pagamento do empréstimo junto à CAIXA.

UF	Famílias beneficiárias do PAB	Famílias que contrataram empréstimos	% de famílias que contrataram empréstimos
BA	2.584.709	330.956	12,80
MT	262.804	32.125	12,22
PA	1.340.183	162.795	12,15
RO	124.408	14.469	11,63
PI	628.950	70.614	11,23
MA	1.225.817	126.919	10,35
AM	601.635	59.494	9,89
RR	66.514	6.168	9,27
<b>TOTAL</b>	<b>21.130.969</b>	<b>2.978.961</b>	<b>14,10</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir do arquivo de contratos averbados pela CAIXA.

Também quanto ao perfil das famílias contratantes, constatou-se que cerca de 16% possuíam apenas um integrante (famílias unipessoais). Considerando que 24% das famílias beneficiárias do PAB possuíam apenas um integrante em 11/2022, percebe-se que, proporcionalmente, famílias com esse perfil contrataram menos do que famílias que possuíam mais de um integrante.

**Figura 2. Proporção de famílias unipessoais que celebraram contratos de empréstimo com a CAIXA e de famílias unipessoais beneficiários do PAB**

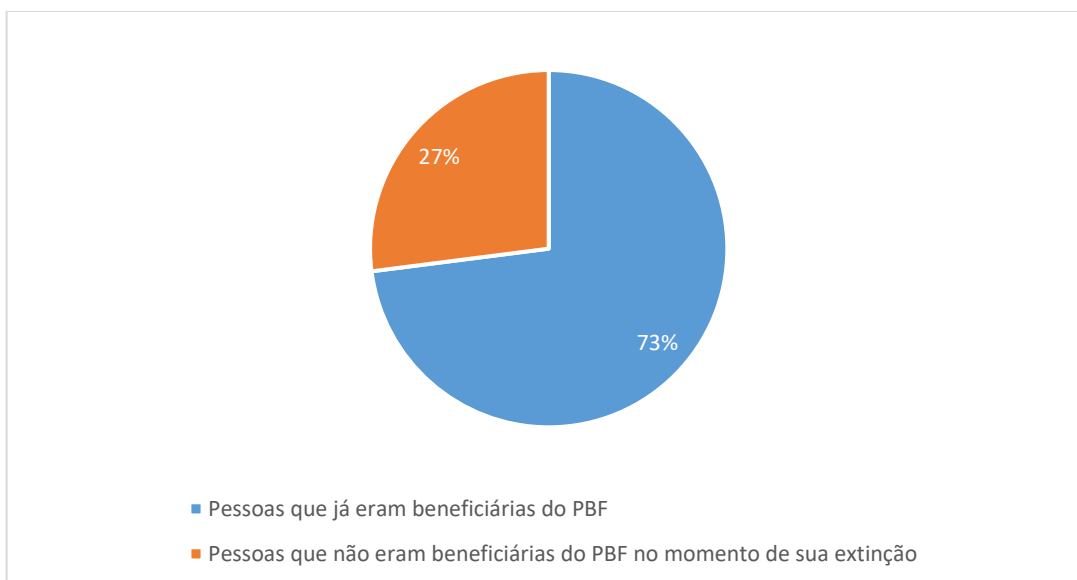


Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir do arquivo de contratos averbados pela CAIXA

Ainda, as análises permitiram constatar que grande parte das famílias que contrataram empréstimos junto à CAIXA era beneficiária do Programa Bolsa Família (PBF) anteriormente à sua substituição pelo PAB, uma vez que se encontravam presentes na última folha de pagamentos do PBF, em 10/2021.



**Figura 3. Proporção de famílias contratantes que eram beneficiárias do PBF em 10/2021.**



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir do arquivo de contratos averbados pela CAIXA e da folha de pagamentos do PBF de 10/2021.

Por fim, constatou-se que cerca de 1,5% dos beneficiários que celebraram contratos com a CAIXA não se encontravam presentes em nenhuma das folhas de pagamentos do PAB anteriores a 09/2022, o que sugere que os contratantes e suas respectivas famílias foram incluídos nas folhas de pagamentos do Programa apenas a partir do mês anterior<sup>13</sup> ao início das contratações.

## **2. Ausência de informações sobre estudos, discussões e análises que embasaram a regulamentação, por parte do MDS, dos procedimentos operacionais para a realização de consignação em benefícios do PAB.**

Conforme já exposto, a partir da publicação da Lei nº 14.431, de 03.08.2022, que incluiu o Art. 6º-B na Lei nº 10.820, de 17.12.2003, autorizou-se a realização de empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado para beneficiários do PAB, estabelecendo-se o limite máximo de consignação em 40% do valor do benefício.

O referido artigo foi regulamentando pelo Decreto nº 11.170, de 11.08.2022, que estabeleceu, dentre outras, a competência do Ministério da Cidadania (atual MDS) para edição de normas complementares que viabilizassem as consignações no PAB, prevendo, inclusive, a possibilidade de que o Ministério reduzisse o valor limite máximo de consignação previsto em Lei. Nesse sentido, o Ministério editou a Portaria MC nº 816, de 26.09.2022, estabelecendo os procedimentos operacionais para a realização de consignação em benefícios do Programa Auxílio Brasil.

---

<sup>13</sup> Tendo em vista as informações disponíveis à equipe de auditoria, não é possível confirmar se as referidas famílias eram recém ingressadas no PAB ou se foram reincluídas nas folhas de pagamentos em virtude de reversões referentes a cancelamentos realizados anteriormente à criação do Programa, ainda na vigência do PBF.

Considerando, assim, a competência de regulamentação atribuída ao Ministério, solicitou-se ao MDS a disponibilização de estudos, processos ou outros documentos porventura existentes que fundamentaram o estabelecimento das regras e procedimentos da Portaria MC nº 816/2022, especialmente em relação às definições dos artigos 15, 16 e 17, que tratam do número máximo de prestações dos empréstimos, da taxa de juros máxima a ser praticada, dos limites para realização de descontos em folha, das regras para cálculo da margem consignável, dentre outras. Em resposta, o Ministério encaminhou a Nota Técnica nº 05/2022 (SEI/MC - 13004343), que tratou da “Minuta de portaria para estabelecimento de procedimentos operacionais para a realização de desconto em folha de pagamento de benefícios do Programa Auxílio Brasil”.

A referida Nota Técnica aborda, inicialmente, informações sobre o nível de comprometimento de renda entre tomadores de empréstimos com diferentes faixas de rendimento, e apresenta tabela comparativa com as taxas de juros cobradas de beneficiários do Bolsa Família em relação às taxas de juros cobradas em empréstimos contratados por tomadores que não fazem parte do público do Cadastro Único para Programa Sociais do Governo Federal (CadÚnico). As informações registradas na tabela, replicada a seguir, e atribuídas ao Banco Central, ao Banco Mundial e ao MDS, sugerem que beneficiários do Programa Bolsa Família teriam acesso a crédito mais caro.

**Tabela 6. Nível de acesso e juros cobrados em diferentes modalidades de empréstimo – análise comparada entre beneficiários do Bolsa Família e pessoas fora do público do CadÚnico.**

Tipo de crédito	Percentual da população que utiliza	
	Dentre os que recebem Bolsa Família	Dentre a população que está fora do Cadastro Único
Cartão de crédito rotativo (taxa média de juros de 330%) ao ano	12%	8%
Cartão de crédito em prestações (taxa média de juros de 164% ao ano)	3%	2%
Crédito com desconto em folha (taxa média de juros de 29% ao ano)	8%	16%

Fonte: Nota Técnica nº 05/2022, do Ministério da Cidadania. Elaborado pelo Ministério da Cidadania a partir de informações do MDS (2018), do Banco Central do Brasil (2018) e do Banco Mundial (2021).

Na sequência, o Ministério aborda que a proposta propiciará, aos beneficiários do Programa Auxílio Brasil (PAB), acesso a crédito mais barato e com taxas de juros mais baixas, o que mitigaria o comprometimento excessivo da renda na tomada de crédito, além de possibilitar a quitação de créditos mais custosos e de viabilizar “recursos para investimentos ou ações de aporte de renda que possibilitem a emancipação das famílias dos programas assistenciais”.

Após as considerações iniciais, a referida Nota Técnica sintetiza o conteúdo da regulamentação proposta pela Pasta, sem detalhamentos acerca dos critérios utilizados para definição das regras e procedimentos propostos. Há, apenas, uma breve explanação acerca de premissas e de riscos que foram considerados e que indicaram a necessidade de definição de uma taxa máxima de juros, estipulada em 3,5% ao mês. Não há, contudo, detalhamento dos critérios e/ou metodologia utilizados para a definição do referido limite.

Posto isso, registre-se que as regras e limites relacionados à margem consignável, à quantidade de parcelas e às taxas de juros aplicáveis aos contratos são questões extremamente sensíveis e que possuem impacto direto na capacidade de sustento das

famílias do PAB, uma vez que definem o grau de impacto e o horizonte temporal em que o orçamento das famílias contratantes estará comprometido com parcelas do empréstimo. A possibilidade de que tais limites tenham sido estabelecidos sem avaliação adequada sobre riscos e oportunidades para o público-alvo da ação pode impactar no atingimento de um dos principais objetivos do PAB, e do Bolsa Família, qual seja, o direito a uma renda básica familiar a brasileiros em situação de vulnerabilidade social, conforme previsto no parágrafo único do art. 6º da Constituição da República de 1988. Ainda, de acordo com o § 2º do Art. 1º da Lei nº 10.835<sup>14</sup>, de 08.01.2004, o benefício para garantia da renda básica deve ser suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde.

Além do exposto, destaca-se, ainda, que os juros médios cobrados nos empréstimos consignados oferecidos a outros públicos são consideravelmente inferiores ao limite aprovado para o PAB pela Portaria MC nº 816/2022, conforme apresentados na Tabela 7, de acordo com informações do Banco Central do Brasil. Novamente, não foram identificados os critérios/fundamentos considerados pelo Ministério para a referida regulamentação.

**Tabela 7. Juros médios, em 08/2022, dos empréstimos consignados ofertados a diferentes públicos em comparação à taxa máxima de juros aprovada para contratação no âmbito do PAB.**

<b>Público</b>	<b>Juros mensal (%)</b>	<b>Juros anual (%)</b>
Servidores Públicos	1,73	22,82
Beneficiários do INSS	1,98	26,53
Trabalhadores do setor privado	2,68	37,41
Beneficiários do PAB	3,50	51,11

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir de informações do Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil.

Registre-se que a CAIXA, responsável por 83% dos contratos celebrados com beneficiários do PAB, aplicou taxa de 3,45%, próxima do limite normativamente estabelecido pelo Ministério.

Conclui-se, assim, que as informações apresentadas pelo MDS não permitem identificar os fundamentos e os critérios considerados pela Pasta para regulamentação das regras e dos procedimentos de operacionalização dos contratos de empréstimo consignado para beneficiários do PAB. Ademais, não foi identificada a existência de avaliação detalhada que permitisse o adequado diagnóstico sobre riscos e oportunidades relacionados à oferta dos empréstimos aos beneficiários do PAB, de modo que medidas de mitigação de riscos pudessem ser propostas na regulamentação, especialmente considerando a elevada vulnerabilidade inerente às famílias atendidas pelo Programa.

### **3. Ausência de execução de rotinas e procedimentos, por parte do MDS, para acompanhamento da operacionalização dos descontos de parcelas nas folhas de pagamentos do PAB.**

Enquanto gestor do Programa Auxílio Brasil, substituído pelo Programa Bolsa Família em 03/2023, cabia ao extinto Ministério da Cidadania, e cabe ao atual MDS, por intermédio da

<sup>14</sup> Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.

Senarc, planejar, implementar, coordenar, supervisionar, acompanhar e controlar as ações do Programa, inclusive aquelas relacionadas ao processo de consignação em folha de empréstimos contratados pelos beneficiários. Ademais, a Portaria MC nº 816/2022 prevê:

Art. 3º Ficam atribuídas à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, as responsabilidades referentes ao desconto em folha das parcelas de empréstimos consignados do Programa Auxílio Brasil:

a) de acompanhamento da operacionalização dos descontos em folha de pagamento conforme regulamento e demais normatizações estabelecidas pelo Ministério da Cidadania;

b) do atendimento a demandas de órgãos de controle interno e externo referentes ao empréstimo consignado do Programa Auxílio Brasil;

c) da indicação de eventuais inconsistências identificadas para aplicação de sanções às instituições financeiras, bem como ao agente operador de consignações e à Caixa Econômica Federal - agente operador da folha de pagamento de benefícios, nas ações relacionadas ao processo em pauta; e

d) o ateste de serviços contratados para a operacionalização do referido processo.  
(grifo nosso)

Constata-se, assim, que a Portaria regulamentadora dos empréstimos consignados do PAB é explícita quanto às competências da Senarc na supervisão das ações, e destaca, por exemplo, atribuições de acompanhamento da operacionalização dos descontos em folha, de indicação de inconsistências identificadas e de aplicação de sanções junto às instituições financeiras, ao agente operador de consignações e ao agente operador da folha de pagamentos de benefícios.

Assim, de forma a avaliar a efetividade do acompanhamento realizado pela Senarc sobre as consignações em benefícios do PAB, solicitou-se ao gestor que descrevesse, em linhas gerais, as atividades desempenhadas no acompanhamento da operacionalização dos descontos em folha, bem como que informasse sobre sistemas utilizados e estruturas organizacionais envolvidas nas referidas atividades. Em resposta, o Ministério encaminhou documento com breve descrição do fluxo de habilitação de instituições financeiras (IF) e de celebração dos contratos de empréstimo, destacando os papéis das IF, do agente operador de consignações (Dataprev) e do agente operador da folha do PAB (CAIXA). Não apresentou, todavia, informações sobre as atribuições do MDS no processo, tampouco detalhamento sobre os procedimentos de supervisão executados pelo Ministério junto às instituições parceiras, conforme prevê o art. 3º da Portaria MC nº 816/2022.

Diante da situação constatada, solicitou-se esclarecimentos adicionais aos gestores sobre os procedimentos de acompanhamento e de supervisão desempenhados pelo Ministério. Em resposta, o MDS disponibilizou acesso aos processos SEI 71000.001055/2022-07 e 71000.002117/2023-71, que tratam do fluxo de solicitação, aprovação e repasse de recursos para as folhas de pagamentos do PAB em 2022 e 2023. A partir da análise dos documentos dos referidos processos, não é possível identificar nenhum tipo de atividade de supervisão sobre os procedimentos desempenhados pela Dataprev, pela CAIXA ou pelas instituições financeiras. Os únicos documentos incluídos em processo que remetem à realização de acompanhamento são notas técnicas elaboradas pelo gabinete da Senarc manifestando-se, a partir de solicitações elaboradas pelo Departamento de Operação da Secretaria, sobre o prosseguimento do processo de retenção de valores das famílias e sobre valores a serem

repassados às instituições financeiras. Em que pese as referidas notas técnicas apresentarem posicionamento da Senarc no sentido de que foram cumpridos todos os requisitos legais e operacionais para a ocorrência das retenções dos referidos valores e que não existiria óbice ao recolhimento dos recursos retidos às instituições financeiras participantes, o único procedimento de controle identificado foi a realização de consultas a relatórios de consolidação, elaborados pela Dataprev, com a totalização dos recursos retidos e a identificação de valores a serem transferidos a cada IF. Não há, portanto, nenhuma menção sobre atividades desempenhadas para acompanhamento dos processos de averbação de contratos de empréstimo e de realização de descontos em folha, especialmente quanto ao bom funcionamento das soluções desenvolvidas pelas instituições contratadas e quanto ao cumprimento dos requisitos legais e operacionais nas contratações e descontos.

Corroborando com a situação apresentada o fato de que nenhum procedimento de apuração de irregularidade foi informado pelo MDS em resposta à solicitação da equipe de auditoria, que questionou sobre o quantitativo de procedimentos eventualmente instaurados para apuração de irregularidades, conforme prevê o art. 35 da Portaria MC nº 816/2022:

Art. 35. A Senarc, no uso de suas atribuições, quando identificado indício de irregularidade no processo de contratação ou desconto do empréstimo consignado do Programa Auxílio Brasil, deverá instaurar procedimento de apuração de irregularidade para fins de regularização da situação ou cancelamento do contrato, conforme o caso.

§ 1º Os indícios de que tratam o caput poderão ser identificados por meio de cruzamentos de informações realizados preventivamente pela Senarc, pelos órgãos de controle interno ou externo ou pela apresentação de reclamação pelo tomador do crédito.

§ 2º A atribuição estabelecida no caput poderá ser delegada por ato próprio do Ministério da Cidadania.

Registre-se que, caso tivessem sido estruturados procedimentos para acompanhamento das consignações em benefícios do PAB, por parte do MDS, provavelmente ter-se-ia evitado e/ou mitigado a ocorrência das falhas identificadas na celebração dos contratos de empréstimos e na execução das rotinas mensais de descontos em folha, apresentadas no Item 4 do presente Relatório.

Por fim, destaque-se que a Senarc apresentou as seguintes informações em manifestação datada de 26.04.2023:

[...] esta SENARC está revisando as regras de negócio junto à DATAPREV e CAIXA. O processo está em fase de identificação das rotinas operacionais, sendo a mais importante a realização do batimento analítico das bases disponibilizadas pela DATAPREV, inclusive de forma retroativa, desde a implementação do consignado (novembro de 2022).

A finalidade desses batimentos é a garantia da devida proteção aos beneficiários do PBF, bem como proporcionar aos servidores a segurança necessária para emissão dos atestes dos serviços prestados pelos Entes DATAPREV e Caixa, garantindo a aplicação das normas legais.

Ressaltamos que as fontes de informações são as legislações vigentes e as bases da CAIXA e DATAPREV.

