

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 016.827/2020-1 [Apenso: TC 025.409/2020-4, TC 018.851/2020-7, TC 039.906/2020-5]

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Unidade Jurisdicionada: Ministério da Cidadania

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL CRIADO PELA LEI 16.982/2020 EM RESPOSTA À CRISE OCACIONADA PELA COVID-19 E OUTRAS AÇÕES RELACIONADAS À ASSISTÊNCIA SOCIAL. SEXTA ETAPA. NÍVEL DE IMPLEMENTAÇÃO DO AUXÍLIO ATÉ O MÊS DE JULHO/2021. IMPACTO DAS REGRAS NOS RESULTADOS DO AUXÍLIO EMERGENCIAL (AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO). FOCALIZAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO (AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO). MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E FINANCEIRO (AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA E DO *ACCOUNTABILITY*). TERCEIRO MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO TCU. INDICADORES DA AUDITORIA COORDENADA DA OLACEFS. ENCAMINHAMENTO DO RELATÓRIO AOS ÓRGÃOS INTERESSADOS. DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIAS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 618), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 619-620):

“I. INTRODUÇÃO

1. O Tribunal de Contas da União aprovou, em 8 de abril de 2020, o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 (Coopera), que prevê a realização de acompanhamentos das ações emergenciais de enfrentamento à pandemia e às suas consequências adotadas pelas unidades jurisdicionadas.
2. O objeto desta fiscalização são as medidas de resposta à crise causada pela pandemia do Coronavírus para proteção da renda de informais e pessoas de baixa renda, decorrente da deliberação exarada no RQ-1-11/2020-TCU Plenário (TC 016.602/2020-0). O foco do trabalho é o acompanhamento da implementação do Auxílio Emergencial, que prevê a transferência de renda para beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), desempregados, trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI) e contribuintes individuais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).
3. Este é o **sexto relatório** do acompanhamento. O presente relatório atualiza as informações sobre execução do Auxílio Emergencial e do Auxílio Emergencial Residual, incorporando aos dados informados nos relatórios anteriores os processamentos ocorridos de fevereiro a julho de 2021; e traz informações consolidadas sobre o Auxílio Emergencial 2021, considerando os processamentos

de abril a julho de 2021. Também dá continuidade ao monitoramento das medidas adotadas pelos gestores envolvidos a partir das deliberações expedidas pelo TCU consideradas em cumprimento/implementação no relatório anterior.

4. Adicionalmente, os capítulos principais deste relatório discorrem sobre achados relativos (1) **ao desenho** do programa: o uso do cadastramento via autodeclaração em plataforma digital, a insuficiência de controles sobre a composição familiar declarada, a falta de equidade entre os grupos de beneficiários e a inexistência de regras para tratar variações de requisitos ao longo da execução do Auxílio; (2) **à execução e ao acompanhamento** do programa: a ausência de base integrada de dados como destaque negativo e, positivo, as contribuições de outros órgãos ao processo de verificação de elegibilidade; e (3) **ao controle social e ao accountability**: as inconsistências na transparência das informações e a insuficiência de controles pós-pagamento do benefício.

5. Por fim, este relatório traz os indicadores de avaliação do Auxílio Emergencial, como resultado da participação do TCU, como membro da Olacefs, na Auditoria Coordenada pelo Equador de programas de ajuda socioeconômica que os países latino-americanos implementaram no âmbito da Covid-19 no ano de 2020.

6. A Tabela 1, a seguir, apresenta de forma resumida o conteúdo dos relatórios de acompanhamento anteriores e do atual.

Tabela 1 - Conteúdo resumido dos relatórios de acompanhamento

Relatório	Conteúdo	Peça
Primeiro	<ul style="list-style-type: none">- Pagamentos processados no mês de abril/2020- Contextualização dos níveis de emprego e renda observados em março- Análise de riscos orçamentários, de inclusão indevida de quem não integra o público-alvo e de exclusão de beneficiários com direito ao Auxílio	61
Segundo	<ul style="list-style-type: none">- Pagamentos processados até o mês de maio/2020- Panorama do mercado de trabalho e o impacto na estimativa de público-alvo	106
Terceiro	<ul style="list-style-type: none">- Pagamentos processados até o mês de junho/2020- Atualização das informações do mercado de trabalho e da execução do Auxílio- Impactos sociais e econômicos do Auxílio- Concessão para requerentes fora do público-alvo- Falta de acesso a cidadãos com direito ao Auxílio- Distribuição dos recursos emergenciais para estados e municípios para o fortalecimento da rede socioassistencial durante a pandemia	287
Quarto	<ul style="list-style-type: none">- Pagamentos processados até o mês de agosto/2020- Síntese e atualização das principais constatações apresentadas nos relatórios anteriores, acrescidas das seguintes análises complementares:<ul style="list-style-type: none">- O pagamento do Auxílio Emergencial Residual- Efeitos sociais da pandemia e alternativas existentes – a experiência brasileira em comparação com a situação em um conjunto de países- Características de excluídos do Auxílio Emergencial segundo as estimativas- Primeiro monitoramento do grau de implementação das medidas adotadas pelos gestores envolvidos, a partir das deliberações expedidas pelo TCU sobre o tema	429
Quinto	<ul style="list-style-type: none">- Pagamentos processados até o mês de janeiro/2021, incluindo os valores pagos em decorrência de contestações administrativas ou judiciais- Síntese e atualização das principais constatações apresentadas nos relatórios anteriores, acrescidas das seguintes análises complementares:<ul style="list-style-type: none">- Descrição das novas regras do Auxílio Emergencial 2021- Síntese da representação sobre candidatos com patrimônio igual ou superior a R\$ 300 mil (TC 036.803/2020-0)- Segundo monitoramento do grau de implementação das medidas adotadas pelos gestores envolvidos, a partir das deliberações expedidas pelo TCU sobre o tema	525
Sexto	<ul style="list-style-type: none">- Consolidação dos pagamentos processados até julho/2021, incluindo os valores pagos em decorrência de contestações administrativas e judiciais, como	A definir

	também os valores pagos nos contratos para operacionalização do benefício; - Consolidação da quantidade de beneficiários até julho/2021 ; - Continuidade do monitoramento dos tópicos 20.2.c, 20.3, 20.4.a e 20.4.c do item 9.1 do Acórdão 1196/2020 e dos itens 9.3 e 9.5.3 do Acórdão 2282/2020; - Avaliação do planejamento, da execução, do controle e da transparência do benefício; - Quantificação de vinte indicadores na forma definida pela auditoria coordenada da Olacefs.	
--	---	--

Fonte: Elaboração própria.

7. Após as orientações do Plano Especial do TCU, buscou-se adaptar os procedimentos de coleta de dados a fim de causar interferência mínima no funcionamento dos órgãos auditados, que se encontram sobrecarregados em face da atipicidade do cenário atual. Ressalta-se que a situação de emergência acarreta limitações relevantes para a execução dos trabalhos, de forma que os riscos de auditoria são maiores do que os observados em trabalhos sem essas limitações. Entretanto, considerando a gravidade da crise e a urgência das medidas, considera-se que o risco resultante é aceitável.

8. Os procedimentos previstos para a investigação das questões abordadas neste levantamento foram sistematizados em uma matriz de planejamento. Em síntese, foram executados os seguintes procedimentos: a) verificação de dados divulgados nos sítios eletrônicos dos órgãos jurisdicionados; b) solicitação de informações aos órgãos jurisdicionados por ofício de requisição ou, diretamente, por meio de reuniões e entrevistas realizadas por videoconferência; c) verificação da execução orçamentária do Auxílio Emergencial no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi); d) análise do desenho do benefício, das bases de dados utilizadas na sua execução e do controle social e da transparência dos dados do benefício; e) quantificação de indicadores da auditoria coordenada da Olacefs.

9. Versão preliminar sigilosa deste sexto Relatório de Acompanhamento foi enviada para comentários do Ministério da Cidadania. E excertos da versão preliminar foram encaminhados aos Ministérios da Defesa, Economia e Trabalho e Previdência, também para comentários. Destaca-se ainda a realização de reunião de encerramento com os gestores em 26/10/2021, para discussão dos achados. A análise dos argumentos trazidos pelos gestores está registrada no Apêndice I deste relatório.

II. VISÃO GERAL

II.1. O que é o Auxílio Emergencial

10. O Auxílio Emergencial é um benefício financeiro instituído pela Lei 13.982/2020, que, como medida excepcional, procurou assegurar renda mínima durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública causada pela pandemia da Covid-19. Previu o repasse de uma cota de R\$ 600,00 a microempreendedores individuais, contribuintes individuais ao RGPS e trabalhadores informais, sejam empregados, autônomos ou desempregados, inclusive os intermitentes inativos. À mulher provedora de família monoparental foi previsto o pagamento de duas cotas do Auxílio, no valor de R\$ 1.200,00. Posteriormente, a Lei 14.171, de 10 de junho de 2021, alterou a Lei 13.982/2020, substituindo ‘mulher provedora de família monoparental’ para ‘pessoa provedora de família monoparental’, independentemente do sexo.

11. O Auxílio foi definido, inicialmente, para vigorar por um trimestre, tendo sido, depois, prorrogado por mais dois meses pelo Decreto 10.412/2020. Posteriormente, a Medida Provisória (MP) 1.000, de 2 de setembro de 2020, instituiu o Auxílio Emergencial Residual, que passou a ser pago a partir do mês subsequente ao recebimento da última parcela do Auxílio Emergencial, em até quatro parcelas mensais de R\$ 300,00 (cota simples) ou de R\$ 600,00 (cota dupla), encerrando-se em 31 de dezembro de 2020.