Por fim, ratificamos e reiteramos que, com a implantação da nova rotina, este Ministério tem por objetivo cumprir na íntegra as atividades destinadas legalmente

e, caso verificada quaisquer irregularidades no cálculo da margem e/ou desconto no benefício da família, conforme Art. 17 e 18 da Portaria MC nº 816/2022, adotar todas as medidas cabíveis para a correção, restituição e sanção (se for o caso).

Conclui-se, assim, que os gestores não estruturaram e, conseqüentemente, não executaram procedimentos de supervisão sobre o processo de consignação em benefícios do PAB e sobre a atuação da Dataprev, da CAIXA e das IF entre 10/2022 e 03/2023. Ademais, em que pese a ausência de supervisão adequada e a ocorrência de falhas na operacionalização<sup>15</sup> das consignações, a Senarc vem posicionando-se, desde 2022, pelo cumprimento de todos os requisitos legais e operacionais na retenção dos valores mensais para repasse às instituições financeiras. Por outro lado, a Secretaria informou sobre a existência de providências iniciais em implementação para mitigar as falhas apontadas pela equipe de auditoria.

#### **4. Existência de falhas na operacionalização dos empréstimos consignados, havendo contratos celebrados em desacordo com os normativos e famílias que tiveram descontos indevidos sobre seus benefícios.**

Conforme Art. 3º da Portaria MC nº 816/2022, cabia ao MC, e cabe ao atual MDS, por intermédio da Senarc, realizar o acompanhamento da operacionalização dos descontos nas folhas de pagamentos do PAB e sua aderência aos respectivos regulamentos e normas.

Ademais, a referida Portaria elenca prerrogativas atribuídas ao Ministério para cumprimento de suas responsabilidades no processo, a exemplo do disposto nos artigos 34, 35 e 36:

Art. 34. O Ministério da Cidadania poderá, a qualquer momento, solicitar a apresentação de contratos das operações de crédito ou mesmo a devolução de importâncias, atualizadas pela Taxa Referencial de Títulos Federais - Remuneração (SELIC), cobradas a maior ou em desacordo com o previsto nesta Portaria.

§ 1º O Ministério da Cidadania poderá utilizar amostras de contratos averbados para solicitar às instituições financeiras, a qualquer momento, a documentação exigida para a averbação ou, ainda, a justificativa dos resultados de recálculo das operações que divergirem do previsto nas instruções normativas, convênio e a legislação em vigor na época da contratação.

§ 2º Na constatação de irregularidades no tratamento das informações dispostas no parágrafo anterior, serão adotados os procedimentos de apuração e eventuais penalidades estabelecidas em ato próprio do Ministério da Cidadania.

§ 3º O envio dos contratos e demais instrumentos de formalização solicitados pelo Ministério da Cidadania se dará de forma automatizada, por meio de integração entre o agente operador de consignações e as instituições financeiras.

#### CAPÍTULO VII

#### DA GOVERNANÇA

Art. 35. A Senarc, no uso de suas atribuições, quando identificado indício de irregularidade no processo de contratação ou desconto do empréstimo consignado

---

<sup>15</sup> Detalhadas no Item 4 do presente relatório.

do Programa Auxílio Brasil, deverá instaurar procedimento de apuração de irregularidade para fins de regularização da situação ou cancelamento do contrato, conforme o caso.

§ 1º Os indícios de que tratam o caput poderão ser identificados por meio de cruzamentos de informações realizados preventivamente pela Senarc, pelos órgãos de controle interno ou externo ou pela apresentação de reclamação pelo tomador do crédito.

§ 2º A atribuição estabelecida no caput poderá ser delegada por ato próprio do Ministério da Cidadania.

Art. 36. Nas situações em que for constatado o desconto indevido de parcelas de empréstimo consignado em benefícios do Programa Auxílio Brasil em decorrência de contratação indevida, divergência a maior do valor contratado ou em que o desconto ocorra em valor superior ao limite estabelecido em lei, caberá exclusivamente à instituição financeira, a responsabilidade pela devolução do valor consignado indevidamente.

§ 1º A devolução do valor referido no caput deverá ser realizada no prazo máximo de dois dias úteis da constatação da irregularidade, corrigido com base na variação da SELIC, desde a data de vencimento da parcela referente ao desconto indevido em folha, até o dia útil anterior ao da efetiva devolução, diretamente na conta de pagamento do benefício do Programa Auxílio Brasil, enviando comprovante da devolução ao Ministério da Cidadania ou órgão por ele designado, como parte integrante do retorno da reclamação registrada.

§ 2º Quando constatado erro ou irregularidade no contrato averbado, a instituição financeira deverá enviar informação ao agente operador de consignações com vistas à exclusão da operação de crédito.

§ 3º Sempre que não for comprovada a contratação formal da operação pelo tomador, ainda que por meio eletrônico, a instituição financeira responsável deverá informar ao Ministério da Cidadania nos autos da apuração de irregularidade, o nome e CNPJ do correspondente bancário e/ou nome e CPF do agente que deu causa ao contrato irregular.

Diante do exposto, foram aplicados testes para avaliar a eficácia dos controles implementados para garantir o atendimento aos requisitos legais do processo de consignação em benefícios do PAB, tanto na etapa de celebração dos contratos de empréstimo quanto na etapa de realização dos descontos mensais sobre os benefícios das famílias. Os testes abarcaram apenas contratos de empréstimo firmados junto à CAIXA, e avaliaram o atendimento das seguintes regras previstas na Portaria MC nº 816/2022:

- a) Quantidade máxima de parcelas (Art. 15, inciso I);
- b) Taxa máxima de juros (Art. 15, inciso II);
- c) Observância à margem consignável no momento da contratação (Art. 16 e 17);
- d) Observância à margem consignável na realização dos descontos mensais (Art. 16 e 17);
- e) Tratamento em caso de alteração do responsável familiar das famílias beneficiárias (Art. 9º).

Adicionalmente, realizou-se teste para avaliar a aderência entre os arquivos de contratos celebrados junto à CAIXA e os arquivos de controle dos descontos mensais.

Registre-se, inicialmente, que os contratos avaliados atenderam às regras relacionadas à quantidade máxima de parcelas e à taxa máxima de juros aplicável, considerando o arquivo de contratos disponibilizado pela CAIXA à equipe de auditoria. Quanto aos resultados dos demais testes realizados, estão detalhados nos tópicos a seguir.

#### **4.1 Aderência entre os arquivos de contratos celebrados junto à CAIXA e os arquivos de controle dos descontos mensais**

Neste teste, avaliou-se a aderência entre o total de contratos de empréstimo averbados junto à CAIXA e os relatórios mensais com informações dos descontos realizados sobre os benefícios do PAB entre 11/2022 e 03/2023, com o objetivo de verificar a correspondência entre o universo de famílias que celebraram contratos com o universo de famílias que tiveram descontos programados em seus benefícios. Utilizou-se o CPF do contratante como chave de busca entre as diferentes fontes de informação.

Como resultado dos testes realizados, foram identificados tanto casos de famílias que tiveram descontos em seus benefícios, e que não possuem contratos ativos com a CAIXA, quanto casos de famílias com contratos ativos e que não tinham descontos em seus benefícios.

Quanto aos casos de descontos indevidos sobre os benefícios das famílias, foram identificadas 54.057 parcelas<sup>16</sup> descontadas entre 11/2022 e 03/2023, referentes a 46.855 contratos que não se encontravam ativos junto à CAIXA e que, portanto, não teriam gerado empréstimos aos beneficiários. Segundo informado pela CAIXA, a situação teria sido causada, principalmente, por um erro na integração entre sistemas da CAIXA e da Dataprev, o que prejudicou o fluxo de informações sobre a efetiva averbação das propostas encaminhadas. Também de acordo com a CAIXA, o problema já havia sido identificado em 11/2022 e vinha sendo tratado, inclusive por meio da devolução de recursos às famílias prejudicadas, o que está alinhado ao fato de que 46.164 parcelas do total de descontos indevidos ocorreu em 11/2022, reduzindo-se significativamente nos meses seguintes; apesar disso, ainda existiam 280 parcelas descontadas indevidamente em 03/2023. De acordo com arquivos disponibilizados pela CAIXA, referentes a devoluções realizadas, 51.520 parcelas, totalizando R\$ 8.004.772,00, já teriam sido devolvidas às famílias beneficiárias, havendo, ainda, 609 parcelas a serem devolvidas em virtude de descontos indevidos ocorridos em 03/2023 e 04/2023. A Tabela 8, em sequência, resume as informações apresentadas e a Tabela 9 contempla informações dos descontos indevidos por competência.

**Tabela 8. Parcelas descontadas indevidamente entre 11/2022 e 03/2023.**

<b>Informação</b>	<b>Valor</b>
Quantidade de contratos presentes no universo de descontos que não estava presente no universo de contratações	46.855
Quantidade de parcelas descontadas indevidamente	54.057
Soma do valor das parcelas descontadas indevidamente	R\$ 8.426.315,00

<sup>16</sup> Em manifestação à versão preliminar do Relatório de Avaliação, a CAIXA indicou, a partir de levantamentos internos, um total de 51.834 prestações que teriam sido descontadas indevidamente entre 11/2022 e 03/2023. A divergência em relação aos quantitativo apresentado pela equipe de auditoria pode decorrer de limitações nas extrações disponibilizadas à CGU, que podem não ter captado, por exemplo, casos de contratos liquidados antecipadamente até 02/2023 – tais contratos não se encontravam ativos no momento dos testes, mas justificariam a realização de descontos até sua efetiva liquidação.



Quantidade de parcelas devolvidas pela CAIXA	51.520 <sup>(a)</sup>
Soma do valor das parcelas devolvidas pela CAIXA	R\$ 8.004.772,00

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir (i) dos relatórios mensais com informações sobre descontos efetivados de 11/2022 a 03/2023 e (ii) dos arquivos de contratos celebrados com a CAIXA.

<sup>(a)</sup> Não foram aplicados procedimentos de validação sobre as informações de devolução apresentadas pela CAIXA.

**Tabela 9. Parcelas descontadas indevidamente, por competência.**

Mês/Ano	Quantidade de parcelas descontadas indevidamente
11/2022	46.204
12/2022	2.854
01/2023	2.756
02/2023	1.963
03/2023	280

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir (i) dos relatórios mensais com informações sobre descontos efetivados de 11/2022 a 03/2023 e (ii) dos arquivos de contratos celebrados com a CAIXA.

Em que pese a CAIXA ter informado providências para corrigir as falhas identificadas, tendo apresentado arquivo de controle indicando que cerca de 80% das parcelas foram devolvidas ainda em 11/2022, competência em que ocorreu a maior quantidade de descontos indevidos, constata-se que, em alguns casos, as famílias tiveram que aguardar 30 ou mais dias<sup>17</sup> para que o recurso fosse devolvido. Ademais, constata-se que ainda existem valores referentes a descontos indevidos ocorridos em 03/2023 e em 04/2023 e que ainda não foram devolvidos.

A situação apresentada, além de alertar para a possibilidade de que famílias em situação de vulnerabilidade social tenham ficado e estejam ficando desamparadas por longos períodos em virtude de erros cometidos na operacionalização das consignações em benefícios do PAB, evidencia a necessidade de providências para evitar a recorrência das falhas em folhas de pagamentos subsequentes, uma vez que o problema ainda ocorria até 04/2023. Ainda, a situação apresentada enquadra-se nas hipóteses previstas no Art. 36 da Portaria MC nº 816/2022, de forma que devoluções de valores descontados indevidamente deveriam ser realizadas em até dois dias úteis, conforme previsto no §1º do mesmo artigo. Nesse contexto, e considerando o registro efetuado no Item 3 deste Relatório, registre-se que a CAIXA deu ciência da situação ao MDS em 07.11.2022.

Por fim, quanto aos casos de famílias com contratos ativos e que não tinham descontos em seus benefícios, foram identificados 4.089 contratos nessa situação, totalizando um valor contratado de R\$ 10.576.650,00. Para esses casos, a CAIXA informou que não serão realizados descontos consignados em benefícios do PBF, registrando que a cobrança da dívida será realizada por outros meios, em negociação direta com o beneficiário contratante do empréstimo.

#### **4.2 Observância à margem consignável no momento da contratação**

Trata-se de teste para avaliar a observância à margem de consignação na averbação dos contratos junto à CAIXA. Conforme preceitua a Portaria MC nº 816/2022 (Art. 16 e 17), a margem consignável, no caso de contratação de novos empréstimos consignados, terá como

<sup>17</sup> Contados a partir da data final do calendário de pagamentos.

limite o valor de 40% da soma dos benefícios elencados no art. 4º da Lei nº 14.284, de 29.12.2021 – com exceção do Benefício Composição Familiar pago à Gestante (BCG) e do Benefício Composição Familiar pago à Nutriz (BCN) – e do benefício presente na Lei nº 14.342, de 18.05.2022. A referida margem, calculada pela Dataprev enquanto agente operador de consignações, é utilizada como parâmetro para a definição de limite máximo para a parcela de valor fixo a ser descontada ao longo dos meses, no pagamento do benefício do PAB. Cabe observar, também, que, no cálculo da margem, há previsão de dedução de valores referentes a outras consignações<sup>18</sup> em benefícios do PAB; não obstante essa possibilidade, o MDS informou que não são realizados outros descontos consignados em benefícios do PAB além daqueles referentes a empréstimos.

Diante do exposto, foram realizados testes para avaliar se o valor das parcelas ou prestações previstas em contrato estaria adequado à margem consignável das famílias, considerando o valor dos benefícios recebidos no momento da contratação. Definiu-se como escopo de análise os contratos celebrados até o dia 01/11/2022 (que correspondem a 98% dos contratos celebrados pela CAIXA), e considerou-se para o cálculo da margem os benefícios recebidos pelas famílias na folha de pagamentos de 10/2022. Ademais, foram considerados conjuntamente todos os contratos celebrados pelas famílias no período avaliado, de forma que a observância à margem consignável foi avaliada com base no valor total de parcelas contratadas pelas famílias.

Conforme apresentado na Tabela 10, foram identificadas 5.105 famílias que celebraram contratos com a CAIXA com valores de parcela superiores à margem consignável autorizada pela legislação, considerando os benefícios do PAB recebidos em 10/2022.

**Tabela 10. Famílias que contrataram parcelas em valor superior à margem consignável**

Período de contratação	Quantidade de contratos celebrados com parcela em valor superior à margem consignável
10/10/2022 até 01/11/2022	5.105

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir dos arquivos de contratos celebrados com a CAIXA.

Registre-se que a referida situação foi apresentada à Senarc em 11.04.2023, via Nota de Auditoria, ocasião em que se recomendou aos gestores a avaliação e a adoção de providências em relação aos contratos celebrados em desacordo com as normas, tanto para contratos celebrados junto à CAIXA quanto para aqueles celebrados junto a outras IF. Os gestores apresentaram manifestação à referida Nota de Auditoria em 17.04.2023, contemplando análises elaboradas pela CAIXA e pela Dataprev e refutando a ocorrência de falhas na celebração de contratos. Não obstante o exposto, a manifestação não aborda o processo de verificação da margem consignável no momento da contratação, mas o processo de verificação de margem quando da realização dos descontos mensais de parcelas, situação que diverge da situação identificada e registrada.

Constata-se, portanto, que tais contratos foram firmados em desacordo com as normas vigentes à época da contratação, haja vista que as consignações previstas superam 40% do valor dos benefícios consignáveis recebidos pelas famílias do PAB na folha de pagamentos de 10/2022. Frise-se, ainda, que o cálculo da margem consignável e a respectiva disponibilização

<sup>18</sup> Descontos de pagamento de benefícios do PAB além do devido, pagamento de débitos oriundos de outros benefícios sociais, pensão alimentícia fixada por decisão judicial e contratos de empréstimo consignados já celebrados.

de tais informações à CAIXA era responsabilidade da Dataprev, empresa contratada como agente operador de consignações no âmbito do PAB.

#### **4.3 Observância à margem consignável na realização dos descontos mensais**

O teste comparou a folha de pagamentos do PAB com o arquivo de descontos em folha das parcelas de consignado, para avaliar o atendimento, para todos os descontos realizados ao longo dos meses, ao limite de consignações normativamente definido, de 40% da margem consignável, conforme estabelecido no art. 6º-B da Lei nº 10.820/2003. Destaque-se que para a verificação da adequação dos descontos mensais são considerados todos os valores referentes aos benefícios elencados no art. 4º da Lei nº 14.284/2021, bem como o valor do benefício previsto na Lei nº 14.342/2022.

Nesse caso, observou-se o atendimento da regra estipulada, uma vez que foram identificados casos residuais, em número de treze, em 12/2022, em que o limite não teria sido observado.

#### **4.4 Tratamento em caso de alteração do responsável familiar das famílias beneficiárias**

Neste teste, buscou-se verificar o atendimento aos critérios estabelecidos no art. 9º da Portaria MC nº 816/2022:

Art. 9º Em caso de alteração do responsável familiar do grupo familiar receptor de benefício, autorização a que se refere o artigo 8º permanecerá válida quando:

- a) o tomador do empréstimo permanecer como componente do grupo familiar do benefício onde ocorre a consignação;
- b) o tomador passar a compor novo grupo familiar receptor de benefício do Programa Auxílio Brasil, desde que o tomador seja o único componente desse novo grupo familiar; e

§ 1º Quando não caracterizadas as hipóteses previstas neste artigo, o desconto da parcela do empréstimo contratado deixará de ocorrer, permanecendo, entretanto, a obrigação contratada.

Para verificar os casos de movimentação do responsável familiar ao longo dos meses, realizou-se cruzamento de dados entre os relatórios mensais com informações dos descontos realizados sobre os benefícios do PAB entre 11/2022 e 03/2023 e o CadÚnico. Os resultados dos testes indicam que existe regra implementada para manter os descontos de uma família na qual o responsável familiar original é substituído, mas permanece na composição familiar; da mesma forma em relação à situação em que o responsável familiar passa a compor outra família, com mais de um membro; no entanto, de forma diversa daquilo que está normatizado, os descontos vêm sendo descontinuados nos casos em que o responsável familiar passa a compor um novo grupo familiar como único componente (família unipessoal), em que pese a previsão de que a autorização de desconto permaneceria válida nesses casos.

Tendo em vista os resultados dos testes aplicados para avaliar a eficácia dos controles implementados no âmbito do processo de consignação em benefícios do PAB, constata-se que ocorreram falhas relacionadas (i) à integração entre sistemas da CAIXA e da Dataprev, o que prejudicou o fluxo de informações sobre a efetiva averbação das propostas encaminhadas e resultou em erros na operacionalização dos descontos, havendo cerca de R\$ 8,4 milhões em descontos indevidos sobre benefícios de famílias do PAB – com registro da CAIXA de que 95% desses valores já tinham sido restituídos aos beneficiários –, além de haver casos de contratos celebrados que não geraram descontos sobre benefícios; (ii) à inobservância da margem

consignável no momento da contratação, havendo ao menos 5.105 famílias que celebraram contratos prevendo valores de prestação superiores à margem consignável de 40% do valor de seus benefícios; e (iii) às regras de interrupção dos descontos em caso de mudança do responsável familiar que passa a compor família unipessoal.

Em relação aos erros de operacionalização que resultaram na realização de descontos indevidos, a CAIXA informou providências para corrigir as falhas identificadas, em que pese ainda terem sido identificados descontos indevidos na folha de pagamentos de 04/2023 e ainda existirem recursos não devolvidos aos beneficiários.

Registre-se, por fim, que as situações apresentadas poderiam ter sido identificadas e, eventualmente, evitadas e/ou mitigadas caso tivessem sido definidas atividades de acompanhamento e de supervisão da ação de consignação, o que não ocorreu<sup>19</sup>. Não obstante o exposto, a Senarc informou, em 26.04.2023, ter iniciado processo de revisão das regras de negócio dos sistemas junto à Dataprev e à CAIXA, além de prever a realização de verificações analíticas junto às bases de dados do consignado, com o objetivo de desempenhar, de forma efetiva, suas atribuições de acompanhamento relacionadas às consignações e de subsidiar a adoção de medidas de correção, restituição e sanção relacionadas às falhas identificadas.

## **5. Atuação da CAIXA na análise e na aprovação de empréstimo consignado para clientes beneficiários do Programa Auxílio Brasil.**

O Crédito Consignado é um produto dirigido ao público pessoa física, com destinação livre e que tem como premissa o adimplemento mensal das prestações por repasse financeiro realizado diretamente pelo responsável pelo pagamento do salário/provento/benefício do tomador à instituição financeira credora, a partir de desconto realizado em folha de pagamento, conforme margem consignável disponível.

O modelo de concessão do produto Crédito Consignado voltado a beneficiários do Programa Auxílio Brasil (Consignado PAB) foi aprovado, na governança interna da CAIXA, por meio da Resolução do Comitê Delegado de Vice-Presidentes de Crédito, Captação e Negócios – CDCCN nº 084/202, em apreciação da Proposição VINOV/DEPVA 549/2022.

A celebração de convênio com o Ministério da Cidadania e a contratação da Dataprev como entidade responsável pelos descontos e repasses e Agente Operador do produto, respectivamente, foram aprovadas na governança interna, por meio da Resolução CANR/MZ nº 309/2022 em apreciação da Proposição SUCPF/GECSI 5.770/2022.

O fluxo da contratação do crédito consignado, em linhas gerais, segue o seguinte rito:

- a) Solicitação de operação de crédito pelo cliente à instituição financeira;
- b) Apuração da margem consignável disponível a partir de informações fornecidas pela fonte pagadora;
- c) Negociação com o cliente;
- d) Formalização da contratação com o cliente;
- e) Reserva de margem junto à fonte pagadora;
- f) Liberação do recurso ao cliente;

---

<sup>19</sup> Conforme apresentado no Item 3 do relatório.

- g) Desconto mensal das prestações contratadas, observados os limites legais, sobre as verbas pela fonte pagadora;
- h) Repasse pela fonte pagadora dos recursos descontados à instituição financeira; e
- i) Liquidação do compromisso mensal pela instituição financeira, mediante apropriação do repasse realizado pela fonte pagadora.

É oportuno registrar que a Dataprev, agente operador das consignações, é responsável pelo estabelecimento dos procedimentos operacionais, pela disponibilização de sistemas e pela segurança da rotina de envio das informações de créditos em favor das instituições financeiras.

A CAIXA adota o Sistema de Controle de Concessão de Crédito (SICCR) para o controle e o acompanhamento das operações de crédito consignado. O sistema é responsável por interagir com os clientes, via canais de atendimento, e com a Dataprev, para a gestão das margens consignáveis do Consignado PAB, por meio de API.

A contratação em si do Consignado PAB foi disponibilizada por diversos canais de atendimento entre os quais destacam-se: agências (físicas e remotas); rede parceira (Correspondente CAIXA e Unidades Lotéricas); e canais eletrônicos próprios (CAIXA Tem).

Ressalta-se que muitos dos critérios aplicados ao Consignado PAB derivaram de regras já existentes para concessão da carteira de Crédito Consignado na CAIXA e outros foram impostos pelo próprio conveniente, Ministério da Cidadania, atual MDS.

Conforme já informado na introdução deste Relatório, não foi escopo do trabalho a avaliação de risco e de operação realizados pela CAIXA para a oferta do referido produto.

Uma vez que a Portaria MC nº 816, de 26.09.2022, estabeleceu os procedimentos operacionais e detalhou as regras relacionadas à contratação dos empréstimos (inclusive limites de prestações mensais e de taxa de juros) e à identificação da margem consignável, por exemplo, e que os resultados dessa avaliação estão consignados nos itens 2 e 3 apresentados neste Relatório, foram executados procedimentos complementares no âmbito da CAIXA.

Cabe mencionar que as concessões de empréstimo sem destinação específica sob consignação em folha de pagamento têm as regras gerais previstas no Manual Normativo (MN) CO055 248 - "CRÉDITO CONSIGNADO CAIXA". Ainda no MN CO055 248, são listadas vedações para o caso de contratações de empréstimo consignado para o conveniente INSS. No caso específico do consignado voltado aos beneficiários do PAB, a CAIXA apresentou<sup>20</sup>, dentre outros, os seguintes impedimentos para a contratação:

- a) Cliente com benefício inativo/excluído, bloqueado, suspenso ou inelegível;
- b) Contratação com prazo superior ao fim do período de emancipação (regra de permanência) do benefício decorrente de aumento de renda do beneficiário;
- c) Creditar o valor do empréstimo em conta de livre movimentação diferente daquela em que o cliente recebe o benefício;
- d) Cadastrar contrato com data retroativa;

---

<sup>20</sup> Ofício nº 001/2023/CAIXA/DEPVA/DECOR, encaminhado à CGU em resposta à Formalização de Início dos Trabalhos - Auditoria 1419235.

- e) Possuir alerta por não comparecimento à convocação realizada pela Ministério da Cidadania; e
- f) Benefício com menos de 90 dias do primeiro recebimento.

Dessa forma, procurou-se verificar se a CAIXA atendeu às condições de elegibilidade previstas para a concessão da modalidade de empréstimos. Para tanto, foi selecionada amostra aleatória contendo 36 contratos de consignações do Programa Auxílio Brasil (PAB) e analisou-se os dossiês desses contratos. Para a amostra selecionada, não foi identificado contrato cujo cliente estivesse, no momento da contratação, com benefício inativo/excluído, bloqueado, suspenso ou inelegível.

É possível afirmar que nenhuma das famílias referentes aos contratos da amostra se enquadra na regra de emancipação, haja vista que não possuíam renda familiar mensal *per capita* acima de R\$ 210,00 em 10/2022 ou em 11/2022 (Art. 20 da Portaria MC 764, de 13.04.2022).

Por outro lado, foram identificados três contratos listados para os quais a conta de livre movimentação registrada no sistema SIAPX como aquela em que foi creditado o valor do empréstimo difere daquela em que o cliente recebe o benefício, indicando inconsistência no referido sistema da CAIXA, conforme segue:

**Quadro 2 – Contratos e contas de recebimento do benefício e de crédito do valor do empréstimo diferentes**

Num. Contrato	Conta de livre movimentação em que foi creditado o empréstimo (conta de crédito)	Conta em que o cliente recebe o benefício (conta de débito)
05.1563.110.0021874/74	1563.1288.000836094853-2	3880.1288.000847310033-4
12.0551.110.0011848/59	0551.1288.000855502524-7	3880.1288.000748562567-6
05.0684.110.0029510/30	0684.1288.000835444316-5	3880.1288.000737660619-0

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir dos dossiês disponibilizados pela CAIXA.

Não se identificou, na amostra analisada, contrato que tenha sido cadastrado com data retroativa. Todos estão cadastrados com data posterior à liberação do crédito.

A sua vez, nenhum dos contratos da amostra possuía cliente com alerta por não comparecimento à convocação realizada pelo Ministério da Cidadania, atual MDS, para averiguação ou focalização.

Já em relação ao momento de ingresso no PAB, todos os CPF referentes aos contratos da amostra estavam no PAB desde julho/2022, respeitando, portanto, ao prazo de 90 dias, pois as contratações iniciaram-se no fim de outubro/2022.

Registra-se que está em andamento trabalho da auditoria interna da CAIXA que tem como objetivo avaliar o processo do crédito consignado e cujo escopo compreende o lançamento, a estratégia, a gestão de riscos, os controles, as jornadas, o monitoramento da carteira e os resultados do crédito consignado aos beneficiários do PAB.

Embora não tenha sido objeto da auditoria, ressalta-se que, durante as avaliações realizadas, foram verificadas inconsistências nas informações cadastrais dos clientes de créditos consignados PAB registradas em sistemas da CAIXA. As inconsistências referem-se aos registros de dados provenientes dos documentos de identidade dos contratantes da referida amostra, em especial os consignados no Sistema de Aplicação - Consignação (SIAPX),

conforme detalhado no Anexo II. Assim, considera-se que há oportunidade de melhorias nos controles internos voltados aos registros constantes no sistema de outros produtos comercializados pela CAIXA.

## **6. Atuação da CAIXA na adoção de medidas voltadas para a proteção do público-alvo nas contratações do Consignado PAB.**

Prevê o Art. 6º da Lei nº 8.078, de 11.09.1990 (Código de Defesa do Consumidor), que são direitos básicos do consumidor, entre outros:

XI - a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas; [\(Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021\)](#) (Grifo nosso)

XII - a preservação do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito; [\(Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021\)](#) (Grifo nosso)

Tais dispositivos são regulamentados pelo Decreto nº 11.150, de 26.07.2022, que conceitua superendividamento como a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial (Art. 2º), sendo este considerado a renda mensal do consumidor equivalente a vinte e cinco por cento do salário-mínimo vigente na data de publicação do Decreto (Art. 3º).

O parágrafo primeiro do Art. 3º determina que a apuração da preservação ou do não comprometimento do mínimo existencial de que trata o *caput* será realizada considerando a base mensal, por meio da contraposição entre a renda total mensal do consumidor e as parcelas das suas dívidas vencidas e a vencer no mesmo mês, sendo permitidas, no entanto, nessa aferição, diversas hipóteses de exclusões (Art. 4º). Ainda, a preservação ou o não comprometimento do mínimo existencial de que trata o *caput* do Art. 3º não será considerado impedimento para a concessão de operação de crédito que tenha como objetivo substituir outra operação ou operações anteriormente contratadas, desde que se preste a melhorar as condições do consumidor.

Sobre a temática, a Portaria MC nº 816/2022, estabelece os seguintes procedimentos operacionais para a realização de consignação em benefícios do Programa Auxílio Brasil:

Art. 2º Fica expressamente vedado às instituições financeiras habilitadas a operacionalização do serviço de empréstimo consignado em benefícios do Programa Auxílio Brasil, diretamente ou por meio de interposta pessoa, física ou jurídica, qualquer atividade de marketing ativo, oferta comercial, proposta, publicidade direcionada a beneficiário específico ou qualquer tipo de atividade tendente a convencer o beneficiário a celebrar contratos de empréstimo pessoal com pagamento mediante consignação em benefício.

[...]

Art. 8º A contratação do empréstimo ocorrerá mediante apresentação, pela instituição financeira, do contrato firmado e assinado, mediante apresentação:

[...]

c) do questionário de orientações de educação financeira (anexo III).

[...]

Art. 21. A instituição financeira, ao realizar as operações de empréstimo deverá, sem prejuízo de outras informações legais exigidas (art. 52 do Código de Defesa do Consumidor - CDC), observar a regulamentação expedida pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil, em especial as disposições constantes da Resolução nº 3.694, de 26 de março de 2009, e alterações posteriores, bem como dar ciência prévia ao beneficiário, no mínimo, das seguintes informações:

I - valor total com e sem juros;

II - taxa efetiva mensal e anual de juros;

III - todos os acréscimos remuneratórios, moratórios e tributários que eventualmente incidam sobre o valor do crédito contratado;

IV - valor, número e periodicidade das prestações;

V - soma total a pagar com o empréstimo pessoal;

VI - data do início e fim do desconto;

VII - valor da comissão paga aos terceirizados contratados pelas instituições financeiras para a operacionalização da venda do crédito, quando não for efetuado por sua própria rede;

VIII - o CNPJ da agência bancária que realizou a contratação quando realizado na própria rede, ou, o CNPJ do correspondente bancário e o CPF do agente subcontratado pelo anterior, acrescido de endereço e telefone; e

IX - O valor líquido do benefício restante após a eventual contratação do empréstimo. (Grifos nossos)

Também, em regulamentação expedida pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil, as disposições constantes da Resolução nº 3.694, de 26.03.2009, e alterações posteriores, determinam que as instituições financeiras, na contratação de operações e na prestação de serviços, devem assegurar, entre outros:

I - a adequação dos produtos e serviços ofertados ou recomendados às necessidades, interesses e objetivos dos clientes e usuários;

[...]

III - a prestação das informações necessárias à livre escolha e à tomada de decisões por parte de clientes e usuários, explicitando, inclusive, direitos e deveres, responsabilidades, custos ou ônus, penalidades e eventuais riscos existentes na execução de operações e na prestação de serviços;

[...]

V - a utilização de redação clara, objetiva e adequada à natureza e à complexidade da operação ou do serviço, em contratos, recibos, extratos, comprovantes e documentos destinados ao público, de forma a permitir o entendimento do conteúdo e a identificação de prazos, valores, encargos, multas, datas, locais e demais condições;

A contratação de crédito Consignado PAB pode ocorrer nos seguintes canais de atendimento da CAIXA:

- Agências;
- Correspondente CAIXA Aqui (CCA);
- Unidades Lotéricas (UL); e
- CAIXA Tem.



## **6.1 Deficiências na apresentação das informações das condições contratadas ao consumidor**

A CAIXA informou os procedimentos realizados no atendimento aos clientes, os sistemas consultados, os questionários e formulários que são preenchidos ou *check lists* de verificação adotados. Ademais, apresentou detalhamentos das jornadas de atendimento em cada um dos canais utilizados (CAIXA Tem, Unidades Lotéricas, Correspondentes CAIXA Aqui e Agências). Tais jornadas, adaptadas às necessidades e possibilidades de cada canal de atendimento, apresentam variações a depender do canal. Com base nessas informações, e seguindo a esteira de atendimento em cada canal, foi possível verificar quais informações são apresentadas pela CAIXA aos consumidores.

Nesse sentido, procurou-se verificar se a CAIXA apresentou ao consumidor, prévia e adequadamente, as informações que permitiriam ao público-alvo avaliar os custos da contratação e as implicações sobre suas finanças pessoais e familiares, quais sejam:

- i. valor total com e sem juros;
- ii. o custo efetivo total e a descrição dos elementos que o compõem;
- iii. a taxa efetiva mensal e anual de juros, bem como a taxa dos juros de mora e o total de encargos, de qualquer natureza, previstos para o atraso no pagamento;
- iv. valor, número e periodicidade das prestações;
- v. o montante das prestações (soma total a pagar com o empréstimo pessoal);
- vi. data do início e do fim do desconto;
- vii. o nome e o endereço, inclusive o eletrônico, de seu preposto a quem o consumidor deveria procurar para sanear dúvidas ou resolver problemas ligados à presente contratação, o CNPJ da agência bancária que realizou a contratação quando realizado na própria rede, ou, o CNPJ do correspondente bancário e o CPF do agente subcontratado pelo anterior, acrescido de endereço e telefone;
- viii. o direito do consumidor à liquidação antecipada e não onerosa do débito; e
- ix. valor do Benefício PAB após desconto da prestação (valor líquido do benefício restante após a eventual contratação do empréstimo).

À vista da documentação analisada, verificou-se que, na concessão de créditos no âmbito do PAB, a CAIXA deixou de apresentar a seus clientes, oportuna e adequadamente, independentemente do canal de atendimento, algumas informações julgadas relevantes para que o público-alvo pudesse avaliar o impacto da contratação em suas finanças pessoais e familiares, tais como:

- i. total de encargos, de qualquer natureza, previstos para o atraso no pagamento;
- ii. data do fim do desconto;
- iii. informações de contato do preposto (o nome, endereço, endereço eletrônico, telefone);
- iv. informações sobre o direito do consumidor à liquidação antecipada e não onerosa do débito; e
- v. Valor do Benefício PAB após desconto da prestação (este último somente no atendimento pelo CAIXA Tem).

Entende-se, assim, haver oportunidade de melhoria nas informações prestadas aos clientes, em produtos similares que eventualmente venham a ser comercializados pela CAIXA no futuro, em especial considerando-se a vulnerabilidade do público-alvo do PAB.