12. Em função do recrudescimento da pandemia causada pelo Covid-19, foi instituído pela Medida Provisória 1.039, de 18 de março de 2021, o Auxílio Emergencial 2021, pago em quatro parcelas mensais de R\$ 250,00 por família, podendo atingir R\$ 150,00, quando beneficiar família

unipessoal, ou R\$ 375,00, quando beneficiar mulher/pessoa provedora de família monoparental, no período de abril a julho de 2021. Para fazer jus ao benefício, o cidadão teria de ser beneficiário dos auxílios anteriores em dezembro de 2020.

13. Os critérios de elegibilidade se assemelham aos empregados para o Auxílio Emergencial Residual. As poucas inovações dizem respeito à possibilidade de acumulação do novo auxílio com o Abono Salarial, que também não deve ser computado na renda familiar; e vedação para: instituidores de auxílio-reclusão; instituidores de pensão por morte; estagiários; médicos residentes; beneficiários de bolsas de estudo; pessoas que tiveram o benefício cancelado ou não movimentaram as contas bancárias em que foram disponibilizados os valores.

14. O Auxílio Emergencial 2021 foi prorrogado pelo período complementar de três meses por meio do Decreto 10.740, de 5 de junho de 2021, aos já elegíveis ao benefício, com término em outubro de 2021.

15. O recebimento do Auxílio Emergencial ocorreu de forma automática para as pessoas inscritas no Cadastro Único do Governo Federal até 20 de março de 2020 (Grupo CadÚnico) ou beneficiárias do PBF e que recebiam valor inferior ao do novo benefício (grupo Programa Bolsa Família). As demais pessoas que preenchiam os critérios de elegibilidade tiveram de solicitar o Auxílio, até o dia 2 de julho de 2020, por meio de preenchimento de requerimento em aplicativo disponibilizado pela Caixa Econômica Federal (Caixa) ou diretamente no *site* Caixa Auxílio Emergencial (Grupo ExtraCad).

16. A Figura 1, abaixo, apresenta de forma resumida os critérios de elegibilidade do Auxílio Emergencial, do Auxílio Emergencial Residual e do Auxílio Emergencial 2021. O Apêndice K lista as normas legais e infralegais que regulam a matéria.

[Figura no original – instrução peça 618]

17. Impende ressaltar que, de acordo com § 2º - B do art. 2º da Lei 13.982/2020, o beneficiário do Auxílio Emergencial, para si ou para seus dependentes, que teve rendimentos tributáveis em valor acima de R\$ 22.847,76 em 2020, sem contar o Auxílio, ficou obrigado a apresentar a Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física 2021 e acrescentar ao imposto devido o valor do referido Auxílio recebido por ele ou por seus dependentes.

II.2. Principais órgãos envolvidos com a implementação do Auxílio Emergencial

18. A gestão do Auxílio Emergencial cabe ao Ministério da Cidadania (MC) que editou a Portaria MC 394/2020, estabelecendo o arranjo de governança e as competências dos setores internos envolvidos. Além disso, efetivou as contratações da Dataprev, para atuar como agente operador do Auxílio na prestação de serviços especializados em Tecnologia de Informação (TI) para reconhecimento de direitos ao benefício; e da Caixa, para a realização do pagamento aos beneficiários.

19. O Ministério da Cidadania contratou, ainda, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios) para prestar assistência ao cadastramento de ultravulneráveis, pessoas que não conseguiram se cadastrar para acessar o Auxílio pelos meios disponibilizados pela Caixa, por não terem acesso à internet ou não possuírem *smartphones*.

20. Posteriormente, foi celebrado Acordo de Cooperação Técnica com a Defensoria Pública da União (DPU), com o intuito de prevenir a propositura de ações judiciais em massa por indeferimento de pedidos; aprimorar a política pública; padronizar os procedimentos de conciliação em âmbito nacional; bem como deferir o Auxílio Emergencial aos requerentes que comprovarem o cumprimento dos critérios de elegibilidade previstos em lei (peça 211, p. 245-251).

21. A Portaria MC 394/2020 foi revogada pela Portaria MC 631, de 14 de maio de 2021, que passou, então, a dispor sobre as competências, o fluxo de processos e o arranjo de governança relativos às ações decorrentes e posteriores ao pagamento dos Auxílios Emergencial, Emergencial Residual e Emergencial 2021.

II.3. Dados da execução do Auxílio Emergencial, do Auxílio Emergencial Residual e do Auxílio Emergencial 2021 até julho de 2021

22. Quando se consideram todos os créditos processados de abril/2020 a julho/2021 com o Auxílio Emergencial, de setembro/2020 a julho/2021 com o Auxílio Emergencial Residual, e de abril a julho/2021 com o Auxílio Emergencial 2021, respectivamente nos valores de R\$ 231,92 bilhões, R\$ 63,12 bilhões e R\$ 34,98 bilhões, além dos pagamentos feitos por contestação extrajudicial e determinação judicial, no valor de R\$ 329,59 milhões, chega-se ao total de R\$ 330,35 bilhões, que foram destinados a 68,77 milhões de pessoas. Esse montante equivale a 85,93% dos créditos extraordinários abertos para o pagamento do benefício, incluindo a prorrogação do Auxílio Emergencial 2021, que totalizam R\$ 384,45 bilhões.

[Figura no original – instrução peça 618]

23. A Figura 2, acima, apresenta o total de pessoas e famílias contemplados com o Auxílio pelo menos uma vez, como também o valor total pago aos beneficiários até julho de 2021. O cálculo da quantidade de pessoas e famílias considerou os pagamentos da parcela 1, para os grupos do Cadastro Único e do Aplicativo da Caixa, pelo fato da redução de elegíveis nas parcelas subsequentes em função dos cancelamentos realizados a partir da parcela 2.

24. Cômputo diferente foi feito para o grupo Bolsa Família, considerando os pagamentos da parcela 5, tendo em vista ser a parcela com maior número de elegíveis, em função de ajustes no processamento realizados mensalmente pelo Ministério da Cidadania, sem considerar os cancelamentos feitos até essa parcela, tendo em vista que não se conseguiu identificar todos os fatores envolvidos nessas reavaliações mensais.

25. A Figura 3, a seguir, informa a quantidade de cadastros considerados elegíveis que receberam treze parcelas até julho/2021, por grupo de cadastro. Ao contrário da Figura 2, acima, não estão sendo considerados os pagamentos realizados em função de decisões judiciais e de contestações extrajudiciais (via DPU), que sofreram processamento à parte; à exceção do público do Bolsa Família até janeiro/2021, tendo em vista que esses pagamentos foram realizados em conjunto com o processamento normal de pagamento aos elegíveis. De fevereiro a julho de 2021, foram feitos mais pagamentos de contestações, que foram informados separadamente dos dados do processamento ordinário.

26. Dessa forma, os números expressam a quantidade de elegíveis que restaram do pagamento do Auxílio Emergencial 2021 até julho de 2021, depois de todas as cancelamentos feitos tanto em função das novas regras estabelecidas pelas Medidas Provisórias 1.000/2020 e 1.039/2021, quanto pelo aperfeiçoamento dos mecanismos de controle, como a declaração de inelegibilidade de beneficiários que efetuaram devolução voluntária via pagamento de Guia de Recolhimento da União (GRU), na forma disposta no art. 7º, §5º, do Decreto 10.661/2021.

[Figura no original – instrução peça 618]

27. A quantidade de elegíveis por parcela do benefício processada para pagamento está representada na Figura 4 abaixo. Os valores relativos às parcelas 1 a 5, referentes ao Auxílio Emergencial, e às parcelas 10 a 13, referentes ao Auxílio Emergencial 2021, estão dispostos com informações individualizadas dos três grupos de cadastro; enquanto que os valores correspondentes às parcelas 6 a 9, relativas ao Auxílio Emergencial Residual, agrupam informações dos beneficiários do Cadastro Único que não recebem o Bolsa Família e dos inscritos por meio da plataforma digital da Caixa, da forma como foram disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania.

28. O número de pessoas beneficiárias das parcelas 1 a 5, referentes ao Auxílio Emergencial, dos públicos integrantes do Cadastro Único, exceto Bolsa Família, e do Aplicativo da Caixa foi decrescente em razão da redução de pessoas abrangidas nas regras do benefício e dos cancelamentos realizados ao longo de cada processamento, excluindo pessoas que não satisfaziam as regras de elegibilidade.

29. Como mencionado acima, os beneficiários do grupo Bolsa Família não acompanharam essa regra pelo número crescente de elegíveis em cada nova parcela paga, em razão de novas concessões

ao longo do período ocasionadas, entre outros fatores, pelo preenchimento de critérios de elegibilidade como alcance da idade de dezoito anos, pela correção do regime de detenção e pela inclusão de mães adolescentes determinada pela Lei 13.998/2020.

30. De acordo com os arts. 3º e 12 do Decreto 10.661/2021, para ser elegível ao Auxílio Emergencial 2021 o trabalhador teria que ter recebido o benefício no mês de dezembro de 2020, independentemente do número de parcelas recebidas pelo beneficiário. Assim, pessoas que receberam apenas até a parcela 8, ou até a parcela 7, ou ainda até a parcela 6 do Auxílio Emergencial Residual, tiveram direito à parcela 10 do Auxílio Emergencial 2021. Além disso, também foram considerados beneficiários as pessoas elegíveis em razão de decisão judicial, de contestação extrajudicial ou de processamentos de ofício realizados pelo Ministério da Cidadania.