## 6.2 Avaliação da conformidade em relação à atuação da CAIXA quanto à oferta do crédito consignado ao público PAB

Ainda sobre a temática, a Portaria MC nº 816/2022 veda expressamente, na concessão de empréstimo consignado em benefícios do PAB por instituições financeiras, qualquer atividade de *marketing* ativo, oferta comercial, proposta, publicidade direcionada a beneficiário específico ou qualquer tipo de atividade tendente a convencer o beneficiário a celebrar contratos de empréstimo pessoal com pagamento mediante consignação em benefício (Art. 2º). Estabelece ainda que a contratação do empréstimo ocorrerá mediante apresentação, pela instituição financeira, do contrato firmado e assinado, mediante apresentação de questionário de orientações de educação financeira conforme seu anexo III (Art. 8º).

A Norma Interna “POLÍTICA DE RELACIONAMENTO COM CLIENTES E USUÁRIOS DE PRODUTOS E SERVIÇOS CAIXA” (PO 055 005), assim define superendividamento e vulnerabilidade:

- Superendividamento — ocorre quando o devedor se vê impossibilitado de honrar suas dívidas dado o fato de possuí-las em volume superior ao de suas rendas, precisando, portanto, de auxílio para se reestruturar financeiramente;

[...]

- Vulnerabilidade - condição que remete à fragilidade da situação social e/ou econômica, transitória ou definitiva, de um indivíduo ou grupos de pessoas com pouco acesso aos recursos financeiros, que enfrentam dificuldades de moradia, educação e de acesso a oportunidades para seu desenvolvimento enquanto cidadãos.

Segundo tal Política, são vulneráveis os consumidores que:

[...] devido a sua condição pessoal, demonstrem menor capacidade de compreensão e discernimento para análise e tomada de decisões ou de representar seus próprios interesses. Podem ser consideradas características dos públicos vulneráveis, isoladamente ou em conjunto, dentre outras: capacidade civil, deficiência física ou mental, doença grave, nos termos da legislação, superendividamento, grau de escolaridade, habilidade e/ou maturidade digital, idade e renda.

Ainda, no que concerne ao papel social da empresa, a Política estabelece que a CAIXA “preza pela saúde financeira dos seus clientes, auxiliando-os a consumirem de maneira consciente, atuando no sentido de prevenir o superendividamento ou a superar situação de insolvência, inclusive promovendo ações de educação financeira”.

Na mesma linha, o MN CO055 248 assim define:

[...]

Cliente Vulnerável - consumidor enquadrado como vulnerável em razão da idade, renda ou nível de endividamento, ou seja, que demonstrem menor capacidade de compreensão e discernimento para análise e tomada de decisões ou de representar seus próprios interesses; como: capacidade civil; deficiência física ou mental; doença grave, nos termos da legislação; superendividamento; grau de escolaridade; habilidade e/ou maturidade digital; idade; e renda.

Nesse sentido, buscou-se verificar a adequação e suficiência dos procedimentos adotados pela CAIXA para prevenir a realização de oferta ativa (prospecção), proposta, publicidade direcionada a beneficiário específico (*marketing* direto) ou qualquer atividade tendente a

convencer o beneficiário a celebrar contrato de Crédito Consignado PAB. E, caso afirmativo, se as ofertas aos clientes vulneráveis foram orientadas para atendimento às suas necessidades e mitigação dos riscos quando do seu relacionamento com a instituição bancária.

Registra-se que, desde a fase de planejamento e de aprovação do produto, foi possível identificar preocupação da CAIXA com o cliente vulnerável. A CAIXA ampliou a vedação para todos os seus canais de atendimento, visando desincentivar a publicidade ampla e não direcionada, retirando o produto dos mecanismos internos de mensuração de produtividade, por exemplo.

Observou-se a adoção de estratégia reativa, no sentido exclusivo de atender às necessidades dos clientes que buscassem de forma espontânea o crédito, não tendo sido estabelecidas metas de comercialização ou indicadores de desempenho que buscassem incentivar a venda do produto, em linha com o disposto no Parecer PS DEESC 047/2022.

Ademais, foram solicitadas à CAIXA informações e evidências sobre os procedimentos adotados pelos seus funcionários no atendimento aos clientes; em reunião ocorrida em 11.04.2023, a CAIXA detalhou as instruções e os treinamentos dados aos seus funcionários quando do atendimento aos clientes.

Foram também analisadas as cartilhas de orientações aos atendentes. Ainda, nas citadas cartilhas de orientações aos atendentes identifica-se orientação explicitando as vedações previstas no Art. 2º da Portaria MC nº 816/2022 quanto à existência de *marketing* ou oferta comercial do produto nas dependências das unidades e parceiros, incluindo qualquer tipo de atividade tendente a convencer o beneficiário a celebrar contratos de empréstimo pessoal com pagamento mediante consignação em benefício.

Assim, com base nas informações disponibilizadas, não foram identificadas sinalizações de que tenha havido oferta ativa (prospecção), proposta, publicidade direcionada a beneficiário específico (*marketing* direto) ou qualquer atividade tendente a convencer o beneficiário a celebrar contrato de Crédito Consignado PAB.

## **7. Avaliação da conformidade da contratação do seguro prestamista por beneficiários do Consignado PAB.**

As operações de crédito consignado direcionadas aos beneficiários do PAB não possuíam garantias associadas. Mas, de acordo com a CAIXA, era “(...) possível a contratação de seguro prestamista pelos clientes, o que oferece segurança adicional em caso de sinistro, especialmente morte e invalidez”. Ressalta-se que a cobertura se refere à morte por causas naturais e acidentais, ou à invalidez total e permanente por acidente. Ainda, segundo o gestor, o produto seguro prestamista tem a seguinte definição:

Seguro de vida em grupo, atrelado a um crédito concedido pela CAIXA (credor), que tem por objetivo garantir a quitação ou amortização da dívida em nome da Pessoa Física tomadora de crédito, limitado ao Capital Segurado contratado. É uma forma de o cliente cuidar dos seus familiares, evitando que precisem arcar com essa dívida.

Esse produto é opcional e se destina às pessoas físicas contratantes de algum empréstimo junto à CAIXA e maiores de 18 anos, “sendo que a soma do prazo do contrato com a idade não poderá ultrapassar 69 anos, 11 meses e 29 dias”. No caso dos contratos consignados do PAB,

os limites de importância segurada é entre R\$ 300,00 e R\$ 6.000,00, e a vigência é o mesmo da operação de crédito, limitado a 24 meses.

Importa mencionar que a comercialização do produto é executada pela CAIXA, enquanto a gestão dos seguros é de responsabilidade da CAIXA Seguridade, companhia de capital aberto controlada pela CAIXA.

Para sua operacionalização, a CAIXA se utiliza dos seguintes sistemas de informações com seus respectivos objetivos:

- Sistema de Aplicação - Consignação (SIAPX): controlar operações de crédito consignado;
- Sistema de Gerenciamento de Produtos de Fidelização (SIGPF): controle de vendas de produtos de fidelização (capitalização, previdências, seguros e consórcio); e
- Sistema CAIXA Aqui (SICAQ): disponibilizar serviços bancários nos estabelecimentos comerciais e casas lotéricas do país através de canal alternativo utilizando a rede internet e o conceito de *in store banking* e de *franchising*. Disponibilizar também um sistema de gerenciamento de transações dos produtos da CAIXA.

Das análises, observou-se a ausência de interação entre os sistemas, em especial, a falta de críticas no SIGPF de parâmetros do produto, sendo tais críticas realizadas somente no âmbito da empresa seguradora, o que pode denotar fragilidades no processo de operacionalização do produto.

Os testes de auditoria objetivaram avaliar se os seguros prestamista contratados por beneficiários do consignado PAB foram realizados dentro de condições compatíveis com a estrutura do Programa, em cumprimento aos normativos internos da CAIXA para o oferecimento do produto.

A metodologia utilizada incluiu análise censitária da base de dados das contratações do Seguro Prestamista, contendo 558.424 registros relativos às contratações vinculadas ao PAB, além da análise a partir dos documentos disponibilizados pela CAIXA.

Inicialmente, foram identificadas possíveis inconsistências relacionadas a alguns parâmetros adotados para o oferecimento do produto, quais sejam: (i) proponentes com idades incompatíveis na data de contratação do consignado PAB; (ii) propostas de seguro prestamista realizadas após a contratação do Consignado PAB com excessivo tempo decorrido; (iii) propostas de seguros prestamista com valor de cobertura inferiores aos da operação de crédito segurada; (iv) propostas de seguro prestamista em desobediência aos limites de idade; e (v) propostas de seguro prestamista em desobediência aos limites de importância segurada.

Em relação à primeira inconsistência, a CAIXA informou que a base encaminhada à equipe da CGU apresentava informações incorretas gravadas. Assim, a Diretoria Executiva Produtos de Varejo (DEPVA) informou “que foi detectada a gravação incorreta de algumas informações de data e nascimento do cliente no sistema de manutenção do contrato de crédito”, e encaminhou base ajustada “com a informação do sistema de cadastro, repositório unificado da CAIXA das informações dos clientes”. Realizado novo cotejamento de informações, verificou-se que as referidas inconsistências não se sobressaíram.

No que se refere à segunda inconsistência, a Diretoria Comercial e de Produtos (DICOP), vinculada à CAIXA Seguridade, informou que, por amostragem, foram identificadas propostas de seguro “represadas por atraso na geração do arquivo do SIAPX ou operações de crédito com seguro vinculado que ficaram represadas de efetivação no SIAPX, por falha ou período de fechamento da folha DATAPREV [...]”. Nesse sentido, a CAIXA argumentou que o lapso temporal identificado pela CGU é decorrente dessas propostas represadas e que foram enviadas posteriormente. Adicionalmente, destacou “que a Data da Proposta no SIGPF é a data de processamento do registro enviado pelo sistema de crédito, já o início da vigência da apólice é o mesmo do início do contrato de crédito”.

Já em relação à terceira inconsistência, a DEPVA e a DICOP informaram o seguinte:

[...] foram contratações de seguro via canal SICAQ realizadas pelo valor parcial da operação de crédito. Não há impedimentos na contratação de seguro pelo valor parcial da operação de crédito, desde que obedeça aos valores mínimo e máximo de IS e mínimo de prêmio. No entanto, a comercialização nos canais foi estabelecida, no fluxo implementado, somente por cobertura total, para simplificação da jornada, motivo pelo qual as referidas concessões realmente não eram esperadas. Elas decorreram de uma falha pontual, que impactou alguns contratos originados por correspondentes bancários fora do fluxo estabelecido.

Referidas contratações não estão averbadas e não geram descontos aos clientes no benefício, justamente por não terem seguido o fluxo adequado, sendo a cobrança realizada diretamente aos clientes. (Grifo nosso).

Tendo em vista a manifestação da CAIXA e a baixa relevância da falha detectada, entende-se que as justificativas apresentadas são razoáveis.

Quanto à quarta inconsistência, foram identificadas propostas de seguro prestamista em que há inobservância aos limites de idade previstos para o produto, em desacordo com o item 3.5.1.6 do MN\_CO\_310. Para esses casos, o teste de auditoria utilizou a data da proposta do seguro prestamista e a data do vencimento do contrato do Consignado PAB como referências.

A CAIXA manifestou que a data de nascimento constante no SIGPF é a data enviada pelo sistema de crédito no arquivo de registros do seguro. Ainda, que “no SIGPF não há crítica comercial para esse parâmetro, a crítica ocorre na Seguradora no processamento do registro, ou seja, na validação dos dados recebidos para emissão ou rejeição da apólice, conforme observações da DICOP”.

Embora a Unidade tenha apresentado as informações destacadas, essas não representam evidências suficientes e adequadas para aferir se de fato as possíveis inconsistências ocorreram ou não. No mínimo, a CAIXA deveria ter solicitado apuração da empresa seguradora sobre tais situações, conforme iniciativas realizadas em outros casos e relatadas neste Relatório.

Por fim, em relação à última inconsistência, a CAIXA informou que, do mesmo modo que ocorre em relação à data de nascimento, os valores referentes à importância segurada também não possuem críticas no SIGPF. A crítica dos parâmetros é realizada na seguradora, no processamento do registro, mediante solicitação de validação por parte da CAIXA. Nesse sentido, o gestor informou sobre pedido realizado para averiguar a situação das 762 propostas de seguros listadas pela auditoria. Os resultados das averiguações são detalhados a seguir:

- 686 propostas foram REJEITADAS, por estarem fora das regras do produto.

- 50 propostas foram EMITIDAS fora dos parâmetros do produto. Para adequação às regras do produto foi solicitado o cancelamento delas e a respectiva restituição dos valores para os clientes.
- 26 propostas estão em crítica de processamento por falha no registro. Para regularização será solicitado a REJEIÇÃO para finalização da etapa de aceitação do Seguro.

Dessa forma, observa-se, em geral, que as inconsistências apresentadas denotam fragilidades nos controles internos adotados para a operacionalização do produto, bem como na integração com o sistema da Dataprev. Em que pese tais situações, e tendo por base o quantitativo de ocorrências identificadas, quando comparadas ao total de contratos de seguro do Consignado PAB, entende-se que tais inconsistências e/ou falhas não são materiais. No entanto, a CAIXA precisa observar eventuais riscos à imagem da instituição.

Registra-se que tais fragilidades foram objeto de apontamento em trabalho realizado pela auditoria interna da CAIXA. Na oportunidade, a auditoria destacou a falta de interface entre os sistemas da Seguradora e os sistemas de crédito da CAIXA, bem como a ausência de rotinas de acompanhamento e monitoramento das propostas de Seguro Prestamista. Ademais, o trabalho evidenciou a necessidade de aprimoramento nos procedimentos de oferta e monitoramento do Seguro Prestamista pela CAIXA, a fim de garantir que o produto seja adequado às necessidades e interesses dos consumidores. Também, foi realizado trabalho de *follow-up* com o objetivo de avaliar se os riscos identificados foram eliminados ou mitigados. Concluiu-se que, apesar de as ações adotadas pelos gestores reduzirem as quantidades de propostas comercializadas com as irregularidades, elas “não foram suficientes para replicar integralmente as regras do produto, bem como não consideraram o ressarcimento a clientes que adquiriram seguro fora das condições previstas, o que indica a necessidade de atuação das unidades gestoras”.

Dado o contexto apresentado, optou-se por não propor recomendações à CAIXA. Soma-se a isso a extinção da linha de crédito do Consignado PAB. No entanto, cabe ao gestor avaliar custos e benefícios de aprimorar os controles internos do processo, uma vez que há outros produtos comercializados pela CAIXA que também possuem a opção de se contratar o seguro prestamista.

# RECOMENDAÇÕES

1 – Estruturar processo de acompanhamento da operacionalização dos descontos referentes a empréstimos com consignação em benefícios do PAB, estabelecendo procedimentos que permitam avaliar a aderência ao regulamento, bem como que possibilitem a identificação de inconsistências e que possam subsidiar o ateste dos serviços contratados para operacionalização da ação.

Achado nº 3

2 – Apurar junto à CAIXA e à Dataprev as causas para a realização de descontos indevidos sobre benefícios de famílias que não possuíam e que não possuem contratos ativos junto à CAIXA, avaliando a necessidade de aplicação de sanções contratuais em virtude de falhas na prestação dos serviços.

Achado nº 4

3 – Acompanhar as providências informadas pela CAIXA para devolução dos recursos descontados indevidamente de famílias que não possuíam e que não possuem contratos ativos junto ao banco, e atuar para garantir que as devoluções sejam realizadas de acordo com as disposições do §1º do Art. 36 da Portaria MC nº 816/2022.

Achado nº 4

4 – Apurar se outras instituições financeiras, além da CAIXA, receberam repasses decorrentes de descontos indevidos sobre benefícios de famílias que não possuíam contratos ativos, apurando eventuais causas e garantindo, caso necessário, a adoção de providências para devolução dos recursos às famílias prejudicadas.

Achado nº 4

5 – Considerando a existência de limitações à contratação de empréstimos com consignação em benefícios do PAB, impostas pelo Decreto nº 11.170/2022 e pela Portaria MC nº 816/2022, analisar a situação das famílias para as quais foi permitida a contratação de empréstimos com prestações acima da margem consignável de 40% dos benefícios do PAB vigentes à época da contratação, avaliando, junto à CAIXA e à Dataprev, e à luz da Portaria MC nº 816/2022, possíveis soluções que mitiguem impactos relacionados ao endividamento dessas famílias e que evitem o comprometimento de seu mínimo existencial por período superior ao previsto nos contratos de empréstimo celebrados no âmbito do PAB, haja vista a existência de famílias que permanecerão endividadas mesmo após o encerramento dos descontos mensais previstos em seus contratos, em virtude de falha nos controles de margem consignável no momento da contratação. A partir da avaliação realizada, aplicar as providências junto às famílias que celebraram contratos com outras instituições financeiras e que se enquadram na mesma situação.

Achado nº 4

6 – Considerando (i) a fragilidade identificada em relação ao acompanhamento realizado pela Senarc sobre os empréstimos com consignação em benefícios do PAB e (ii) que em 07.11.2022 a Senarc foi informada sobre a ocorrência de descontos indevidos em benefícios de famílias beneficiárias do PAB, conforme registrado no item 4.1 do Relatório, e que, mesmo assim, a Senarc vem posicionando-se formalmente, desde 11/2022, no sentido de que foram cumpridos todos os requisitos legais e operacionais para a ocorrência das retenções dos referidos valores, indicando a inexistência de óbice ao recolhimento dos recursos retidos às instituições financeiras participantes, recomenda-se a apuração das situações ocorridas, dos fatos e responsabilidades relacionados a essas situações.

Achados nº 3 e nº 4



# CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivos avaliar (i) a atuação do MC, atual MDS, na edição de normas complementares àquelas da Lei nº 14.431 e do Decreto nº 11.170 sobre as consignações em benefícios do PAB e no acompanhamento, por intermédio da Senarc, da operacionalização dos descontos nas folhas de pagamentos do Programa, e (ii) a atuação da CAIXA para garantir a observância aos critérios de elegibilidade na contratação dos empréstimos e do seguro prestamista, bem como em relação à adoção de medidas adequadas de proteção do público-alvo no que se refere ao superendividamento.

Para atingimento dos objetivos propostos, foram definidas seis questões de auditoria, apresentadas a seguir e acompanhadas das respectivas respostas obtidas a partir dos testes realizados.

A regulamentação dos procedimentos operacionais para a realização de consignação em benefícios do Programa Auxílio Brasil, por parte do MDS, foi precedida de estudos internos acerca dos riscos e oportunidades para os tomadores do empréstimo e suas famílias?

Não foram identificados os fundamentos ou critérios considerados pela Pasta para regulamentação das regras e dos procedimentos de operacionalização dos empréstimos com consignação em benefícios do PAB. Posto isso, registre-se que as regras e limites relacionados à margem consignável, à quantidade de parcelas e às taxas de juros aplicáveis aos contratos são questões extremamente sensíveis e que possuem impacto direto na capacidade de sustento das famílias do PAB, uma vez que definem o grau de impacto e o horizonte temporal em que o orçamento das famílias contratantes estará comprometido com parcelas do empréstimo. A possibilidade de que tais limites tenham sido estabelecidos sem avaliação adequada sobre riscos e oportunidades para o público-alvo da ação pode impactar no atingimento de um dos principais objetivos do PAB, e do Bolsa Família, qual seja, o direito a uma renda básica familiar a brasileiros em situação de vulnerabilidade social, conforme previsto no parágrafo único do art. 6º da Constituição da República.

O acompanhamento da operacionalização dos descontos em folha, do empréstimo consignado do PAB, por parte do Ministério, ocorreu de forma estruturada e foi capaz de identificar eventuais impropriedades na concessão ou no desconto dos empréstimos?

Os testes realizados permitiram concluir que os gestores não estruturaram e, conseqüentemente, não executaram procedimentos de acompanhamento ou de supervisão sobre o processo de consignação em benefícios do PAB e sobre a atuação da Dataprev, da CAIXA e das IF entre 10/2022 e 03/2023. A situação é agravada pelo fato de terem sido identificados, pela equipe de auditoria, erros na operacionalização das contratações e dos descontos das prestações mensais nas folhas de pagamentos do PAB, dentre os quais destacam-se (i) a falha na integração entre sistemas da CAIXA e da Dataprev, o que prejudicou o fluxo de informações sobre a efetiva averbação das propostas encaminhadas, que resultaram em erros na operacionalização dos descontos, tendo ocorrido cerca de R\$ 8,4 milhões em descontos indevidos sobre benefícios de famílias do PAB, os quais, de acordo com a CAIXA, já foram restituídos aos beneficiários, em relação a 95% dos valores envolvidos; e (ii) a não observância da margem consignável para alguns contratos celebrados, havendo ao menos 5.105 famílias que celebraram contratos prevendo valores de prestação superiores à margem consignável de 40% do valor de seus benefícios.

Ademais, em que pese a ausência de acompanhamento e de supervisão adequados, e a ocorrência de falhas na operacionalização das consignações, a Senarc vem posicionando-se, desde 2022, pelo cumprimento de todos os requisitos legais e operacionais na retenção dos valores mensais para repasse às instituições financeiras.

Eventuais impropriedades identificadas na concessão ou no desconto dos empréstimos consignados do PAB resultaram na instauração de procedimentos de apuração de irregularidade?

Corroborando o fato de que os gestores não estruturaram e, conseqüentemente, não executaram procedimentos de acompanhamento e de supervisão sobre o processo de consignação em benefícios do PAB e sobre a atuação da Dataprev, da CAIXA e das IF, não houve instauração de nenhum procedimento de apuração de irregularidade, por parte do MDS, até 04/2023.

A análise e a aprovação de empréstimo consignado para clientes beneficiários do PAB cumprem os critérios de elegibilidade definidos para essa modalidade no âmbito da CAIXA?

A partir dos testes realizados, foi possível concluir que, de maneira geral, a atuação da CAIXA na análise e na aprovação de empréstimo consignado para clientes beneficiários do Programa Auxílio Brasil foi adequada. Os procedimentos operacionais adotados pela Instituição Financeira foram feitos em conformidade com o normativo interno MN CO055 248, voltado para consignação em folha de pagamento, além do previsto na Portaria MC nº 816, de 26.09.2022. As inconsistências verificadas pela auditoria são pontuais, revelando oportunidades de melhoria a serem implementadas pela CAIXA em demais produtos com características similares comercializados pela empresa pública.

A CAIXA adotou, em relação ao Consignado PAB e ao Seguro Prestamista vinculado, medidas de proteção ao público-alvo de modo a evitar superendividamento e preservação e não comprometimento do mínimo existencial nos termos da regulamentação vigente?

Observou-se a conformidade da atuação da CAIXA quanto à oferta do crédito consignado ao público PAB relativamente ao regramento consignado na norma interna PO 055 005, que versa sobre a política de relacionamento com clientes, além das vedações previstas no Art. 2º da Portaria MC Nº 816/2022.

Contudo, foram verificadas deficiências na apresentação das informações ao consumidor quanto às condições contratadas, sobretudo considerando alguns canais de atendimento. No entanto, uma vez que o produto Consignado PAB não é mais comercializado, não foram expedidas recomendações ao gestor, ressalta-se, no entanto, haver oportunidade de melhoria nas informações prestadas aos clientes, em especial considerando a vulnerabilidade desse público, em produtos similares que eventualmente venham a ser comercializados pela CAIXA no futuro.

O seguro prestamista contratado por beneficiários do Consignado PAB foi realizado dentro das condições compatíveis com a estrutura do programa?

Os testes realizados permitiram concluir pela existência de fragilidades nos controles internos adotados para a contratação do seguro prestamista por beneficiários do Consignado PAB, além de falhas na integração dos sistemas corporativos da CAIXA com o sistema da Dataprev.

Também, uma vez que as ocorrências identificadas não são significativamente materiais, não foram exaradas recomendações. Entretanto, tendo em vista eventuais riscos de imagem à

Instituição Financeira, verificou-se a oportunidade de o gestor avaliar o custo e o benefício de aprimorar os controles internos do processo, uma vez que há outros produtos comercializados pela CAIXA que também possuem a opção de se contratar o seguro prestamista.

Apresentados os resultados dos testes realizados pela equipe de auditoria, conclui-se que as ações relacionadas tanto à regulamentação dos procedimentos operacionais de consignação quanto ao acompanhamento da ação, por parte do Ministério, foram desempenhadas de forma insuficiente. Como consequência, as famílias beneficiárias do PAB foram expostas a riscos que não foram adequadamente avaliados, bem como deixou-se de identificar erros na operacionalização das contratações e dos descontos nas folhas de pagamentos, situações que ocasionaram prejuízos a famílias beneficiárias do PAB. Quanto à atuação da CAIXA enquanto instituição financeira habilitada a conceder empréstimos consignados em benefícios do PAB, os testes realizados permitem concluir que, de maneira geral, a atuação da CAIXA na análise e na aprovação dos empréstimos foi adequada, existindo, entretanto, fragilidades nos controles internos adotados para a contratação do seguro prestamista por beneficiários do PAB.

Registre-se, por fim, que tanto a CAIXA quanto a Senarc apresentaram informações sobre providências relacionadas às falhas identificadas. Em relação aos erros de operacionalização que resultaram na realização de descontos indevidos, a CAIXA informou providências para mitigar a falha e devolver os recursos às famílias prejudicadas, o que já teria ocorrido em relação a 95% do montante de descontos indevidos, em que pese ainda terem sido identificados descontos indevidos na folha de pagamentos de 04/2023 e ainda existirem recursos não devolvidos aos beneficiários. A Senarc, por sua vez, informou, em 26.04.2023, ter iniciado processo de revisão das regras de negócio dos sistemas junto à Dataprev e à CAIXA, além de prever a realização de verificações analíticas junto às bases de dados do consignado, com o objetivo de desempenhar, de forma efetiva, suas atribuições de acompanhamento e de supervisão da ação, bem como subsidiar a adoção de medidas de correção, restituição e sanção relacionadas às falhas identificadas.

# ANEXOS

## Anexo I – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da Equipe de Auditoria

A versão preliminar do presente Relatório de Avaliação foi encaminhada ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e à CAIXA para conhecimento, avaliação e manifestação acerca dos fatos e das recomendações apresentados pela equipe de auditoria. A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do MDS manifestou-se por meio da Nota Técnica nº 6/2023 (SEI/MC - 14190114), assinada em 17.07.2023, apresentando informações e considerações sobre os achados 3 e 4 e sobre as recomendações do Relatório. Adicionalmente, a CAIXA manifestou-se em relação ao relatório preliminar em dois momentos: inicialmente, em 16.05.2023, apresentou considerações relacionados ao achado 4 e à “Recomendação 5” do relatório por meio de correio eletrônico encaminhado pela Gerência Nacional Atendimento a Órgãos Externos (GEOCF); adicionalmente, por meio do envio de resposta via Sistema e-Aud (ID 1480324), em 11.07.2023, tendo disponibilizado o documento “CGU\_Resultados dos Exames\_resposta CAIXA\_jul23.docx”, que trata dos achados 5, 6 e 7 do Relatório. As informações apresentadas são transcritas a seguir, por itens do relatório e, na sequência, por recomendação, acompanhadas das respectivas análises por parte da equipe de auditoria, destacando-se que, quando pertinente, os ajustes necessários foram realizados nos achados do Relatório.

### **Achado 4, subitem 4.1: Aderência entre os arquivos de contratos celebrados junto à CAIXA e os arquivos de controle dos descontos mensais.**

#### Manifestação da Unidade Examinada

Em relação aos descontos efetuados indevidamente sobre benefícios de famílias do PAB, a CAIXA informou:

[...] Esclarecemos que as bases vinculadas a devoluções de valores fornecidas pela CAIXA contemplou, para as prestações com vencimento em 07/12, 07/01, 07/02, 07/03, 07/04 e 07/05, o total de 52.129 prestações, 45.268 contratos e 45.184 clientes, conforme “Resposta CAIXA”, mensagem anexa.

Na análise das competências 11/2022 a 03/2023, tem-se 51.834 prestações.

Desta forma, tem-se o seguinte quadro-resumo:

Impacto	Com retenção para devolução	Valores devolvidos	Valores pendentes de devolução
Prestações	52.129	51.309	820
Contratos	45.268	44.820	448
Clientes	45.184	44.742	442

Mês/Ano	Quantidade de parcelas descontadas indevidamente
11/2022	44.694
12/2022	2.314
01/2023	2.376
02/2023	2.136
03/2023	314
04/2023	295
Total Geral	52.129

Esclarecemos que a divergência identificada pode se dar, por exemplo, pelo fato de que os batimentos realizados por essa CGU foram de 3 bases mensais de descontos na folha de pagamento da CAIXA, enquanto Agente Operador, com uma foto única da base de fev/2023 de contratos da CAIXA, enquanto Agente Financeiro.

Este cenário pode levar a algumas divergências, como, por exemplo, contratos que foram liquidados antecipadamente ou em seu fluxo normal antes de Fev/2023 e, portanto, não compõe a base de contratos, mas teve repasses devidos até fev/2023 porque existiam contratos ativos.

Complementarmente, em relação aos motivos que geraram os descontos indevidos, permitam-nos esclarecer o ponto registrado no relatório preliminar, uma vez que o maior volume da situação dos descontos indevidos não decorreu de erro na migração de informações entre o sistema responsável pelo processo de concessão e o sistema responsável pela liberação do crédito e evolução da dívida.

Inicialmente, esclarecemos que os contratos que apresentaram erro na migração entre sistemas da CAIXA, seja pelo atraso no processamento ou pela identificação de indícios de fraudes ou impedimentos negociais à concessão, foram, em sua maioria, tempestivamente desaverbados, ou seja, a margem do cliente foi liberada antes do desconto indevidos, conforme anexo “URGENTE - RE: Alternativa para Desavervação de Contratos”.

É fato, entretanto, que o atraso na migração ocasionou repercussões de desconto indevidos a alguns clientes, mas em menor monta, e, principalmente, referente aos clientes que, após o atraso, resolveram pela desistência em relação ao contrato, tendo feito referido pedido após fechamento para processamento da folha de pagamento e, portanto, desconto indevido de valores.

O principal motivo de desconto indevido consiste, na realidade, em falha na integração sistêmica entre CAIXA – Agente Financeiro e Dataprev, uma vez que, no início da comercialização do produto, dado o volume de negociações acima do projetado inicialmente, a integração apresentou relevante instabilidade.

Neste ponto, cumpre esclarecer que não foi realizado piloto em produção das soluções tecnológicas, o que entendemos poderia ter reduzido os impactos identificados inicialmente;

Dado o contexto apresentado, foi necessária a adoção de medidas de melhoria no processo de comunicação entre CAIXA – Agente Financeiro e Dataprev, nas rotinas de Consulta e Reserva de margem consignável;

Os ajustes foram realizados, garantindo maior estabilidade no fim da 2ª quinzena de Outubro/2022;

Como resultado da falha na integração, a CAIXA, nos momentos de consulta ou reserva de margem consignável, não recebia retorno da Dataprev em tempo hábil, com referência aos pedidos dos clientes, cancelando as propostas ainda no sistema de concessão, por time out, ou mantendo as propostas em situação de “Consulta averbação – Pendente”, pelo mesmo motivo, ou seja, referidos contratos jamais migrariam para o sistema de evolução de crédito;

O processamento da folha de pagamento para atualização das margens consignáveis e realização da rotina de descontos e repasse com referência ao primeiro vencimento dos contratos de Crédito Consignado (07/12/2022)<sup>21</sup> ocorreu a partir de 02/11/2022.

A partir da atualização das margens e processamento dos descontos, foi disponibilizada aos clientes a previsão de crédito dos benefícios, no aplicativo CAIXA Tem, a partir do dia 07/11/2022, demonstrando aos clientes o valor líquido e a data de crédito previstos para o Auxílio Brasil;

Embora a data de início de pagamento dos benefícios, conforme calendário, fosse dia 17/11/2022, a apresentação da previsão e valor e data a partir do dia 07/11 gerou movimento não esperado de reclamações de clientes que não reconheceram contratos firmados com a CAIXA, mas que tinham previsão de desconto nos benefícios.

A partir do monitoramento das redes sociais dos beneficiários (whatsapp e facebook), além de acionamentos dos beneficiários à CAIXA – Agente Operador do benefício, foi possível coletar alguns exemplos de contratos objeto de reclamações, quando identificamos que se tratavam de propostas inexistentes no sistema de evolução de crédito, em decorrência de time out na comunicação com a Dataprev.

Considerando ter se tratado de time out, verificou-se que, embora, para a CAIXA, a operação não tivesse sido finalizada, pois, ao solicitar a reserva de margem, não foi recebido retorno tempestivo da Dataprev e, portanto, a proposta não evoluiu para contrato, para a Dataprev, houve a reserva da margem consignável e retorno para a CAIXA, ainda que referido retorno tenha sido prestado de forma intempestiva.

Nesse contexto, a margem consignável do cliente foi reservada, o contrato não foi concretizado e a CAIXA não tinha como identificar o conjunto de contratos impactados, uma vez que não registrara o retorno da Dataprev e, portanto, não sabia quais clientes tiveram a reserva de margem consignável.

Identificado o incidente em 07/11/2022, a CAIXA – Agente Financeiro e Agente Operador realizaram agenda urgente, no mesmo dia, com o Ministério da Cidadania, para tratar do tema, conforme abaixo, da qual participou o representante do Ministério [...].

---

<sup>21</sup> Transcrito conforme manifestação da CAIXA. A data correta, entretanto, é 07/11/2022.

Na agenda, foi tratada a identificação da ocorrência, a necessidade de alinhamento da comunicação, mas, principalmente, a necessidade de disponibilização para a CAIXA – Agente Financeiro, dos arquivos analíticos referentes aos descontos, para que a CAIXA pudesse realizar levantamento em relação ao público impactado pelo desconto indevido em relação à falha na integração tecnológica entre CAIXA e Dataprev.

A necessidade de disponibilização do arquivo foi objeto da formalização anexa, “Solicitações da CAIXA - Consignado Programa Auxílio Brasil”, também em 07/11/2022, para a qual a CAIXA não obteve retorno do Ministério, tendo que aguardar a disponibilização em esteira normal pela Dataprev, o que só ocorreu em 16/11/2022, diante dos desafios na primeira troca de arquivos da integração;

Ressaltamos que, diante da ausência de disponibilização dos arquivos, a CAIXA chegou a enviar uma base de contratos em situação “Consulta averbação – Pendente”, em 11/11/2022, para que a Dataprev verificasse a situação da averbação, quando foi confirmado o incidente, mas ainda não totalizado todo seu impacto, pois, após o recebimento da base, em 16/11/2022, identificamos os contratos que estavam em situação “Cancelado” e também tinham resultado em desconto indevido.

Após verificação do arquivo recebido em 16/11/2022, a CAIXA identificou 41.733 prestações descontadas indevidamente, finalizando a análise em 18/11/2022.

Embora a CAIXA ainda não tivesse recebido o repasse financeiro do Ministério da Cidadania e não tivesse dado causa à ocorrência, dada a repercussão junto aos clientes e o início do calendário de pagamento dos benefícios em 17/11/2022, a CAIXA lançou o valor dos descontos indevidos em prejuízo próprio para antecipar o ressarcimento aos clientes, que ocorreu em 18/11/2022.

Tem-se, portanto, que, das 52.129 prestações descontadas indevidamente, 41.733 (80,1% do total) foram decorrentes de ocorrência específica da integração tecnológica entre CAIXA – Agente Financeiro e Dataprev, levada ao conhecimento do Ministério da Cidadania imediatamente após a identificação pela CAIXA, tanto Agente Operador quanto Agente Financeiro, tanto a ocorrência quanto a necessidade de atuação para mitigação de seus efeitos, motivo pelo qual os itens abaixo também carecem de ajustes, no nosso entendimento:

e considerando o registro efetuado no Item 3 deste Relatório, registre-se que o MDS manifestou desconhecimento do problema quando apresentado pela equipe de auditoria, tendo informado, em 26.04.2023, que adotaria providências para verificação e acompanhamento da situação.