31. Pelas razões acima, houve um acréscimo de elegíveis da parcela 9 para a parcela 10 dos públicos dos grupos ExtraCad e CadÚnico, referente à transição do Auxílio Emergencial Residual para o Auxílio Emergencial 2021.

[Figura no original – instrução peça 618]

32. A partir de informações do Cadastro Único, acompanhadas de dados de microempreendedores individuais e de contribuintes individuais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) foi estimado na Nota Técnica 14/2020 do Ministério da Cidadania, de 1º de abril de 2020 (peça 10), que seriam pagos 54.548.873 Auxílios, para aproximadamente 45,5 milhões de pessoas. O primeiro relatório de acompanhamento tem uma análise dessa estimativa (peça 61, p. 14-16).

33. A Figura 5, a seguir, apresenta uma comparação entre o público-alvo que havia sido estimado; o número de pessoas elegíveis, considerando a quantidade de beneficiários para a parcela 1 para os grupos CadÚnico e ExtraCad e para a parcela 5 para o Bolsa Família; e o número de beneficiários do pagamento de julho/2021 com a parcela 13, considerando as revisões, as novas regras e os cancelamentos, sem incluir os pagamentos por decisão judicial e contestação extrajudicial.

[Figura no original – instrução peça 618]

Auxílio Emergencial processado

34. A Tabela 2 apresenta todos os valores repassados à Caixa para pagamento até julho/2021, discriminados por grupo de cadastro e mês de pagamento, indicando, ainda, o total de cadastros considerados elegíveis, o total de cotas pagas, com a quantidade de beneficiados por cotas simples, de R\$ 600,00, bem como a quantidade de mulheres provedoras de famílias monoparentais contempladas por duas cotas, recebendo R\$ 1.200,00, incluindo os pagamentos decorrentes de contestação administrativa (feitas no aplicativo ou site da Caixa).

35. Conforme apresentado, de abril/2020 a julho/2021 foram desembolsados cerca de R\$ 231,92 bilhões para o pagamento do Auxílio Emergencial.

Tabela 2 - Auxílio Emergencial processado

Grupo de Cadastro	Mês/Ano	Cadastros Elegíveis	Cotas			Valor pago (R\$)
			R\$ 600,00	R\$ 1.200,00	Total	
Aplicativo Caixa	Abril/2020	20.516.692	18.390.365	2.126.327	22.643.019	13.585.811.400,00
Bolsa Família	Abril/2020	19.221.208	13.148.423	6.072.785	25.293.993	15.176.395.800,00
CadÚnico	Abril/2020	10.490.357	9.282.840	1.207.517	11.697.874	7.018.724.400,00
Subtotal de abril/2020		50.228.257	40.821.628	9.406.629	59.634.886	35.780.931.600,00
Aplicativo Caixa	Maio/2020	29.009.722	26.294.194	2.715.528	31.725.250	19.035.150.000,00
Bolsa Família	Maio/2020	19.057.984	12.965.620	6.092.364	25.150.348	15.090.208.800,00
CadÚnico	Maio/2020	10.386.912	9.187.400	1.199.512	11.586.424	6.951.854.400,00
Subtotal de maio/2020		58.454.618	48.447.214	10.007.404	68.462.022	41.077.213.200,00
Aplicativo	Junho/2020	34.747.242	31.544.613	3.202.629	37.949.871	22.769.922.600,00

Caixa						
CadÚnico	Junho/2020	9.840.765	8.681.098	1.159.667	11.000.432	6.600.259.200,00
Bolsa Família	Junho/2020	19.417.256	13.250.855	6.154.423	25.559.701	15.335.820.620,00
Subtotal de junho/2020		64.005.263	53.482.782	10.516.719	74.510.004	44.706.002.420,00
Aplicativo Caixa	Julho/2020	36.746.688	33.345.936	3.400.752	40.147.440	24.088.464.000,00
CadÚnico	Julho/2020	9.828.075	8.671.317	1.156.758	10.984.833	6.590.899.800,00
Bolsa Família	Julho/2020	19.157.485	13.070.357	6.087.128	25.244.613	15.146.767.800,00
Subtotal de julho/2020		65.732.248	55.087.610	10.644.638	76.376.886	45.826.131.600,00
Aplicativo Caixa	Agosto/2020	36.120.611	32.806.127	3.314.484	39.435.095	23.661.057.000,00
CadÚnico	Agosto/2020	9.556.717	8.435.388	1.121.329	10.678.046	6.406.827.600,00
Bolsa Família	Agosto/2020	19.223.290	13.110.863	6.112.358	25.335.579	15.201.348.000,00
Subtotal de agosto/2020		64.900.618	54.352.378	10.548.171	75.448.720	45.269.232.600,00
Aplicativo Caixa	Setembro /2020	16.147.700	14.851.593	1.296.107	17.443.807	10.466.284.200,00
CadÚnico	Setembro /2020	2.177	2.088	89	2.266	1.359.600,00
Bolsa Família	Setembro /2020	279.357	168.136	111.229	390.594	234.356.400,00
Subtotal de setembro/2020		16.429.234	15.021.817	1.407.425	17.836.667	10.702.000.200,00
Aplicativo Caixa	Outubro /2020	7.944.914	7.223.547	721.367	8.666.281	5.199.768.600,00
CadÚnico	Outubro /2020	1.882	1.782	100	1.982	1.189.200,00
Bolsa Família	Outubro /2020	183.902	123.881	62.094	248.069	154.924.902,00
Subtotal de outubro/2020		8.130.698	7.349.210	783.561	8.916.332	5.355.882.702,00
Aplicativo Caixa	Novembro /2020	2.109.362	1.895.997	213.365	2.322.727	1.393.636.200,00
CadÚnico	Novembro /2020	12.757	11.963	794	13.551	8.130.600,00
Bolsa Família	Novembro /2020	153.408	110.118	45.310	201.123	122.251.717,45
Subtotal de novembro/2020		2.275.527	2.018.078	259.469	2.537.401	1.524.018.517,45
Aplicativo Caixa	Dezembro /2020	1.839.730	1.599.392	240.338	2.080.068	1.248.040.800,00
CadÚnico	Dezembro /2020	27.482	22.486	4.996	32.478	19.486.800,00
Bolsa Família	Dezembro /2020	62.202	29.794	32.764	95.322	107.729.250,00
Subtotal de dezembro/2020		1.929.414	1.651.672	278.098	2.207.868	1.375.256.850,00
Aplicativo Caixa	Janeiro/2021	334.009	295.437	38.572	372.581	223.548.600,00
CadÚnico	Janeiro/2021	36.496	31.079	5.417	41.913	25.147.800,00
Bolsa Família	Janeiro/2021	4.113	4.839	915	6.669	12.149.780,00
Subtotal de janeiro/2021		374.618	331.355	44.904	421.163	260.846.180,00
Aplicativo Caixa	Fevereiro /2021	58.418	52.421	5.997	64.415	38.649.000,00
CadÚnico	Fevereiro /2021	857	617	240	1.097	658.200,00
Bolsa Família	Fevereiro	1.760	794	966	2.726	5.386.200,00

Família	/2021					
Subtotal de fevereiro/2021		61.035	53.832	7.203	68.238	44.693.400,00
Aplicativo Caixa	Março/2021	-	-	-	1.131	678.600,00
CadÚnico	Março/2021	-	-	-	377	226.200,00
Subtotal de março/2021		-	-	-	1.508	904.800,00
Aplicativo Caixa	Junho/2021	-	-	-	63	37.800,00
CadÚnico	Junho/2021	-	-	-	34	20.400,00
Subtotal de junho/2021		-	-	-	97	58.200,00
Total de pagamentos realizados até julho/2021					386.421.792	231.923.172.269,45

Fontes: peças 8; 9; 19-23;29; 33; 37; 40; 41; 90-95; 211, p. 54-57, 162-195, 208-244; 212, p. 29-52; 213, p. 18-103; 247; 273, p. 96-116; 275; 342; 343, p. 12-188; 345; 346; 347, p. 35-36; 348; 359, p. 3-75; 370, p. 4; 360, p. 3-6; 401; 413; 416; 418; 452-458; 468; 484; 485; 490; 491; 504, incluindo itens não digitalizáveis; 507, p. 32-66, 577, p. 1-91; 578, p. 1; 588, p. 12-13; e 590, p. 1-14 e 20-61.

Notas: I – Tabela elaborada com base nas notas técnicas e relatórios gerenciais encaminhados pelo Ministério da Cidadania, considerando o processamento pelas ordens bancárias emitidas.

II – Nesta tabela estão incluídos no processamento do grupo Bolsa Família os valores pagos por meio de contestações extrajudiciais e decisões judiciais até janeiro/2021. A Senarc informa que os valores efetivamente pagos às famílias não necessariamente correspondem ao valor das cotas (R\$ 600,00 e R\$ 1.200,00) em razão dos valores determinados nas decisões judiciais (peça 576, p. 14) o que pode explicar a diferença entre o total de cotas multiplicado pelo valor das cotas e o valor pago.

III – Espaços marcados com traço (-) nos meses de março e junho decorrem de quantidades não informadas.