[...]

existem falhas relacionadas (i) à migração de informações entre os sistemas de contratação e de acompanhamento dos contratos, que resultaram em erros na operacionalização dos descontos, havendo cerca de R\$ 8,4 milhões em descontos indevidos sobre benefícios de famílias do PAB – com registro da CAIXA de que 95% desses valores já tinham sido restituídos aos beneficiários – , além de haver casos de contratos celebrados que não geraram descontos sobre benefícios; (ii) à observância da margem consignável no momento da contratação [...]

Em relação aos demais casos de descontos indevidos, informamos que as motivações são diversas, as quais exemplificamos abaixo:

[...]

a. Contratos liquidados antecipadamente ou estornados no início da comercialização. Apesar de liquidado em 11/11/2022 e estornado em 14/11/2022, identificamos falha na rotina de liberação de margem automática a partir da liquidação/estorno, o que gerou a continuidade dos descontos.

A rotina foi ajustada, mas gerou um legado de contratos, cuja liberação de margem foi realizada na competência de 02/2023, o que justifica a redução de descontos indevidos de 02/2023 para 03/2023.

Foram encontrados alguns contratos nas referidas situações e cujo desconto ainda perdura, sendo que foi finalizada a liberação de margem nesta data.

b. Contratos que não migraram para o sistema de evolução

[...]

c. Especificamente em relação aos que ainda perduram com desconto indevido na competência de 04/2023, foi observado que consistem nos casos restantes de liquidação antecipada ou estorno, com exclusão nesta data.

Salientamos que, contemplando as competências de 11/2022 a 03/2023, a CAIXA tinha a expectativa de recebimento de mais de 16,9 milhões de prestações, tendo havido desconto indevido em 10.396 prestações (excluídas as 41.733 que se trataram de situação pontual), o que corresponde a 0,06% das prestações totais a serem descontadas e repassadas.

Em relação a valores que seguem pendentes de devolução das competências 11/2022 a 02/2023, esclarecemos que a CAIXA realiza a tentativa de devolução na conta cadastrada pelo cliente assim que finaliza o processamento dos pagamentos dos contratos, sendo que, caso a conta não acate o recebimento, por estar encerrada ou com alguma situação impeditiva, o valor segue disponível para retirada pelo cliente em qualquer agência da CAIXA, além de ser devidamente informado ao Banco Central, via Sistema de Valores a Receber – SVR, nos termos da Resolução BCB nº 98.

Tem-se, portanto, que a CAIXA realiza a devolução aos clientes em até dois dias úteis da constatação da irregularidade, o que ocorre quando da finalização do processamento dos pagamentos, que se inicia, sempre, no dia do vencimento da prestação de referência do repasse, atendendo ao § 1º do art. 36, conforme abaixo:

Art. 36. Nas situações em que for constatado o desconto indevido de parcelas de empréstimo consignado em benefícios do Programa Auxílio Brasil em decorrência de contratação indevida, divergência a maior do valor contratado ou em que o desconto ocorra em valor superior ao limite estabelecido em lei, caberá exclusivamente à instituição financeira, a responsabilidade pela devolução do valor consignado indevidamente.

§ 1º A devolução do valor referido no caput deverá ser realizada no prazo máximo de dois dias úteis da constatação da irregularidade, corrigido com base na variação da SELIC, desde a data de vencimento da parcela referente ao desconto indevido em folha, até o dia útil anterior ao da efetiva devolução, diretamente na conta de pagamento do benefício do Programa Auxílio Brasil, enviando comprovante da devolução ao Ministério da Cidadania ou órgão por ele designado, como parte integrante do retorno da reclamação registrada.

Após finalizado o processamento e constatada a irregularidade, é realizada a devolução em rotina automatizada e centralizada, diretamente na conta utilizada pelo



cliente para realizar a operação de crédito e, em caso de insucesso, é disponibilizado o recurso para saque em espécie pelo cliente, assim como remetida a informação ao SVR, portal em que o cliente poderá indicar outra conta para recebimento, se assim o desejar.

Esclarecemos que o descompasso entre a data de vencimento e a data de devolução decorre do tempo de processamento necessário para a apropriação do repasse recebido, baixa das prestações e emissão do relatório de constatação dos valores recebidos indevidamente, elevado em decorrência da alta volumetria de contratos envolvidos.

Ademais, informamos que, além da rotina que havia sido implementada para a competência de Fevereiro/2023 e que gerou a redução relevante nos descontos indevidos para Março/2023, a CAIXA adotou medidas complementares, a partir dos achados dessa CGU quais sejam:

1. Monitoramento específico e centralizado do convênio do Ministério da Cidadania voltado aos beneficiários de programas de transferência de renda, garantindo a geração de alerta para desaverbação no caso de recebimento de repasse não esperado, em rotina complementar à sistêmica;
2. Levantamento e desaverbação em lote, de forma centralizada, de todos os contratos ainda pendentes de desaverbação.

A partir das medidas adotadas, ter-se-á:

1. Tratamento de 100% do legado pendente de desaverbação, com inibição de desconto indevido e repasse a partir da competência de Julho/2023;
2. Monitoramento e mitigação de novas ocorrências.

Finalmente, ressaltamos que é premissa operacional do produto Crédito Consignado 1 desconto adicional com devolução ao cliente nos casos de liquidação antecipada e renovação, dados os tempos e movimentos da comunicação entre CAIXA – Agente Financeiro, Dataprev e Ministério do Desenvolvimento Social, ocasião em que referidos descontos não são indevidos, mas parte do rito operacional do produto, incorrendo em desconto indevido quando perdura por mais de 1 competência.

#### Análise da Equipe de Auditoria

Em sua manifestação, a CAIXA apresenta levantamento próprio acerca do quantitativo de parcelas descontadas indevidamente de beneficiários do PAB, destacando alguns motivos que justificam a pequena diferença observada entre a quantidade registrada em relatório e a quantidade identificada pelo banco.

Além disso, a CAIXA apresenta esclarecimentos sobre os principais motivos que geraram descontos indevidos sobre os benefícios, destacando que a maioria dos casos decorreu não de erro na migração de informações entre sistemas internos da CAIXA, conforme apresentado na versão preliminar deste Relatório, mas de falha na integração sistêmica entre CAIXA e Dataprev que prejudicou o fluxo de informações sobre a efetiva averbação das propostas encaminhadas, situação que teria sido causada pelo elevado volume de negociações e pela não realização de piloto em produção das soluções tecnológicas utilizadas. Adicionalmente aos esclarecimentos prestados, a CAIXA apresenta um breve histórico sobre interlocuções realizadas junto ao MDS e à Dataprev para solução do problema, bem como indica providências que foram e que seguem sendo adotadas.

Por fim, a CAIXA apresenta informações sobre a proporção de erros dentre o total de parcelas descontadas no período avaliado e esclarecimentos sobre o fluxo de devolução de valores descontados indevidamente.

Diante das informações e esclarecimentos apresentados, os seguintes ajustes foram realizados e incorporados à versão final do Relatório de Avaliação:

- a) Incluída Nota de Rodapé com os levantamentos internos realizados pela CAIXA sobre o quantitativo de parcelas descontadas indevidamente de beneficiários do PAB, indicando uma pequena variação em relação ao quantitativo identificado nos testes realizados pela equipe de auditoria;
- b) Alteração de trechos do terceiro parágrafo do achado 4.1 e da conclusão do achado 4 do Relatório, retificando o motivo que resultou na realização de descontos indevidos;
- c) Alteração do penúltimo parágrafo do achado 4.1, retificando a informação de que o MDS não havia tomado conhecimento da situação até o ano de 2023.

Por fim, considerando que, em sua manifestação, a CAIXA apresentou informações adicionais sobre as tratativas e comunicações mantidas junto ao MDS e à Dataprev para esclarecimento e solução da situação dos descontos indevidos em benefícios, informações essas que evidenciaram que o problema era de conhecimento do MDS desde 11/2022, foi incluída uma nova recomendação na versão final do relatório, que não constava na versão preliminar encaminhada para avaliação dos gestores. A recomendação foi proposta em virtude do descompasso entre os posicionamentos registrados pela Senarc quanto ao atendimento dos requisitos legais e operacionais nas retenções realizadas sobre os benefícios do PAB e as impropriedades identificadas e apresentadas pela CAIXA no âmbito do referido processo, e indica apuração de fatos e responsabilidades pelo ocorrido, nos seguintes termos:

“6 – Considerando (i) a fragilidade identificada em relação ao acompanhamento realizado pela Senarc sobre os empréstimos com consignação em benefícios do PAB e (ii) que em 07.11.2022 a Senarc foi informada sobre a ocorrência de descontos indevidos em benefícios de famílias beneficiárias do PAB, conforme registrado no item 4.1 do Relatório, e que, mesmo assim, a Senarc vem posicionando-se formalmente, desde 11/2022, no sentido de que foram cumpridos todos os requisitos legais e operacionais para a ocorrência das retenções dos referidos valores, indicando a inexistência de óbice ao recolhimento dos recursos retidos às instituições financeiras participantes, recomenda-se a apuração das situações ocorridas, dos fatos e responsabilidades relacionados a essas situações.”

#### **Achado 4, subitem 4.4: Tratamento em caso de alteração do responsável familiar das famílias beneficiárias**

##### Manifestação da Unidade Examinada

Quanto às análises relacionadas à alteração da composição familiar das famílias que adquiriram empréstimos, a Senarc informou:

Apresentamos abaixo parte extraída do Relatório Preliminar, que trata da alteração do núcleo familiar após a contratação do empréstimo e durante às deduções das parcelas mensais:

Neste teste, buscou-se verificar o atendimento aos critérios estabelecidos no art. 9º da Portaria MC nº 816/2022:

Art. 9º Em caso de alteração do responsável familiar do grupo familiar receptor de benefício, autorização a que se refere o artigo 8º permanecerá válida quando:

- a) o tomador do empréstimo permanecer como componente do grupo familiar do benefício onde ocorre a consignação;
- b) o tomador passar a compor novo grupo familiar receptor de benefício do Programa Auxílio Brasil, desde que o tomador seja o único componente desse novo grupo familiar; e

§ 1º Quando não caracterizadas as hipóteses previstas neste artigo, o desconto da parcela do empréstimo contratado deixará de ocorrer, permanecendo, entretanto, a obrigação contratada.

Para verificar os casos de movimentação do responsável familiar ao longo dos meses, realizou-se cruzamento de dados entre os relatórios mensais com informações dos descontos realizados sobre os benefícios do PAB entre 11/2022 e 03/2023 e o CadÚnico.

Os resultados dos testes indicam que existe regra implementada para manter os descontos de uma família na qual o responsável familiar original é substituído, mas permanece na composição familiar; da mesma forma em relação à situação em que o responsável familiar passa a compor outra família, com mais de um membro; no entanto, de forma diversa daquilo que está normatizado, os descontos vêm sendo descontinuados mesmo nos casos em que o responsável familiar passa a compor um novo grupo familiar como único componente (família unipessoal), em que pese a previsão de que a autorização de desconto permaneceria válida nesses casos.

A Dataprev foi notificada pelo Ofício OFÍCIO Nº 27/2023/SENARC/GAB-CONSIG (SEI 14191774) para apresentar lista dos beneficiários que tiveram alteração do núcleo familiar e passaram a compor famílias unipessoais.

E ainda demonstrar, se os débitos das parcelas desses beneficiários estavam sendo cobradas mensalmente nesse novo núcleo. Caso contrário, que se observasse a previsão legal e se promovesse os débitos dos beneficiários que passaram a ser unipessoais após a contratação dos empréstimos.

Com isso, espera-se que a Dataprev junto com as Instituições Financeiras passem a observar a possibilidade legal de passar a cobrar as parcelas mensais dos beneficiários que alteraram o seu núcleo familiar para unipessoal. Uma vez que a não cobrança desses credores têm impacto tão somente para as IFs e não para a administração.

#### Análise da Equipe de Auditoria

A Senarc informou as providências adotadas junto à Dataprev para a verificação da ocorrência de casos de não cobrança de credores que eram responsáveis de uma família com mais de um membro e passaram a compor uma família unipessoal, de forma que sejam implementadas as correções devidas e que sejam avaliadas as providências cabíveis junto às instituições financeiras.

## Achado 5: Atuação da CAIXA na análise e na aprovação de empréstimo consignado para clientes beneficiários do Programa Auxílio Brasil.

### Manifestação da Unidade Examinada

2.6.1. Em relação às evidências de eventual inconsistência no crédito do empréstimo, destacadas no quadro 1, apresentado abaixo, informamos:

#### **Quadro 1 – Contratos e contas diferentes**

<b>Num. Contrato</b>	<b>Conta de livre movimentação em que foi creditado o empréstimo (conta de crédito)</b>	<b>Conta em que o cliente recebe o benefício (conta de débito)</b>
05.1563.110.0021874/74	1563.1288.000836094853-2	3880.1288.000847310033-4
12.0551.110.0011848/59	0551.1288.000855502524-7	3880.1288.000748562567-6
05.0684.110.0029510/30	0684.1288.000835444316-5	3880.1288.000737660619-0

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir dos dossiês disponibilizados pela CAIXA.

2.6.1.1. Conforme evidências abaixo, a conta que recebeu o crédito do empréstimo recebia os créditos do benefício à época da contratação do crédito, pelo que registramos que houve respeito às regras definidas.

[...]

2.6.2. Em relação ao resultado da análise cadastral, conforme trecho extraído do relatório, abaixo, informamos:

*Embora não tenha sido objeto da auditoria, ressalta-se que durante as avaliações realizadas, foram verificadas inconsistências nas informações cadastrais dos clientes de créditos consignados PAB registradas em sistemas da CAIXA. As inconsistências se referem aos registros de dados provenientes dos documentos de identidade dos contratantes da referida amostra, em especial os consignados no Sistema de Aplicação - Consignação (SIAPX), conforme detalhado no Apêndice A. Assim, considera-se que há oportunidade de melhorias nos controles internos voltados aos registros constantes no sistema de outros produtos comercializados pela CAIXA.*

2.6.2.1. Conforme apresentado durante as reuniões realizadas, foi constatada a existência de divergências nas informações cadastrais registradas no SIAPX, conforme detalhamento apresentado no ANEXO II do Relatório Preliminar.

2.6.2.2. Na oportunidade, foram enviadas informações retificadas, a partir de consulta realizada ao sistema de cadastro único da CAIXA (SICLI).

2.6.2.3. Reforçamos, conforme registrado em reunião, que as avaliações realizadas em relação a perfil de cliente, com base em informações cadastrais são executadas a partir das informações do cadastro centralizado e não das informações cadastrais disponíveis no sistema de crédito.

2.6.2.4. Desta forma, as inconsistências identificadas não têm, a princípio, o potencial de gerar impactos nas análises realizadas à luz das informações de cadastro.

2.6.2.5. De toda sorte, inclusive pelo fato de que as informações cadastrais não são utilizadas em outros processos, por não consistirem na informação centralizada e oficial da CAIXA, gostaríamos de registrar que está em andamento não apenas a correção dos registros divergentes identificados, mas uma avaliação mais ampla sobre a manutenção da gravação dos referidos registros no sistema de crédito, o que será tratado com os ajustes tecnológicos pertinentes.

2.6.2.6. Destacamos, para o caso do contrato 21.3880.110.1570467/24, sobre o qual foi registrada inconsistência a respeito da inexistência de cópia do documento físico de identidade, que a Portaria MC nº 816 contemplava, no Art. 8º, a necessidade de apresentação de alguns documentos, sendo o documento de identidade contemplado no inciso “a”.

2.6.2.7. Assim, considerando que não se obrigava a coleta de cópia do documento, avaliamos que o item destacado não se configuraria em inconsistência no cumprimento das normas vigentes à época da concessão do crédito.

#### Análise da Equipe de Auditoria

Acerca da divergência entre as contas de livre movimentação em que o cliente recebe o benefício PAB e que foi creditado o empréstimo, entende-se que as justificativas trazidas na manifestação da unidade auditada confirmam que houve respeito às regras definidas, em acordo com normativo interno da CAIXA. Tais justificativas não explicam, no entanto, porque o sistema SIAPX registra erroneamente os dados das contas de crédito do empréstimo e de recebimento do benefício PAB. Enfatiza-se que, conforme Ofício nº 001-2023\_CAIXA-D para os contratos indicados nos resultados dos exames EPVA-DECOR - Auditoria CGU\_1420807\_Consignado Auxílio, é nesse sistema que é realizada toda a evolução dos contratos e envio de informações que subsidiarão a consolidação de dados a serem enviados ao Banco Central do Brasil. Assim, para a versão final do relatório de auditoria, houve a alteração do trecho

“foram identificados três contratos listados em que o valor do empréstimo não foi creditado na mesma conta de livre movimentação em que o cliente recebe o benefício, em desacordo com normativo interno da CAIXA”

para

“foram identificados três contratos listados para os quais a conta de livre movimentação registrada no sistema SIAPX como aquela em que foi creditado o valor do empréstimo difere daquela em que o cliente recebe o benefício, indicando inconsistência no referido sistema da CAIXA.”

Com relação às inconsistências referentes aos registros de dados provenientes dos documentos de identidade dos contratantes da amostra avaliada pela auditoria, o gestor informou sobre a ausência de impacto nas análises das informações do cadastro e acerca de

providências para a correção dos registros divergentes, mediante ajustes tecnológicos. Assim, em que pesem tais justificativas, mantém-se o trecho em questão na versão final do relatório de auditoria.