Auxílio Emergencial Residual processado

36. Na Tabela 3 estão apresentados os valores repassados à Caixa para pagamento do Auxílio Emergencial Residual, discriminados por grupo de cadastro e mês de pagamento, e com a indicação do total de cadastros considerados elegíveis e do total de cotas pagas, separadas em cotas simples de R\$ 300,00, e em cotas duplas de R\$ 600,00, estas relacionadas às mulheres provedoras de famílias monoparentais beneficiadas.

37. Conforme apresentado, de setembro/2020 a julho/2021 foram desembolsados cerca de R\$ 63,12 bilhões para o pagamento do Auxílio Emergencial Residual.

Tabela 3 - Auxílio Emergencial Residual processado

Grupo de Cadastro	Mês/Ano	Cadastros Elegíveis	Cotas			Valor pago (R\$)
			R\$ 300,00	R\$ 600,00	Total	
Bolsa Família	Setembro/2020	10.840.194	7.392.535	3.447.659	14.287.853	4.286.356.010,00
Caixa/Cad Único	Setembro/2020	27.025.779	24.036.563	2.989.216	30.014.995	9.004.498.500,00
Subtotal de setembro/2020		37.865.973	31.429.098	6.436.875	44.302.848	13.290.854.510,00
Bolsa Família	Outubro/2020	10.766.814	7.342.494	3.424.321	14.191.135	4.257.340.596,00
Caixa/Cad Único	Outubro/2020	34.198.188	30.696.093	3.502.095	37.700.283	11.310.084.900,00
Subtotal de outubro/2020		44.965.002	38.038.587	6.926.416	51.891.418	15.567.425.496,00
Bolsa Família	Novembro/2020	10.683.402	7.285.610	3.397.792	14.081.194	4.224.358.185,00

Caixa/Cad Único	Novembro /2020	38.786.700	34.892.255	3.894.445	42.681.145	12.804.343.500,00
Subtotal de novembro/2020		49.470.102	42.177.865	7.292.237	56.762.339	17.028.701.685,00
Bolsa Família	Dezembro /2020	10.589.584	7.221.630	3.367.954	13.957.538	4.187.261.262,00
Caixa/Cad Único	Dezembro /2020	39.261.369	35.316.264	3.945.105	43.206.474	12.961.942.200,00
Subtotal de dezembro/2020		49.850.953	42.537.894	7.313.059	57.164.012	17.149.203.462,00
Bolsa Família	Janeiro/ 2021	9.632	6.568	3.063	12.695	3.808.512,00
Subtotal de janeiro/2021		9.632	6.568	3.063	12.695	3.808.512,00
Caixa/Cad Único	Fevereiro/ 2021	39.010	34.501	4.509	43.519	13.055.700,00
Subtotal de fevereiro/2021		39.010	34.501	4.509	43.519	13.055.700,00
Bolsa Família	Março /2021	5.208	2.414	2.794	8.383	6.700.324,74
Caixa/Cad Único	Março/ 2021	2.056	1.687	369	2.425	727.500,00
Subtotal de março/2021		7.264	4.101	3.163	10.808	7.427.824,74
Bolsa Família	Abril/ 2021	488	327	161	649	770.356,00
Caixa/Cad Único	Abril /2021	11.110	9.818	1.292	12.402	3.720.600,00
Subtotal de abril/2021		11.598	10.145	1.453	13.051	4.490.956,00
Bolsa Família	Junho/ 2021	6.344	4.133	2.211	8.555	5.345.111,92
Caixa/Cad Único	Junho/ 2021	129.933	106.264	23.669	153.602	46.080.600,00
Subtotal de junho/2021		136.277	110.397	25.880	162.157	51.425.711,92
Bolsa Família	Julho/ 2021	183	119	64	247	291.335,00
Caixa/Cad Único	Julho/ 2021	2.916	2.381	535	3.451	1.035.300,00
Subtotal de julho/2021		3.099	2.500	599	3.698	1.326.635,00
Total de pagamentos realizados até julho/2021					210.366.545	63.117.720.492,66

Fontes: peças 452; 454; 458; 483; 492; 505; 506; 507, p. 67-118; 577, p. 92-197; 578, p. 1; 588, p. 13-14; e 590, p. 15-19 e 62-152.

Notas: I - Tabela elaborada com base nas notas técnicas e relatórios gerenciais encaminhados pelo Ministério da Cidadania, considerando o processamento pelas ordens bancárias emitidas.

II - Nesta tabela estão incluídos no processamento do grupo Bolsa Família os valores pagos por meio de contestações extrajudiciais e decisões judiciais até janeiro/2021. A Senarc informa que os valores efetivamente pagos às famílias não necessariamente correspondem ao valor das cotas (R\$ 300,00 e R\$ 600,00) em razão dos valores determinados nas decisões judiciais, que pode explicar a diferença entre o total de cotas multiplicado pelo valor das cotas e o valor pago. Além disso, os benefícios pagos por meio do AER foram repassados às famílias de modo complementar aos recursos do Programa Bolsa Família, ou seja, o valor de cada benefício foi calculado a partir da diferença entre os valores das cotas às quais a família tinha direito e o valor recebido por meio do PBF (peça 576, p. 14).

Auxílio Emergencial 2021 processado

38. O pagamento das quatro parcelas do Auxílio Emergencial 2021 para os beneficiários que

integram o PBF foi efetuado de abril a julho de 2021. Também foram pagas contestações administrativas e revisões mensais de elegibilidade. Nas folhas de junho e julho de 2021, ocorreu ainda o pagamento de decisões judiciais (peça 577, p. 198-255). A Senarc informou que não houve contestações extrajudiciais no período (peça 576, p. 15).

39. O Lote 1 do grupo ExtraCad e CadÚnico realizou o processamento de 40.412.677 pessoas, restando elegíveis 28.725.789. Os Lotes 2 a 6 foram constituídos de pessoas que ficaram retidas nos lotes anteriores, tornando-se aptas ao recebimento do benefício, ao final, o total de 554.726 pessoas que, somadas aos elegíveis iniciais, perfazem a quantia de 29.280.515 beneficiários ao Auxílio Emergencial 2021 de abril a julho de 2021 (peça 592, p. 1-3).

40. Na Tabela 4, estão apresentados os valores repassados à Caixa para pagamento do Auxílio Emergencial 2021, discriminados por grupo de cadastro e mês de pagamento, e com a indicação do total de cadastros considerados elegíveis e do total de cotas pagas, separadas em cotas simples de R\$ 150,00, cotas padrões de R\$ 250,00, e cotas monoparentais de R\$ 375,00.

41. Conforme apresentado, de abril a julho de 2021 foi desembolsado cerca de R\$ 34,98 bilhões no pagamento do Auxílio Emergencial 2021.

Tabela 4 - Auxílio Emergencial 2021 processado

Grupo de Cadastro	Mês	Quantidade de Beneficiários	Cotas			Valor pago (R\$)
			R\$ 150,00	R\$ 250,00	R\$ 375,00	
Aplicativo Caixa	Março/2021	23.525.673	15.520.652	5.483.725	2.521.296	4.644.515.050,00
CadÚnico	Março/2021	5.200.145	1.049.960	3.250.677	899.508	1.307.478.750,00
Subtotal de março/2021		28.725.818	16.570.612	8.734.402	3.420.804	5.951.993.800,00
Aplicativo Caixa	Abril/2021	364.877	192.707	139.690	32.480	76.008.550,00
Bolsa Família	Abril/2021	10.013.426	1.569.155	3.345.720	5.098.551	2.983.759.875,00
CadÚnico	Abril/2021	77.231	5.412	62.333	9.486	19.952.300,00
Subtotal de abril/2021		10.455.534	1.767.274	3.547.743	5.140.517	3.079.720.725,00
Aplicativo Caixa	Maió/2021	23.233.748	15.256.555	5.484.537	2.492.656	4.595.403.425,00
Bolsa Família	Maió/2021	9.907.385	1.549.604	3.307.088	5.050.693	2.958.268.425,00
CadÚnico	Maió/2021	5.177.850	1.031.187	3.253.297	893.366	1.303.266.800,00
Subtotal de maio/2021		38.318.983	17.837.346	12.044.922	8.436.715	8.856.938.650,00
Aplicativo Caixa	Junho/2021	22.347.496	14.807.212	5.209.483	2.330.801	4.436.224.775,00
Bolsa Família	Junho/2021	9.772.131	1.525.402	3.243.412	5.003.317	2.923.232.925,00
CadÚnico	Junho/2021	5.016.872	1.008.225	3.131.980	876.667	1.277.195.575,00
Subtotal de junho/2021		37.136.499	17.340.839	11.584.875	8.210.785	8.636.653.275,00
Aplicativo Caixa	Julho/2021	21.782.590	14.421.569	5.085.267	2.275.754	4.311.199.850,00
Bolsa Família	Julho/2021	9.690.223	1.509.302	3.213.057	4.967.864	2.899.846.000,00
CadÚnico	Julho/2021	4.905.165	981.882	3.062.684	860.599	1.241.301.250,00
Subtotal de julho/2021		36.377.978	16.912.753	11.361.008	8.104.217	8.452.347.100,00
Total de pagamentos realizados até julho/2021						34.977.653.550,00

Fontes: peças 577, p. 198-255; 578, p. 1; e 588, p. 15

Notas: I - Tabela elaborada com base em planilha enviada pelo Ministério da Cidadania e possui como referência a data de avaliação da parcela pela Dataprev, antes do envio à Caixa para pagamento. Por isso, consta o mês de março/2021, embora os pagamentos tenham se iniciados em abril/2021.

II - A tabela não inclui os valores pagos por contestação extrajudicial e decisão judicial.

III - Verificou-se uma diferença a maior de R\$ 55.300,00 no valor informado para o processamento dos grupos CadÚnico e ExtraCad (R\$ 23.212.546.325,00), em relação ao valor total pago, considerando o somatório das ordens bancárias emitidas para os referidos grupos (R\$ 23.212.491.025,00). Assim, há divergência desse valor entre o valor total informado (R\$ 34.977.653.550,00) e o valor total pago (R\$ 34.977.598.250,00).

Cancelamentos

42. Os benefícios cancelados no Auxílio Emergencial, no Auxílio Emergencial Residual e no Auxílio Emergencial 2021, em ações proativas dos gestores decorrentes do acompanhamento dos órgãos de controle, alcançou o montante de 4,9 milhões até julho de 2021, que representa economia de R\$ 12,3 bilhões, conforme apresentado na Tabela 5 abaixo, calculada como benefício de controle. Esse valor exprime a quantia que deixou de ser paga indevidamente, em função dos cancelamentos realizados pelos gestores por iniciativas do controle, a partir da detecção da irregularidade.

43. Esses 4,9 milhões de benefícios cancelados representam a ocorrência de R\$ 10 bilhões em pagamentos indevidos até o cancelamento do benefício, visto que configuram valor recebido a maior até a ocorrência de cada cancelamento individualmente.

44. Na Tabela 5 abaixo apresenta-se os valores estimados dos montantes pagos indevidamente, por parcelas e cotas, aos requerentes que tiveram seus benefícios cancelados por iniciativa dos órgãos de controle ou por outros aperfeiçoamentos no processo de verificação de elegibilidade promovido pelos gestores. A referida tabela não inclui a quantidade de benefícios excluídos em função das novas regras de elegibilidade definidas para o Auxílio Emergencial Residual e para o Auxílio Emergencial 2021. Adicionalmente, apresenta-se estimativa do valor que deixou de ser pago e, portanto, economizado, em função desses cancelamentos.

Tabela 5 - Estimativa de valores pagos indevidamente e economizados em função de cancelamentos realizados

Tipo de Auxílio	Número da parcela	Benefícios cancelados - cotas simples	Benefícios cancelados - cotas duplas	Benefícios cancelados - total	Valor recebido a maior pelos beneficiários cancelados ^{II}	Valor que deixou de ser pago ^{II}
Auxílio Emergencial	1	-	-	-	-	-
	2	358.945	38.540	397.485	261.615.000,00	1.567.412.608,22
	3	1.188.590	128.771	1.317.361	1.735.358.400,00	4.330.842.742,44
	4	705.818	68.993	774.811	1.518.847.200,00	2.020.722.347,45
	5	1.968.566	163.949	2.132.515	5.511.513.600,00	4.121.640.593,66
Auxílio Emergencial Residual	6	60.206	0 ^I	60.206	180.618.000,00	71.932.739,48
	7	141.591	0 ^I	141.591	467.250.300,00	212.386.500,00
	8	8.327	0 ^I	8.327	29.977.200,00	9.992.400,00
	9	14.462	0 ^I	14.462	56.401.800,00	13.015.800,00

Auxílio Emergencial 2021	10	0	0 ^I	0	0,00	0,00
	11	14	0 ^I	14	60.900,00	6.300,00
	12	53.337	0 ^I	53.337	240.016.500,00	16.001.100,00
	13	2.490	0 ^I	2.490	11.578.500,00	373.500,00
Somatório		4.502.346	400.253	4.902.599^{III}	10.013.237.400,00	12.364.326.631,25

Fontes: relatórios gerenciais (peça 97, p. 1-9; 211, p. 184-188; 343, p. 181-187; 346, p. 135-144; 348, p. 39-84; 406, p. 4-18; 453, p. 135-144; 455, p. 117-126; 456, p. 12-73; 467, p. 70-83; 468, p. 15; 484, p. 171-182; 485, p. 25-45; 505, p. 351-357; 508 (planilha Excel DemandaTCU_20201211, inserida nos itens não digitalizáveis); 582, p. 22 e 588, p.7.

Notas: I – As fontes não discriminaram os tipos de cotas canceladas para o Auxílio Emergencial Residual e para o Auxílio Emergencial 2021. No caso do AE 2021, optou-se por considerar todas as cotas como de R\$ 150,00 (unipessoal).

II – Considerando que parte dos beneficiários deixou de receber as parcelas do Auxílio Emergencial Residual em função das novas regras trazidas pela MP 1000/2020 e pela MP 1039/2021, as estimativas dos valores que deixaram de ser pagos de Auxílio Emergencial em função dos cancelamentos foram calculadas com a aplicação de uma redução proporcional ao percentual de beneficiários excluídos. Dessa forma, as estimativas consideram o fato de que nem todos os beneficiários cancelados receberiam integralmente os recursos correspondentes às nove parcelas. Alguns seriam excluídos de qualquer maneira, em função das modificações nas regras de elegibilidade.

45. Como mencionado acima, os cancelamentos de benefícios ocorreram em função de ajustes aplicados nas regras de aferição de elegibilidade dos candidatos ao Auxílio Emergencial, como também em consequência de apontamentos de órgãos de controle no processamento do benefício. O número de cancelamentos registrado neste 6º Relatório de Acompanhamento e utilizado no cálculo dos valores da Tabela 5 acima foi fornecido pelo Ministério da Cidadania separado nessas duas categorias e, portanto, apresenta uma classificação mais restritiva, diferente da classificação utilizada nos relatórios anteriores, por motivos de cancelamento (p.ex: óbitos, militares, apontamentos de órgãos de controle, entre outros).

46. Assim, para a Tabela 5, o cálculo dos valores pagos indevidamente e economizados considerou a classificação adotada até o 5º Relatório de Acompanhamento, para o período até janeiro de 2021, e complementou com informações fornecidas pelos gestores para este 6º Relatório de Acompanhamento, dispostas nas Tabelas 1, 2 e 3 do Apêndice A, mesmo usando uma classificação mais restritiva, para os cancelamentos ocorridos de fevereiro a julho de 2021. Independentemente da motivação para os cancelamentos, caso tenham se dado por iniciativa direta dos órgãos de controle, por revisões de controle dos gestores ou por novas regras de elegibilidade, no total foram cancelados 16.826.389 benefícios, como demonstram as Tabelas 4, 5 e 6 do Apêndice A deste relatório.

47. A Figura 6, abaixo, apresenta o total geral de benefícios excluídos, por parcelas e por grupos, decorrentes tanto de iniciativa dos órgãos de controle, quanto de revisões de controle dos gestores ou de novas regras de elegibilidade. As parcelas 1 a 5 referem-se ao Auxílio Emergencial, as parcelas 6 a 9 referem-se ao Auxílio Emergencial Residual e as parcelas 10 a 13 referem-se ao Auxílio Emergencial 2021.

[Figura no original – instrução peça 618]

48. É importante esclarecer que os cancelamentos foram realizados ao longo do período de pagamento dos Auxílios. Portanto, quando foram realizados, parte dos recursos já havia sido paga aos beneficiários.

49. Além desses cancelamentos, ocorreu ainda a devolução de valores da Caixa diretamente ao Ministério da Cidadania por falta de movimentação de recursos nas contas que, segundo

informações do Portal do Ministério, até março de 2021 alcançou o montante de R\$ 3.786.386.021,00.

Contestações Judiciais e Extrajudiciais

50. O pagamento do Auxílio Emergencial oriundo do cumprimento de decisões judiciais e de contestações extrajudiciais tem os fluxos dispostos nos artigos 14 e 16 da Portaria MC 631/2021; à exceção dos créditos realizados em favor do grupo que integra o Bolsa Família, cujo pagamento é incluído nos processos ordinários de geração das folhas de pagamento do benefício.

51. A Tabela 6 mostra os pagamentos realizados até julho/2021 por decisão judicial no Auxílio Emergencial, no Auxílio Emergencial Residual e no Auxílio Emergencial 2021, discriminados por mês.

Tabela 6 - Valor do benefício pago até julho de 2021 por decisões judiciais

Mês/Ano	Decisões Judiciais						Total pago (R\$)
	AE 2020		AER		AE 2021		
	Beneficiários	Valor pago (R\$)	Beneficiários	Valor pago (R\$)	Beneficiários	Valor pago (R\$)	
Maio/2020	1	1.200,00	-----	-----	-----	-----	1.200,00
Junho/2020	326	640.200,00	-----	-----	-----	-----	640.200,00
Julho/2020	744	2.020.087,00	-----	-----	-----	-----	2.020.087,00
Agosto/2020	12.462	43.217.802,16	-----	-----	-----	-----	43.217.802,16
Setembro/2020	11.258	36.889.416,24	-----	-----	-----	-----	36.889.416,24
Outubro/2020	8.245	27.023.605,24	-----	-----	-----	-----	27.023.605,24
Novembro/2020	10.302	30.638.280,12	-----	-----	-----	-----	30.638.280,12
Dezembro/2020	9.247	24.825.640,86	1.866	2.544.178,76	-----	-----	27.369.819,62
Janeiro/2021	0	0,00	5.415	13.292.800,08	-----	-----	13.292.800,08
Fevereiro/2021	5.219	16.514.340,82	2.567	3.581.049,03	-----	-----	20.095.389,85
Março/2021	8.032	25.355.700,26	6.024	8.204.292,05	-----	-----	33.559.992,31
Abril/2021	6.163	19.258.827,10	5.392	7.473.197,00	-----	-----	26.732.024,10
Maio/2021	5.467	17.097.190,22	5.273	7.148.121,74	501	407.202,00	24.652.513,96
Junho/2021	3.722	11.256.779,14	3.725	5.058.015,00	1.068	1.001.486,00	17.316.280,14
Julho/2021	2.849	7.653.882,22	2.516	3.407.041,75	1.015	919.975,00	11.980.898,97
Total	84.037	262.392.951,38	32.778	50.708.695,41	2.584	2.328.663,00	315.430.309,79

Fontes: peças 342, p. 36-48; 345, p. 20-104; 403; 404; 451; 452; 454; 458; 483; 492; peças 578, p. 1-3 e 588, p. 15-17.