#### **Achado 6: Atuação da CAIXA na adoção de medidas voltadas para a proteção do público-alvo nas contratações do Consignado PAB.**

##### Manifestação da Unidade Examinada

2.7.1. Em relação às oportunidades de melhoria identificadas no item 5.1, quanto ao registro da falta de informações aos tomadores de crédito, em reunião com os auditores da CGU foi informado que algumas informações constaram das cláusulas gerais do contrato (Cláusulas Gerais – Crédito Consignado Auxílio), às quais os tomadores de crédito têm acesso por meio do site da CAIXA na internet.

2.7.2. Destacamos abaixo as cláusulas que contemplam as informações destacadas:

**i total de encargos, de qualquer natureza, previstos para o atraso no pagamento;**

##### **CLÁUSULA NONA – Inadimplência**

O contrato sofre a incidência de juros caso o(a) CLIENTE deixe de pagar a parcela do seu empréstimo, quando esta não foi paga pela CONVENIENTE, ficando sujeito aos seguintes juros:

I) juros compensatórios capitalizados mensalmente, referente às taxas previstas para o período;

II) juros de mora de 1% (um por cento) ao mês ou fração, proporcionais aos dias de inadimplência;

III) multa de 2% (dois por cento) sobre o valor da dívida não paga;

IV) Outras taxas e impostos previstos em lei;

V) Taxas de serviços extrajudiciais de advogados no valor de 10% (dez por cento) do valor total recebido ou negociado.

**ii data do fim do desconto;**

##### **CLÁUSULA QUARTA – Pagamento do Empréstimo**

O valor da parcela é descontado todos os meses do valor total do benefício a ser recebido pelo(a) CLIENTE.

Parágrafo sétimo - A previsão de fim do contrato é dada pela data da 1ª parcela do contrato, que ocorre no mínimo 30 dias após a contratação, adicionado o prazo contratado, sujeito a alteração em caso de repactuação, renovação, incorporação de parcelas, atraso no repasse ou pagamento das parcelas.

iii informações de contato do preposto (o nome, endereço, endereço eletrônico, telefone);

#### **Primeira página**

Se ainda tiver dúvidas, fale com a CAIXA em qualquer agência, no serviço de atendimento ao cliente – SAC 08007260101, as Redes Sociais (Facebook, Twitter), consumidor.gov.br ou nos telefones 4004-0104 (capitais e regiões metropolitanas) e 0800-104-0104 (demais regiões).

#### **CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – Outros assuntos**

g) A consulta do endereço e telefone da rede de atendimento CAIXA AQUI e Lotéricas CAIXA está disponível no site da CAIXA, podendo ser realizada por CNPJ ou localidade.

iv informações sobre o direito do consumidor à liquidação antecipada e não onerosa do débito; e

#### **CLÁUSULA QUINTA – Amortização e Liquidação**

O(a) CLIENTE poderá antecipar o pagamento de suas parcelas ou realizar o pagamento de uma parte ou do total do saldo devedor do contrato. As taxas proporcionais serão calculadas automaticamente em qualquer uma das situações e serão somadas com o valor informado para a operação.

**Parágrafo primeiro** – O valor das parcelas será calculado novamente pelo sistema caso o(a) CLIENTE realize o pagamento antecipado de uma parte do valor do contrato. Quando o valor amortizado for igual ou maior que o valor de uma parcela, o(a) CLIENTE poderá optar por redução do valor das parcelas ou por redução no prazo do contrato.

**Parágrafo quarto** – A liquidação antecipada pode ser feita através de portabilidade de crédito, conforme as regras da Resolução BACEN 4.292/2013, através de solicitação específica do(a) CLIENTE para a outra instituição financeira.

2.7.3. Em relação ao requisito “valor da comissão paga aos terceirizados contratados pelas instituições financeiras para a operacionalização da venda do crédito”, registramos que a CAIXA realiza a oferta de crédito consignado também por meio de correspondentes autorizados, os quais são remunerados às suas expensas, sem impacto na operação de crédito e consequentemente sem impacto no Custo Efetivo do empréstimo ao tomador, motivo da ausência da informação ao cliente, posto que é entendimento da área negocial que a informação deveria ser apresentada ao cliente apenas quando repercute em ônus em sua operação.

2.7.3.1. Assim, considerando que os valores pagos a terceiros não estão contemplados no custo do empréstimo, não se aplica, para a CAIXA, a estratificação desse custo associado ao custo do empréstimo.

2.7.4. Em relação ao requisito “valor do Benefício PAB após desconto da prestação (este último somente no atendimento pelo CAIXA Tem)”, informamos:

2.7.4.1. Conforme apresentação realizada para a CGU, na qual foram demonstradas as jornadas de contratação em cada canal, a partir da qual foram extraídas as telas abaixo, destacamos que todos os canais apresentaram o valor remanescente do benefício após a contratação do crédito.

2.7.4.2. Assim, além da apuração da CGU, que caracterizou a existência da informação para o canal CAIXA Tem), serão demonstradas as evidências para os demais canais:

a) Correspondente Bancário – CAIXA Aqui (SICAQ)

O documento abaixo contempla o formulário padrão utilizado para formalização da contratação por correspondente bancário.

No dossiê disponibilizado para o contrato 17.3470.110.0030641/30, [...], foi encaminhada cópia da proposta assinada, a qual contempla, no item 1.16, o valor remanescente do benefício.

b) Unidade Lotérica (SISPL)

[Apresentadas informações que demonstram a jornada de contratação no canal de atendimento]

c) Canal Agência – SIPNC (Negócios.CAIXA)

[Apresentadas informações que demonstram a jornada de contratação no canal de atendimento]

#### Análise da Equipe de Auditoria

Quanto ao registro da falta de informações aos tomadores de crédito, considerando-se em especial a situação de vulnerabilidade do público-alvo, entende-se que, para além de constarem de cláusulas gerais do contrato, seria oportuno e adequado que algumas informações julgadas relevantes para que o público-alvo pudesse avaliar o impacto da contratação em suas finanças pessoais e familiares, fossem apresentadas aos interessados já na fase inicial de contato do cliente com o produto. Por exemplo, para conhecer a data final de desconto, o cliente deve adicionar à sua data de contratação 30 dias e mais o prazo da contratação, de forma que se o sistema do banco já efetuasse tais cálculos e disponibilizasse a informação final seria um apoio relevante aos beneficiários do PAB. Assim, foi mantida na versão final do relatório de auditoria o trecho em questão, consideradas ainda as seguintes ponderações:

1. Em relação a valores pagos a terceiros, acata-se a argumentação apresentada na manifestação da unidade auditada, tendo sido suprimido do respectivo item na versão final do relatório;
2. Em relação ao requisito “valor do Benefício PAB após desconto da prestação”, a apuração da CGU caracterizou a não existência da informação para o canal CAIXA Tem,



apesar da existência da informação para os demais canais. Assim, nesse quesito, a manifestação da unidade auditada não contemplou o apontamento da versão preliminar do relatório.

### **Achado 7: Avaliação da conformidade da contratação do seguro prestamista por beneficiários do consignado PAB.**

#### Manifestação da Unidade Examinada

3. Considerações da Diretoria Comercial e de Produtos (DICOP), vinculada à CAIXA Seguridade.

[...]

3.3. **Risco 3:** Avaliação da conformidade da contratação do seguro prestamista por beneficiários do consignado PAB.

3.3.1. Item (i) : *Das análises, observou-se a ausência de interação entre os sistemas, em especial, a falta de críticas no SIGPF de parâmetros do produto, sendo tais críticas realizadas somente no âmbito da empresa seguradora, o que pode denotar fragilidades no processo de operacionalização do Produto*

3.3.1.1. Foi disponibilizado pela Seguradora em fevereiro de 2023 o serviço de cálculo do seguro prestamista. Atualmente o serviço está operacional na jornada de contratação do crédito consignado via SICCR. Nesse fluxo a validação dos parâmetros de contratação são realizadas no momento da simulação da operação de crédito/seguro prestamista e caso algum parâmetro do Segurado ou da Operação esteja em desacordo com a regra do produto Seguro Prestamista não é ofertado a opção para contratação do Seguro na jornada de contratação do crédito.

3.3.2. Item (ii) *propostas de seguro prestamista realizadas após a contratação do Consignado PAB com excessivo tempo decorrido.*

3.3.2.1. Para evitarmos atrasos no envio das propostas de Seguro Prestamista, contratada na jornada de comercialização da operação de crédito, está em andamento projeto que prevê a implantação de serviço de efetivação do seguro prestamista de forma online na Seguradora. Após a implementação deste serviço, a proposta passará a ser enviada para Seguradora na conclusão do processo de contratação do crédito consignado.

3.3.3. Itens:

*(iii) propostas de seguros prestamista com valor de cobertura inferiores aos da operação de crédito segurada;*

*(iv) propostas de seguro prestamista em desobediência aos limites de idade; e*

*(v) propostas de seguro prestamista em desobediência aos limites de importância segurada.*

3.3.3.1. Com relação a fragilidade apontada está em andamento o projeto de expansão do consumo do serviço de cálculo do seguro prestamista e em fase de discursão o projeto de efetivação online. Estes dois serviços possibilitarão que as validações dos seguros sejam realizadas pela Seguradora no momento da contratação, integrando assim na jornada de contratação do crédito as validações do Seguro Prestamista pela Seguradora.

3.3.3.2. Salientamos que em caso de rejeição e/ou declínio das propostas de seguros, a Seguradora realiza comunicação ao cliente por correspondência, atualizando a situação da proposta no SIGPF e a devolução do recurso para amortização do contrato consignado e/ou devolução ao cliente.

#### Análise da Equipe de Auditoria

Relativamente às fragilidades apontadas nesse item do relatório de auditoria, que trata da avaliação da conformidade da contratação do seguro prestamista por beneficiários do Consignado PAB, o gestor manifestou-se acerca de ações realizadas com o propósito de eliminar ou mitigar tais ocorrências.

Desse modo, sobre a ausência de interação entre os sistemas, especialmente no que tange à falta de críticas no SIGPF, foi informada a disponibilização, pela Seguradora em fevereiro de 2023, de serviço de cálculo do seguro prestamista, estando, atualmente, de acordo com a manifestação, operacional. Ainda, que no momento da simulação da operação de crédito ou do seguro prestamista, é realizada a validação dos parâmetros da contratação.

No que se refere à inconsistência observada pela auditoria, que revelou excessivo tempo decorrido para a contratação do seguro, o gestor informou sobre o andamento de projeto voltado a evitar atrasos no envio das propostas do seguro prestamista, com previsão de efetivação do seguro de forma online e, com isso, “a proposta passará a ser enviada para Seguradora na conclusão do processo de contratação do crédito consignado”.

Com relação às outras três inconsistências (valor de cobertura inferior ao da operação segurada, contratações com inobservância aos limites de idade e aos limites de importância segurada), o gestor também informou acerca de projeto em andamento. Com os serviços a serem implementados, haverá a possibilidade de a Seguradora realizar as validações dos seguros no momento da contratação. Ainda, no caso de as propostas de seguro serem rejeitadas ou declinadas, “a Seguradora realiza comunicação ao cliente por correspondência, atualizando a situação da proposta no SIGPF e a devolução do recurso para amortização do contrato consignado e/ou devolução ao cliente”.

Ressalta-se que sobre a inconsistência relacionada a proponentes com idades incompatíveis na data de contratação do Consignado PAB, o gestor não apresentou manifestação.

Assim, em que pesem as ações apontadas pelo gestor, tanto sobre a efetivação de fluxo para validação dos parâmetros da contratação nos sistemas corporativos, como sobre o

andamento de projetos voltados para agilizar a contratação do seguro prestamista e de forma a realizar a validação no momento da aquisição do produto, tais informações não foram acompanhadas de documentação comprobatória para evidenciar as providências adotadas.

**Recomendação 1: Estruturar processo de acompanhamento da operacionalização dos descontos referentes a empréstimos com consignação em benefícios do PAB, estabelecendo procedimentos que permitam avaliar a aderência ao regulamento, bem como que possibilitem a identificação de inconsistências e que possam subsidiar o ateste dos serviços contratados para operacionalização da ação.**

#### Manifestação da Unidade Examinada

Em relação à “Recomendação 1” do Relatório, a Senarc informou:

Para dar início ao atendimento da recomendação, diligenciamos a Dataprev por meio do OFÍCIO Nº 27/2023/SENARC/GAB-CONSIG (SEI 14014503), solicitando o envio dos dicionários de dados de todas as bases utilizadas no processo do consignado PAB e a base de controle do consignado PAB, no intuito de termos e fazermos uso dos dados analíticos das famílias contratantes.

Após a resposta encaminhada, foi realizada uma reunião com a presença do pessoal da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Senarc, da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev, agente operador do consignado, e da Subsecretaria de Tecnologia da informação - STI, com o objetivo de alinharmos as atividades a serem desenvolvidas, os seus responsáveis e as necessidades de cada área.

Dessa forma, foi registrada uma demanda no Sistema "CLARITY" da Dataprev (SEI 14186653), solicitando o envio das bases de controle do consignado PAB, onde constam os dados analíticos das famílias contratantes dos empréstimos desde a contratação, as bases de cada mês referentes ao desconto das parcelas. Sendo que esses dados serão disponibilizados na Ferramenta “GIS” até 04/08/2023, conforme resposta da Dataprev (SEI 14189232).

Em ato contínuo, pelo OFÍCIO Nº 35/2023/SENARC/GAB-CONSIG (SEI 14164210) foi solicitado à STI o desenvolvimento de novo sistema informatizado no intuito de acompanharmos e monitorarmos efetivamente os contratos de empréstimos consignados efetuados pelos beneficiários do Programa Auxílio Brasil (PAB), respaldado no Art. 6ºB da Lei nº 14.431/2022, no Decreto nº 11.170/2022, nas Portarias MC nº 816, 821 e 858/2022, na Medida Provisória nº 1.164/2023, no Contrato nº 34/2022 da Dataprev e no Contrato nº 02/2021 da Caixa Econômica Federal – CEF, que tem a função de agente operador da folha de pagamentos do PAB.

Com isso, a STI informou, pelo OFÍCIO Nº 50/2023/SE/STI/CGDI (SEI 14181662), que para a definição do prazo de entrega, será necessária a avaliação do material a ser disponibilizado pela Dataprev, 17/07/2023, o que está previsto para o dia 04/08/2023.

A STI destacou ainda que tem uma extensa lista de projetos em atendimento e não iniciados, dentre as quais encontram-se diversas demandas solicitadas pela SENARC, enfileiradas para um atendimento anterior, conforme priorização prévia ou data de encaminhamento à STI.

[...]

Dessa forma, após a liberação da matéria por parte da Dataprev, serão realizadas análises, junto à STI e eventualmente à Dataprev, do escopo da demanda, sobre as regras negociais, para avaliação da complexidade da rotina e definição do calendário de desenvolvimento do sistema, conforme registrado no Plano de Ação.

#### Análise da Equipe de Auditoria

Em sua manifestação, a Senarc informou ter iniciado interlocuções com a Dataprev e com a Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI) do MDS para estruturação do processo de acompanhamento previsto em normativo, tendo apresentado um plano de ação (Anexo III do presente relatório) prevendo as etapas para desenvolvimento e implementação de um sistema interno para acompanhamento das consignações em benefícios do PAB. Por outro lado, a Senarc destaca que a STI possui uma extensa lista de projetos em atendimento, o que pode representar um entrave à implementação tempestiva do plano de ação proposto.

Diante do exposto, o plano de ação apresentado alinha-se à recomendação proposta. Não obstante, uma vez conhecidos os prazos para desenvolvimento e homologação do sistema de acompanhamento, é importante que a Senarc faça uma avaliação sobre a oportunidade de estabelecimento de formas alternativas de acompanhamento, ponderando possíveis soluções com base em critérios que considerem a tempestividade e a efetividade no acompanhamento do processo.

**Recomendação 2: Apurar junto à CAIXA e à Dataprev as causas para a realização de descontos indevidos sobre benefícios de famílias que não possuíam e que não possuem contratos ativos junto à CAIXA, avaliando a necessidade de aplicação de sanções contratuais em virtude de falhas na prestação dos serviços.**

**Recomendação 3: Acompanhar as providências informadas pela CAIXA para devolução dos recursos descontados indevidamente de famílias que não possuíam e que não possuem contratos ativos junto ao banco, e atuar para garantir que as devoluções sejam realizadas de acordo com as disposições do §1º do Art. 36 da Portaria MC nº 816/2022.**

**Recomendação 4: Apurar se outras instituições financeiras, além da CAIXA, receberam repasses decorrentes de descontos indevidos sobre benefícios de famílias que não possuíam contratos ativos, apurando eventuais causas e garantindo, caso necessário, a adoção de providências para devolução dos recursos às famílias prejudicadas.**

#### Manifestação da Unidade Examinada

Quanto às recomendações 2, 3 e 4 do Relatório, a Senarc informou:

O atendimento das recomendações 2, 3 e 4 ficam condicionados à homologação do sistema a ser desenvolvido pela STI e análise que serão realizadas por esta Secretaria no material extraído das bases disponibilizadas pela Dataprev, conforme registrado no Plano de Ação apresentado abaixo.

A CEF e a Dataprev foram notificadas pelos Ofícios Nº 36 e 37/2023/SENARC/GAB-CONSIG (SEI 14191774 e 14191935), respectivamente, para informar quantos beneficiários sofreram descontos indevidos, independente a IF, e que ainda não tenham sido reembolsados, informando as datas dos débitos irregulares, e que nos casos afirmativos, que os reembolsos sejam providenciados com a devida correção dos valores a serem creditados, com base na SELIC.

### Análise da Equipe de Auditoria

A Senarc informou que providências relacionadas às recomendações 2, 3 e 4 dependem da homologação do já mencionado sistema de acompanhamento a ser desenvolvido no âmbito do MDS, previsto no plano de ação da Pasta. Diante do exposto, e conforme já registrado anteriormente, em que pese o plano de ação apresentado alinhar-se à recomendação proposta, uma vez conhecidos os prazos para desenvolvimento e homologação do sistema de acompanhamento, é importante que a Senarc faça uma avaliação sobre a oportunidade de estabelecimento de formas alternativas de acompanhamento, ponderando possíveis soluções com base em critérios que considerem a tempestividade e a efetividade no acompanhamento do processo.