Nota: De maio/2020 a janeiro/2021, os valores não incluem o pagamento de decisões judiciais do Bolsa Família. De fevereiro a julho/2021, tais pagamentos estão incorporados nesta tabela.

52. A Tabela 7 mostra os pagamentos realizados até julho/2021 por deferimento de contestações extrajudiciais no Auxílio Emergencial e no Auxílio Emergencial Residual, discriminados por mês. Não houve contestação extrajudicial ao Auxílio Emergencial 2021 até julho/2021.

Tabela 7 - Valor do benefício pago até julho de 2021 por deferimento de contestações extrajudiciais

Contestações extrajudiciais					
Mês/Ano	AE 2020		AER		Total pago (R\$)
	Beneficiários	Valor pago (R\$)	Beneficiários	Valor pago (R\$)	
Julho/2020	911	751.800,00	-----	-----	751.800,00
Agosto/2020	1.115	898.917,86	-----	-----	898.917,86
Setembro/2020	927	739.800,00	-----	-----	739.800,00
Outubro/2020	3.168	9.913.200,00	-----	-----	9.913.200,00
Novembro/2020	118	504.000,00	-----	-----	504.000,00
Dezembro/2020	44	159.600,00	11	9.900,00	169.500,00
Janeiro/2021	0	0,00	77	232.200,00	232.200,00
Fevereiro/2021	67	258.000,00	31	42.505,00	300.505,00
Março/2021	104	429.000,00	43	65.951,00	494.951,00
Abril/2021	18	99.000,00	16	24.391,00	123.391,00
Mai/2021	2	6.000,00	0	0,00	6.000,00
Junho/2021	6	18.000,00	1	600,00	18.600,00
Julho/2021	2	6.000,00	0	0,00	6.000,00
Total	6.482	13.783.317,86	179	375.547,00	14.158.864,86

Fontes: peças 342, p. 36-48; 345, p. 20-104; 403; 404; 451; 452; 454; 458; 483; 492; peças 578, p. 1-3 e 588, p. 15-17.

Nota: De julho/2020 a janeiro/2021, os valores não incluem o pagamento de decisões judiciais do Bolsa Família. De fevereiro a julho/2021, tais pagamentos estão incorporados nesta tabela.

53. A Tabela 8 abaixo apresenta o total pago em contestações judiciais e extrajudiciais do benefício até julho/2021.

Tabela 8 - Benefícios pagos até julho/2021 por contestações judiciais e extrajudiciais

Contestações	AE 2020		AER		AE 2021		Total pago (R\$)
	Beneficiários	Valor pago (R\$)	Beneficiários	Valor pago (R\$)	Beneficiários	Valor pago (R\$)	
Judiciais	84.037	262.392.951,38	32.778	50.708.695,41	2.584	2.328.663,00	315.430.309,79
Extrajudiciais	6.482	13.783.317,86	179	375.547,00	0	0,00	14.158.864,86
TOTAL	90.519	276.176.269,34	32.957	51.084.242,41	2.584	2.328.663,00	329.589.174,65

Fontes: peças 342, p. 36-48; 345, p. 20-104; 403; 404; 451; 452; 454; 458; 483; 492; peças 578, p. 1-3 e 588, p. 15-17.

Nota: o pagamento de decisões judiciais do grupo Bolsa Família está parcialmente incorporado nesta tabela.

54. No Apêndice B deste relatório encontram-se as Tabelas 1, 2 e 3 com informações do pagamento de decisões judiciais do Auxílio Emergencial, do Auxílio Emergencial Residual e do Auxílio Emergencial 2021 realizado de fevereiro a julho/2021, separadas por grupo, contendo a distribuição de cotas; assim como de contestações extrajudiciais pagas no período relativas ao Auxílio Emergencial e ao Auxílio Emergencial Residual.

Custos da operacionalização do Auxílio Emergencial

55. A Tabela 9, a seguir, relaciona os valores contratados e pagos até julho de 2021 com despesas

operacionais do benefício em decorrência dos contratos firmados com a Dataprev, agente operador do Auxílio; com a Caixa, agente pagador; e com os Correios, para o cadastramento de requerimentos de cidadãos ultravulneráveis (peça 211, p. 252-275 e 309-320 e peça 580). No total, até 31/7/2021, foram pagos R\$ 46.698.411,13 à Dataprev; R\$ 810.346.248,27 à Caixa e R\$ 72.718,89 aos Correios.

56. A referida tabela mostra também o valor a liquidar de cada contrato. Informações mais detalhadas sobre as despesas operacionais realizadas para custear os pagamentos do Auxílio Emergencial e sobre os contratos correspondentes podem ser obtidas no Apêndice C deste relatório.

Tabela 9 - Despesas operacionais contratadas, pagas e a liquidar até julho/2021

Empresa Contratada	Nº Contrato	Valor Contratado (R\$)	Valor Pago (R\$)	Valor a liquidar (R\$)
Dataprev	12/2020	21.279.867,00	19.245.939,81	2.033.927,19
	21/2020	17.236.978,06	15.451.061,35	1.785.916,71
	38/2020	9.080.885,68	8.205.993,91	874.891,77
	04/2021	37.734.980,98	3.795.416,06	33.939.564,92
	09/2021	35.410.478,34	0,00	35.410.478,34
Subtotal		120.743.190,06	46.698.411,13	74.044.778,93
Caixa	01/2020	213.712.500,00	208.707.696,53	5.004.803,47
	26/2020	211.666.925,00	205.189.566,88	6.477.358,12
	39/2020	279.636.904,31	261.875.929,11	17.760.975,20
	05/2021	319.365.382,00	134.573.055,75	184.792.326,25
Subtotal		1.024.381.711,31	810.346.248,27	214.035.463,04
Correios	18/2020	99.956,58	72.718,89	27.237,69
Subtotal		99.956,58	72.718,89	27.237,69
Total		1.145.224.857,95	856.242.486,54	288.982.371,41

Fontes: Siafi e Ministério da Cidadania (peça 570, p. 48-52).

II.4. Alterações no Auxílio Emergencial e instituição do Programa Auxílio Brasil

57. A Lei 14.171, de 10 de junho de 2021, ao alterar a Lei 13.982/2020, que instituiu o Auxílio Emergencial, buscou reforçar as medidas de proteção de gênero, ao estabelecer que, em caso de duplicidade na indicação de dependente nos cadastros do genitor e da genitora realizados em autodeclaração na plataforma digital, prevalece o cadastro feito pela mulher, ainda que posteriormente ao homem. A lei reservou ao genitor o direito ao benefício após comprovar a guarda unilateral dos filhos menores ou a responsabilidade por sua criação, via manifestação digital a ser analisada pelo órgão competente. Desta forma, a lei substituiu ‘mulher provedora de família monoparental’ para ‘pessoa provedora de família monoparental’.

58. Além disso, a Lei 14.171/2021 estabeleceu medida de proteção contra a violência e o dano patrimonial que envolverem o recebimento do Auxílio Emergencial, ao disponibilizar atendimento específico na Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) para denúncias de mulheres que tiverem o benefício subtraído, retido ou recebido indevidamente por outrem que, ao serem apuradas, levam ao ressarcimento ao erário por quem lhe deu causa e ao pagamento retroativo das cotas a que faria jus.

59. O Ministério da Cidadania, questionado pelo TCU via ofício de requisição sobre como iria viabilizar a implementação da referida lei, apresentou informação datada de 3/9/2021 de que o processo de implementação estava em tramitação, ‘aguardando suporte orçamentário para início de sua operação que se dará com a publicação de Portaria específica’ (peça 591, p. 78, item 26).

60. Para substituir o Auxílio Emergencial, com término em outubro/2021, foi instituído pela

Medida Provisória 1.061, de 9 de agosto de 2021, publicada em 10 de agosto de 2021, o Programa Auxílio Brasil (PAB), sob a responsabilidade do Ministério da Cidadania, para vigorar a partir de 10 de novembro de 2021, e que prevê, ainda, a revogação da Lei 10.836/2004, que criou o Programa Bolsa Família.

61. O Programa Auxílio Brasil tem como diretrizes a integração com os programas, serviços e benefícios de assistência social e a articulação entre as ofertas do Sistema Único de Assistência Social (Suas) com as políticas de saúde, educação, emprego e renda. O Programa é constituído pelos seguintes benefícios financeiros, com ações de transferência de renda com condicionalidades: i) Benefício Primeira Infância, destinado a famílias com crianças entre zero e trinta e seis meses incompletos; ii) Benefício Composição Familiar, pra famílias com gestantes ou pessoas com idade entre três e vinte e um anos incompletos; e iii) Benefício de Superação da Extrema Pobreza, com valor mínimo calculado por integrante e pago por família beneficiária com renda familiar mensal *per capita* calculada após o acréscimo dos benefícios anteriores, igual ou inferior ao valor da linha da extrema pobreza.

62. Também compõem o Programa Auxílio Brasil outros benefícios, como: Auxílio Esporte Escolar, Bolsa de Iniciação Científica Júnior, Auxílio Criança Cidadã, Auxílio Inclusão Produtiva Rural, Auxílio Inclusão Produtiva Urbana e Benefício Compensatório de Transição.

63. Regulamento a ser emitido irá estabelecer o valor do benefício, calculado por integrante e pago por família, por meio de conta poupança social digital, contas correntes e especiais de depósito à vista, contas contábeis ou outras espécies que venham a ser criadas; como também irá dispor sobre as condicionalidades determinadas na norma de realização do pré-natal; cumprimento do calendário nacional de vacinação e acompanhamento do estado nutricional e frequência escolar mínima.

III. IMPACTO DAS REGRAS NOS RESULTADOS DO AUXÍLIO EMERGENCIAL (AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO)

64. O presente capítulo analisa os principais resultados identificados relacionados às regras formuladas para os programas de Auxílio Emergencial e apresenta as constatações decorrentes. Tal avaliação objetiva contribuir para o aperfeiçoamento do desenho de benefícios de Assistência Social, evidenciando fragilidades e dando ciência aos gestores, à sociedade e a seus representantes legislativos, a fim de que tais vulnerabilidades possam ser consideradas e contornadas no desenho de novas políticas ou na alteração dos programas existentes.

III.1. Cadastramento via autodeclaração em Plataforma Digital: mais rápido e abrangente, porém com mais fragilidades e riscos

65. A Plataforma Digital operacionalizada pela Caixa permitiu ganho de escala e tempestividade para atender à alta demanda pelo Auxílio Emergencial, tendo sido capaz de coletar informações de milhões de requerentes, em um espaço curto de tempo, por meio de autodeclaração. Em contrapartida, o novo cadastro também propiciou mais riscos de solicitações fraudulentas, além de perda de qualidade e de padronização das informações coletadas.

66. Para concessão do Auxílio Emergencial, a seleção de pessoas elegíveis contou com a base do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e, para as pessoas que não se encontravam no Cadastro Único, foi realizado cadastramento por meio da Plataforma Digital prevista no Decreto 10.316/2020 e operacionalizada pela Caixa Econômica Federal (Caixa).

67. Criado em 2001 e regulamentado atualmente pelo Decreto 6.135/2007, o Cadastro Único é um dos principais instrumentos para execução de programas de Assistência Social, possibilitando a identificação e a caracterização de famílias de baixa renda e funcionando como porta de entrada para diversas políticas públicas, como o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e a Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE).

68. A Plataforma Digital criada pela Caixa buscou atender a urgência de identificar uma quantidade elevada de pessoas que necessitavam do Auxílio Emergencial, em curto espaço de tempo, em um

contexto de pandemia em que os atendimentos nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) estavam em sua maior parte suspensos, conforme Portarias MC 335/2020, 443/2020, 591/2021, 624/2021 e 649/2021. De acordo com o Decreto 10.316/2020, a possibilidade de fazer requerimentos no aplicativo iniciou em abril de 2020 e teve como data limite 2 de julho de 2020.

69. A Figura 7, detalhada na Tabela 1 do Apêndice D, apresenta o total de pessoas ativas no Cadastro Único e inscritas na Plataforma Digital (requerentes e membros da família), para o ano de 2020.

[Figura no original – instrução peça 618]

70. É possível notar que, já nos trinta primeiros dias de cadastramento, em abril de 2020, a base da Plataforma Digital alcançou um volume total de pessoas (72,5 milhões, incluindo requerentes e membros) próximo ao total de pessoas ativas registradas no Cadastro Único (75 milhões), que existe desde 2001. Contribuíram para isso as exigências mais simplificadas da Plataforma Digital em relação às coletadas nos atendimentos realizados nos Cras para inscrição no Cadastro Único, além de um modelo mais ágil proporcionado pela via totalmente digital.

71. O Cadastro Único abrange um conjunto de informações dispostas em dez blocos, tais como: composição familiar, identificação e documentação de cada membro da família (incluindo diversos tipos de documentos de identificação), condições de moradia, escolaridade, trabalho, renda, presença de membros com deficiências na família, pertencimento a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE), como famílias ciganas, indígenas, quilombolas, ribeirinhas ou em situação de rua, dentre outras.

72. A coleta dessas informações está a cargo dos municípios e é feita por meio de entrevista socioeconômica junto ao Responsável pela Unidade Familiar (RF), conduzida por agentes públicos capacitados, que são orientados a preencher os formulários de forma padronizada e técnica, de forma a refletir a realidade das famílias, e fornecer os esclarecimentos necessários aos cidadãos.

73. Conforme o Manual do Entrevistador do Cadastro Único, quanto mais completa e qualificada for a identificação das pessoas e famílias registradas, maior a possibilidade de se fazer a correta identificação de suas vulnerabilidades e, com isso, de implementação de ações específicas voltadas para esses públicos. Além disso, o Cadastro Único possibilita que os governos federal, estadual e municipal orientem de forma mais integrada suas políticas de combate à pobreza e redução de desigualdades, além de permitir o tratamento de questões como o combate à violência doméstica e o acompanhamento de saúde e da frequência escolar.

74. A rede de atendimento do Suas tem capilaridade nacional e, em 2017, era capaz de atender cerca de 1,5 milhão de famílias por mês para inclusão e atualização cadastrais, conforme Relatório final do Grupo de Trabalho para coordenação das medidas de proteção e a prestação de contas de benefícios (peça 515):

‘81. (...) A rede de gestão e de atendimento do Cadastro Único está presente em todos os municípios brasileiros e, segundo dados do Censo SUAS de 2017, conta com 9.413 postos de atendimento, dos quais 5.123 (54%) são Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que realizam a atualização cadastral e a inclusão mensal de mais de 1,5 milhão de famílias em todo o Brasil (7% das entrevistas são feitas nas casas das famílias).’

75. Já a Plataforma Digital exigiu um conjunto menor de informações: CPF, nome, data de nascimento, nome da mãe, atividade profissional, renda mensal média, município e UF de residência, declaração de mulher chefe de família e composição familiar. A respeito da composição familiar, foi permitido apenas o cadastro de membros da família com CPF, sendo coletados também a data de nascimento e o grau de parentesco com o requerente.

76. Conforme depreende-se do artigo 6º do Decreto 10.316/2020, os controles do Programa com relação às autodeclarações na Plataforma Digital foram desenhados, essencialmente, por meio do confronto a *posteriori* das informações declaradas com bases de dados do Governo, e não na entrada dos dados cadastrais em si. Por exemplo, a Plataforma não exigiu a apresentação de cópias de documentos e comprovantes ou controles biométricos, como é feito em outros aplicativos

governamentais, como o ‘Gov.Br’ e o ‘Meu INSS’.

77. Esse modelo aumentou o risco de declarações falsas e até de utilização de dados pessoais indevidamente por terceiros, tendo em vista que os dados solicitados muitas vezes podem ser encontrados na *Internet* e não era necessária a apresentação de nenhum documento comprobatório.

78. Os controles quanto à inclusão de membros da família também foram menos estritos. Como não houve o conceito de Responsável Familiar ou a verificação *online* quanto a pessoas incluídas em outras declarações, existiram requerimentos com composições familiares conflitantes e até indícios de famílias com mais de dois membros beneficiários do Auxílio Emergencial, como indicado por este Tribunal no Acórdão 2.962/2020-TCU-P, relatado pelo Min. Bruno Dantas (TC 016.834/2020-8).

79. Corroboram esse risco mais elevado no cadastro simplificado via Plataforma Digital diversos trechos do Relatório final do Grupo de Trabalho para coordenação das medidas de proteção e a prestação de contas de benefícios (peça 515), instituído pela Resolução 11, de 25/11/2020, do Comitê de Crise para supervisão e monitoramento dos impactos da Covid-19:

‘57. O Ministério da Cidadania avaliou que o programa AE e AER esteve focalizado no atendimento a três segmentos distintos de públicos: (i) os beneficiários do Programa Bolsa Família, (ii) os inscritos no Cadastro Único, exceto beneficiários do Programa Bolsa Família e (iii) o público que acessou o benefício por meio do aplicativo. Considerou-se que os dois primeiros segmentos representavam parcelas da população em situação de vulnerabilidade social e que, nesses casos, estava assegurado elevado nível de responsabilidade social na concessão do benefício. **As providências de verificação de desvio, portanto, deveriam ser especialmente focalizadas no público que utilizou o aplicativo para se cadastrar voluntariamente.** (...)’

59. Considerando a possibilidade real de solicitação indevida, o Ministério da Cidadania disponibilizou na internet explicações e instruções sobre o procedimento de devolução do benefício recebido, para permitir a correção voluntária da situação pelo próprio infrator. **Considerando a possibilidade concreta de solicitação fraudulenta, pois a autodeclaração abre um espaço para uso indevido de CPFs por terceiros**, o Ministério da Cidadania adotou procedimentos de cruzamentos de dados, aviso às pessoas de que elas ou seus dependentes haviam recebido o benefício, disponibilização na internet de informações e instruções sobre como regularizar a situação. (...)

76. (...) **A atualização direta ou autodeclaração é uma alternativa interessante para a construção de bases de dados, contudo, envolve alto risco de gerar informação fraudulenta ou incorreta.** (...)