**Recomendação 5: Apurar a situação das famílias que contrataram empréstimos com prestações acima da margem consignável de 40% dos benefícios das famílias, verificando se a situação ocorreu, também, em contratos celebrados por outras IF além da CAIXA, e avaliar a possibilidade de aplicação da previsão contida no §2º do Art. 36 da Portaria MC nº 816/2022 sobre os contratos celebrados em desacordo com o regulamento, bem como a possibilidade de devolução de recursos às famílias que tiveram descontos decorrentes dos referidos contratos.**

### Manifestação da Unidade Examinada

Em relação à Recomendação 5, a Senarc apresentou as seguintes considerações:

Na execução dos trabalhos de auditoria verificou-se que dos 3.638.299 contratos realizados, 5.105 foram com valores superiores à margem consignável, o que representa 0,14% de erro.

Na recomendação número cinco do achado 4 é solicitado que seja verificada a possibilidade de aplicação da previsão contida no parágrafo segundo do art. 36 da Portaria nº 816/2022. Ou seja, que a operação seja cancelada.

Art. 36. Nas situações em que for constatado o desconto indevido de parcelas de empréstimo consignado em benefícios do Programa Auxílio Brasil em decorrência de contratação indevida, divergência a maior do valor contratado ou em que o desconto ocorra em valor superior ao limite estabelecido em lei, caberá exclusivamente à instituição financeira, a responsabilidade pela devolução do valor consignado indevidamente.

[...]

§ 2º Quando constatado erro ou irregularidade no contrato averbado, a instituição financeira deverá enviar informação ao agente operador de consignações com vistas à exclusão da operação de crédito.

Registra-se que, com relação à margem consignável, quando da celebração da maioria dos empréstimos, uma vez que 93% dos contratos foram firmados ainda em outubro de 2022, foi permitida uma parcela de até R\$160,00, considerando-se o valor do PAB em R\$ 400,00.

Entretanto, em agosto de 2022 pela Emenda Constitucional nº 123/2022, já era pago um valor complementar do PAB de R\$ 200,00. Com isso, elevou-se o valor mínimo de cada beneficiário para R\$ 600,00 até dezembro de 2022.

I do Art.5º - assegurará a extensão do Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, às famílias elegíveis na data de promulgação desta Emenda Constitucional, e concederá às famílias beneficiárias desse programa acréscimo mensal extraordinário, durante 5 (cinco) meses, de R\$ 200,00 (duzentos reais), no período de 1º de agosto a 31 de dezembro de 2022, até o limite de R\$ 26.000.000.000,00 (vinte e seis bilhões de reais), incluídos os valores essencialmente necessários para a implementação do benefício, vedado o uso para qualquer tipo de publicidade institucional;

Importante registrar que, por meio da Medida Provisória nº 1.155 de 1º de janeiro de 2023, o Governo Federal garantiu a manutenção dos R\$ 600,00 por tempo indeterminado, sendo esse valor confirmado posteriormente pela Lei nº 14.601, de 19/06/2023, que institui o Novo Bolsa Família.

Dessa forma, a margem consignável de R\$ 160,00 estipulada, considerando apenas os R\$ 400,00, já ficava bem abaixo do limite máximo tolerável por cada beneficiário que já era de R\$ 240,00, considerando o PAB mínimo de R\$ 600,00 desde agosto de 2022.

Após a promulgação da Lei do novo PBF cada família recebeu em junho de 2023 um valor médio de R\$ 715,00. Dessa forma, mesmo reconhecendo a ocorrência de erro formal por concessão de empréstimos acima da margem consignável, não se vislumbra prejuízo ao beneficiário.

Registra-se ainda que a CEF quando da homologação mensal da folha de pagamento do programa, independente da Instituição Financeira, não permite que sejam descontadas parcelas acima do valor da margem consignável, o que garante que nenhum beneficiário, mesmo que tenha celebrado contrato com valor acima da margem consignável, venha a ser debitado em valor superior aos 40% permitidos. Essa situação pode ser confirmada no item 4.3 do Relatório Preliminar.

Ressalte-se que rever essas contratações e solicitar o seu cancelamento, poderia causar prejuízo ao beneficiário, por precisar devolver os valores recebidos.

Nesse sentido, considerando que na sua maioria os contratos foram realizados em outubro de 2022;

Considerando que desde da edição da Medida Provisória 1.160, de 2 de março de 2023, com a revogação do Art. 6ºB da Lei nº 10.820/2023, não foram realizados novos empréstimos consignados;

Considerando que não são realizados débitos de parcelas acima de 40% do valor do benefício a ser creditado mensalmente aos beneficiários, independente da Instituição Financeira;

Considerando a margem de erro apontada que ficou abaixo de 1%, ou seja, 0,14%;

Entende-se que a Recomendação 5 do Achado 4 poderia ser desconsiderada e não constar no Relatório Final, tendo em vista que a situação não tem como apresentar novas ocorrências e se mostra resolvida de forma natural na execução do contrato.

A CAIXA também apresentou considerações sobre a Recomendação 5, nos seguintes termos:

é atribuição do agente operador de consignações, a Dataprev, a correta apuração da margem consignável e autorização de reserva com os dados fornecidos pelos agentes

financeiros, sendo contratada e remunerada para adequada prestação do serviço, motivo pelo qual não nos parece coerente a imputação de eventuais falhas na prestação de serviços da Dataprev aos agentes financeiros, que adotaram os procedimentos necessários à formalização contratual e sequer tinham a possibilidade de identificar a falha informada.

Nesse sentido, sugerimos que a recomendação seja no sentido de apuração relativa à adequação da prestação de serviços pelo agente operador de consignações, com adoção de eventuais medidas em relação ao referido ente, inclusive em relação a eventuais prejuízos identificados ao Ministério e aos clientes, mas sem a imputação aos agentes financeiros, que não tiveram qualquer responsabilidade no processo.

#### Análise da Equipe de Auditoria

Trata-se de recomendação relacionada a achado relativo a erros no cálculo da margem de consignação no momento da contratação das operações de crédito. Em sua manifestação, a Senarc reconhece a ocorrência dos erros apontados em relatório, entretanto, apresenta argumentos para supressão da recomendação, quais sejam: (i) que as operações que apresentaram problemas representam 0,14% do total de contratos analisados; (ii) que o valor médio do benefício concedido mensalmente às famílias elevou-se desde que os empréstimos foram concedidos; (iii) que independentemente da parcela contratada, os descontos mensais não superam o limite de 40% dos benefícios recebidos pelas famílias; e (iv) que não há previsão legal para realização de novas operações de consignação em benefícios do PAB.

Posto isso, destaque-se que os limites de consignação previstos na Portaria MC nº 816/2022 (Art. 16 e 17) possuem como objetivo principal proteger a renda dos beneficiários do PAB e mitigar prejuízos relacionados ao superendividamento das famílias. Assim, há riscos relevantes relacionados à ocorrência de contratações em valores superiores aos limites estabelecidos pelos normativos, mesmo nos casos em que os descontos mensais sejam limitados pelos valores dos benefícios recebidos pelas famílias, uma vez que eventuais valores não quitados permanecerão como dívida junto às instituições financeiras.

Os argumentos apresentados pela Senarc são válidos, em especial quanto à elevação do valor médio dos benefícios do PBF, situação que reduz o risco de impacto decorrente dos erros no cálculo da margem consignável dos benefícios. Assim, de modo geral, a manutenção dos contratos originalmente firmados não representaria risco adicional relevante ao sustento da maioria das famílias para as quais as contratações desrespeitaram a margem de consignação. Entretanto, há casos em que as parcelas previstas nos contratos celebrados chegaram a 80% do valor do benefício à época da contratação<sup>22</sup> e, ainda, seguem superando 40% do valor recebido pelas famílias já considerando a nova composição de benefícios do Bolsa Família. Assim, tendo em vista o risco de que tais famílias não tenham condições de quitar a parte da dívida que não vem sendo descontada nas folhas de pagamentos do PBF, e considerando que a contratação foi realizada em desacordo com os limites previstos para as consignações em benefícios do PAB, a “Recomendação 5” foi ajustada, considerando as ponderações apresentadas pelo MDS e pela CAIXA, de forma a garantir uma avaliação focada na proteção do mínimo existencial das famílias beneficiárias do PBF e que considere os comandos previstos na Portaria MC nº 816/2022.

---

<sup>22</sup> Tais casos referem-se, em geral, a famílias que celebraram mais de um contrato.

Redação anterior:

“Recomendação 5: Apurar a situação das famílias que contrataram empréstimos com prestações acima da margem consignável de 40% dos benefícios das famílias, verificando se a situação ocorreu, também, em contratos celebrados por outras IF além da CAIXA, e avaliar a possibilidade de aplicação da previsão contida no §2º do Art. 36 da Portaria MC nº 816/2022 sobre os contratos celebrados em desacordo com o regulamento, bem como a possibilidade de devolução de recursos às famílias que tiveram descontos decorrentes dos referidos contratos”.

Nova redação:

“Recomendação 5: Considerando a existência de limitações à contratação de empréstimos com consignação em benefícios do PAB, impostas pelo Decreto nº 11.170/2022 e pela Portaria MC nº 816/2022, analisar a situação das famílias para as quais foi permitida a contratação de empréstimos com prestações acima da margem consignável de 40% dos benefícios do PAB vigentes à época da contratação, avaliando, junto à CAIXA e à Dataprev, e à luz da Portaria MC nº 816/2022, possíveis soluções que mitiguem impactos relacionados ao endividamento dessas famílias e que evitem o comprometimento de seu mínimo existencial por período superior ao previsto nos contratos de empréstimo celebrados no âmbito do PAB, haja vista a existência de famílias que permanecerão endividadas mesmo após o encerramento dos descontos mensais previstos em seus contratos, em virtude de falha nos controles de margem consignável no momento da contratação. A partir da avaliação realizada, aplicar as providências junto às famílias que celebraram contratos com outras instituições financeiras e que se enquadram na mesma situação”.

Por fim, frise-se que o plano de ação apresentado no âmbito das demais recomendações do Relatório prevê o desenvolvimento de solução para ateste do “valor limite permitido para realização do empréstimo e o valor contratado, com base no Art. 17 da Portaria MC 816, de 26.09.22”, o que permitirá que a Senarc verifique se o problema relatado ocorreu em contratos celebrados por outras IF, além da CAIXA, e avalie se os valores contratados representam algum risco ao sustento das famílias, considerando a atual composição e benefícios do PBF.



## **Anexo II – Inconsistências nas informações cadastrais dos clientes de créditos consignados PAB**

### **Quadro 3 – Inconsistências identificadas nas informações cadastrais de clientes**

Informações suprimidas por solicitação da Unidade Auditada, em função de sigilo, na forma da Lei Complementar nº 105/2001 e de informações preservadas pela Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018).

Informações suprimidas por solicitação da Unidade Auditada, em função de sigilo, na forma da Lei Complementar nº 105/2001 e de informações preservadas pela Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018).

Informações suprimidas por solicitação da Unidade Auditada, em função de sigilo, na forma da Lei Complementar nº 105/2001 e de informações preservadas pela Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018).

Informações suprimidas por solicitação da Unidade Auditada, em função de sigilo, na forma da Lei Complementar nº 105/2001 e de informações preservadas pela Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018).

Informações suprimidas por solicitação da Unidade Auditada, em função de sigilo, na forma da Lei Complementar nº 105/2001 e de informações preservadas pela Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018).

## Anexo III – Plano de Ação apresentado pelo MDS

Quadro 4 – Plano de Ação apresentado pelo MDS

<b>Plano de Ação Considerando as Fases da Contratação</b>	
<b>I - BASE DE DADOS A SEREM DISPONIBILIZADOS PELA DATAPREV:</b>	<b>PRAZO DE ATENDIMENTO</b>
1. <b>Reunião para o alinhamento quanto as bases de dados junto a Senarc, STI e Dataprev;</b>	04/08/2023
b) Solicitação, por parte da Senarc, de liberação da base de dados pela Dataprev;	
c) Liberação da base dados, por parte da Dataprev na Ferramenta "GIS"	
<b>II - DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA POR PARTE DA STI:</b>	<b>PRAZO DE ATENDIMENTO</b>
i - Relação de todos os beneficiários que solicitaram a liberação de empréstimo;	Prazo a ser definido quando da disponibilização das bases por parte da Dataprev.
ii - Demonstração do limite máximo dos valores aprovados, considerando a base do consignado em até 40% para todos que solicitaram;	
iii - Valores efetivamente contratados, por Instituição Financeira, por beneficiário;	
iv - Aprovação da Dataprev para a efetivação da contratação;	
v - Liberação do valor contratado para o beneficiário;	
vi - Situações em que foram contratados os empréstimos e aprovados, mas que os valores não foram creditados para os beneficiários;	
vi - Situações em que não houve contratação de empréstimo, mas que os valores foram creditados para os beneficiários indevidamente;	
viii - Situações em que os valores liberados foram maiores ou menores do que o foi contratado;	
ix - Relação dos beneficiários que contrataram empréstimos e já não estão mais como beneficiários do programa. Demonstrando os valores contratados, o valor e a quantidade das parcelas descontadas, e o valor e a quantidade das parcelas a descontar.	
x -Relação dos beneficiários que após a contratação tiveram a mudança do núcleo familiar.	

<b>b) Desconto Mensal das Parcelas</b>	
i - Os valores descontados mensalmente dos beneficiários estão de acordo com a revisão do parágrafo único do Art. 17 da Portaria MC 816, de 26.09.22. Ou seja, observando o limite de 40% no consignado.	
ii - Foi realizado desconto de parcela de quem não contraiu e recebeu o crédito no empréstimo;	
iii - Não foi realizado desconto de parcela de quem contraiu e recebeu o crédito no empréstimo;	
iv - Como está sendo realizado o débito da parcela dos responsáveis pelo empréstimo que alteraram o seu núcleo familiar?	
<b>c) Dos Valores a Serem Repassados para as Instituições Financeiras Mensalmente</b>	
i - Valor total descontado na folha de pagamento;	
ii - Valor total de cada Instituição Financeira;	
iii - Valor repassado pela SENARC para as Instituições Financeiras;	
iv - Valor Creditado para cada Instituição Financeira;	
<b>d) Do Pagamento mensal à CEF dos valores das tarifas da Prestação de Serviços.</b>	
i - Valor total e quantidade total de parcelas descontadas;	
ii - Valor faturado pela Caixa;	
iii - Valor pago pela Senarc	
<b>III - ATESTES A SEREM EFETUADOS PELA SENARC:</b>	<b>PRAZO DE ATENDIMENTO</b>
<b>a) Ateste da Contratação dos Empréstimos</b>	Prazo de 30 dias a contar da homologação do Sistema.
i - Entre o valor limite permitido para realização do empréstimo e o valor contratado, com base no Art. 17 da Portaria MC 816, de 26.09.22;	
ii - Entre os valores contratados e o que foi efetivamente creditado para o beneficiário;	
iii - Correção dos valores dos empréstimos creditados a menor, a maior ou que não foram creditados;	
iv - Correção dos valores que foram creditados mesmo não tendo sido efetuado o empréstimo e o seu crédito;	

<b>b) Ateste Dos Descontos Mensais das Parcelas</b>	
i - Valor liberado na folha de pagamento confrontado com o valor da parcela descontada, que deverá estar no limite do consignado de 40%;	
ii - Os valores descontados indevidamente foram devolvidos aos beneficiários, com a devida atualização (Data do débito, Valor Debitado, Data do Credito, atualização do valor até a data do crédito e valor atualizado até a data atual);	
iii - Com está sendo descontados os valores das parcelas dos beneficiários responsável que alterou o seu núcleo familiar.	
<b>2. Ateste Dos Valores a Serem Repassados para as Instituições Financeiras Mensalmente</b>	
i - Verificação do valor total descontado com os valores repassados;	
ii - Confirmação do crédito nas contas das IFs;	
<b>d) Ateste Do Pagamento mensal à CEF dos valores das tarifas da Prestação de Serviços.</b>	
i - Verificação da quantidade descontada e do valor faturado;	
ii - Verificação do valor faturado e do valor pago;	
iii - Em caso de valor faturado e pago a maior será providenciada a notificação para reembolso do valor devidamente atualizado.	
<b>IV - PRIVIDENCIA DA SENARC APÓS AS AÇÕES DE ATESTE:</b>	<b>PRAZO DE ATENDIMENTO</b>
a) Definir o fluxo processual para a continuidade de ateste da execução contratual do consignado, com definição quanto aos valores descontados, valores repassados para as Ifs, valores pagos à Caixa referente a tarifas dos serviços;	Prazo de 30 dias a contar da homologação do Sistema.
b) Notificar a Caixa e a Datraprev para apresentar esclarecimento em caso de permanência em descontos indevidos e acima do limite consignado;	
c) Notificar a Caixa com relação ao reembolso, devidamente atualizado, se for o caso, de valores de parcelas descontadas de beneficiários indevidamente ou em valores maiores que os permitidos; i - Providenciado o reembolso, devidamente atualizado, se for o caso, de valores de parcelas descontadas de beneficiários indevidamente ou em valores maiores que os permitidos; ii - Providenciar reembolso, devidamente atualizado, se for o caso, de valores de empréstimos acima dos valores da margem consignável.	



<p>d) Notificar as outas Instituições Financeiras com relação ao reembolso, devidamente atualizado, se for o caso, de valores de parcelas descontadas de beneficiários indevidamente ou em valores maiores que os permitidos;</p> <p>i - Providenciado o reembolso, devidamente atualizado, se for o caso, de valores de parcelas descontadas de beneficiários indevidamente ou em valores maiores que os permitidos;</p> <p>ii - Providenciar reembolso, devidamente atualizado, se for o caso, de valores de empréstimos acima dos valores da margem consignável.</p>	
---	--