86. A amplitude do programa do AE, que também contemplou trabalhadores informais, suscitou o cadastramento de uma parcela da população, por muitos denominada população ‘invisível’, até então não inserida nem no CNIS e nem no Cadastro Único. Coube então ao Ministério da Cidadania a criação de um cadastro adicional, que se soma aos previamente referidos, denominado Extracad. Especificamente para o público do cadastro Extracad, as informações captadas para o processamento do benefício e que conformam a base de dados cadastrais são do aplicativo de celular disponibilizado pela Caixa ao cidadão. **Este cadastramento adicional, por ter sido tempestivo e simplificado, e baseado no mecanismo da autodeclaração, sem a mediação de agentes públicos capacitados, gerou uma base de dados com algumas fragilidades de detalhamentos e mesmo confiabilidade, envolvendo até mesmo um elevado risco de informação fraudulenta ou incorreta.**’

(grifos nossos)

80. O impacto desse risco mais elevado pode ser visto na proporção maior de cancelamentos para o público do Aplicativo, apresentada na Tabela 3 do Apêndice A deste relatório. De um total de 68,3 milhões de beneficiários, 38,2 milhões se cadastraram pelo Aplicativo da Caixa (56%). Por outro lado, dos 16,8 milhões de benefícios cancelados até a parcela 13 do Auxílio Emergencial, 11,4 milhões foram do público inscrito pelo Aplicativo da Caixa (68%).

81. Como efeitos dessas fragilidades, o 5º Relatório de Acompanhamento (peça 530, p. 23) apontou que o montante em pagamentos indevidos de Auxílio Emergencial poderia chegar a R\$ 45,7 bilhões, já considerando os cancelamentos realizados. Grande parte desses pagamentos indevidos não foi detectado ou não é detectável por meio de cruzamento de bases de dados administrativas, portanto não foram cancelados. Essa estimativa refere-se a cotejamento entre o público-alvo estimado, com base na Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNADC), e os pagamentos efetuados.

82. Como já mencionado, as exigências mais frágeis foram desenhadas para atender a contexto emergencial de perda de renda, em que havia restrições para os atendimentos na Rede Suas, especialmente considerando a quantidade de pessoas atingidas, a tempestividade necessária e a vulnerabilidade do público-alvo. Portanto, não se trata aqui de responsabilizar os gestores pelos riscos identificados, mas sim enfatizar a necessidade de aprimoramento contínuo dos programas de Assistência Social, considerando a mitigação desses riscos.

83. Assim, considera-se pertinente **dar ciência** ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que o modelo de autodeclaração via cadastramento digital adotado no Auxílio Emergencial acarretou mais fragilidades e riscos, contribuindo para a ocorrência de pagamentos indevidos, em prejuízo à focalização de beneficiários da Lei 13.982/2020.

84. Com a proposta, objetiva-se induzir a redução de fragilidades cadastrais e a focalização de beneficiários de políticas de Assistência Social.

III.2. Insuficiência dos controles de critérios legais relacionados à composição familiar gera incentivos para declarações inverídicas

85. Os controles dos critérios relacionados à composição familiar, previstos na legislação do Auxílio Emergencial, foram pouco efetivos e não totalmente verificáveis pelos procedimentos automatizados estabelecidos para o Programa, facilitando a prestação de declarações inverídicas pelos requerentes.

86. De acordo com a legislação aplicável, a composição da família no Auxílio Emergencial (e no Programa Bolsa Família) tem caráter eminentemente declaratória, ou seja, em regra, utiliza-se a família declarada na inscrição no Cadastro Único ou na Plataforma Digital da Caixa. Essa característica decorre da própria característica assistencial dos programas, que tentam alcançar a parcela da população mais vulnerável, que não é enxergada por outras políticas públicas.

87. A inclusão ou não na declaração de membros na família impacta na apuração da elegibilidade aos programas e nos valores recebidos, fatores que afetam o processo de tomada de decisão das pessoas. Por exemplo, no caso do Auxílio Emergencial, pode existir um incentivo financeiro para cada adulto de uma família requerer o benefício separadamente, não declarando os outros membros ou o endereço correto desta família. Outro exemplo, se um casal com filhos possuir renda *per capita* superior as regras, seria possível a um dos cônjuges solicitar o benefício e se declarar como família unipessoal, ou, até mesmo, solicitar o benefício como monoparental.

88. O conceito de família adotado leva em conta a residência em comum, e não apenas laços de consanguinidade ou casamento. Assim, podem ser incluídos na composição familiar do Auxílio Emergencial (via Cadastro Único ou aplicativo da Caixa) pessoas que o declarante informar que moram naquela residência, havendo previsão nos cadastros de declaração de ‘não parente’ ou ‘outro parente’, por exemplo.

89. Dessa maneira, um desafio para validar uma família é a avaliação do endereço de seus membros. Os campos de endereço costumam ser de livre preenchimento, permitindo inúmeras formas de escrita e abreviações. O Código de Endereçamento Postal (CEP) poderia auxiliar nessa finalidade, contudo o código possui diversas limitações. Existem muitos municípios brasileiros pequenos que contam com apenas um único CEP para todas as residências, por exemplo. Caso similar acontece em cidades maiores, nas quais existem muitos bairros ou comunidades inteiras com apenas um CEP ou mesmo sem CEP.

90. Ainda que existam registros de endereço em diversas bases do Setor Público, ocorre a dificuldade de atualização e de qualidade dessas informações, haja vista os poucos incentivos ou instrumentos para que as pessoas as mantenham atualizadas e corretas. Por exemplo, no ano de 2020, apenas 32 milhões de pessoas declararam Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), que serviria para atualizar o endereço, e as famílias do Cadastro Único têm obrigação de atualizarem seus dados apenas a cada dois anos (Decreto 6.135/2007, art. 7º).

91. Contribuindo para a problemática de confirmação de composição familiar, os vínculos de casamento também são de difícil verificação. Em alguns casos, os vínculos possuem característica de pouca formalidade, como as uniões estáveis sem registro civil em cartório. Em outros casos, é possível identificar o vínculo de casamento em bases de dados (como na base do Sirc), contudo pode ocorrer uma separação de fato que não teve seus efeitos refletidos no mundo jurídico, também não sendo capturadas tempestivamente por bases de dados oficiais. Mesmo os divórcios muitas vezes não são captados pelas bases de dados, como relatado na Fiscalização Contínua de Benefícios Assistenciais de 2019, que identificou a indisponibilidade de dados de averbações de divórcio de forma estruturada no Sirc (Acórdão 1123/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Substituto Marcos Bemquerer).

92. Considerando esses motivos, os controles (internos e externos) de critérios relacionados à família são pouco efetivos, como o limite de dois membros por família, mulher monoparental chefe de família e renda máxima de três salários-mínimos ou meio salário-mínimo *per capita* por família.

93. A consequência dessas limitações de controle é, frequentemente, um desvio da execução da política quando comparada a estimativas baseadas em estatísticas oficiais. Tal situação foi verificada pelo Tribunal em rodadas anteriores deste TC 016.827/2020-1, que apontaram, por meio de procedimento estatístico utilizando a Pnad Contínua, como as três regras do Auxílio Emergencial com maiores estimativas de descumprimento: condição de mãe chefe de família, limite de renda per capita e limite de dois membros por família (peças 429, p. 26-27 e 68-69; e 525, p. 30).

94. Conforme apontado no 5º Relatório de Acompanhamento (peça 530, p. 23), o montante em pagamentos indevidos de Auxílio Emergencial poderia chegar a R\$ 45,7 bilhões, já considerando os cancelamentos realizados. Grande parte desses pagamentos indevidos não foi detectado ou não é detectável por meio de cruzamento de bases de dados administrativas, portanto não foram cancelados. Essa estimativa refere-se a cotejamento entre o público-alvo estimado, com base na Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNADC), e os pagamentos efetuados.

95. As entrevistas domiciliares realizadas pela Rede Suas, previstas na legislação do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, permitiriam uma mitigação desses riscos. Porém, com a suspensão de procedimentos realizados pelos Centros de Referências de Assistência Social (Cras) devido à pandemia e à emergência da vulnerabilidade social, o desenho do Auxílio Emergencial previu que os critérios decorrentes de composição familiar fossem auferidos apenas com base nas declarações presentes no Cadastro Único ou realizadas no aplicativo da Caixa.

96. Em curto e médio prazos, dada a limitação dos controles somente via análise de dados, é importante a volta das entrevistas e acompanhamento das famílias pela Rede Suas ao fim da pandemia, dentro das capacidades operacionais dos órgãos. Tal aspecto já foi abordado pelo Acórdão 2282-2020/TCU-Plenário (itens 9.5.1 e 9.5.2), de relatoria do Min. Bruno Dantas, como mecanismo adicional de focalização dos beneficiários em complemento às possibilidades de controle propiciadas por análise de dados e estatística.

97. No entanto, há a alegação, por parte dos gestores, que a atuação dos técnicos da Rede Suas como fiscais dos benefícios assistenciais vai de encontro à confiança que deve ser construída entre a comunidade assistida e os profissionais da Assistência Social. Assim, os equipamentos da rede assistencial não poderiam ser ao mesmo tempo um local em que o assistido deve se sentir seguro para buscar ajuda quando enfrentar adversidades (uso de drogas na família, violência doméstica, dentre outras) e um local que ele quer evitar com receio de perder um benefício.

98. A integral mitigação desses riscos depende do planejamento de ações governamentais de longo

prazo, que envolvam a concepção de alterações tanto nos programas assistenciais como nas bases de dados do Governo, de modo que o exercício do controle dos benefícios possa ser realizado de maneira mais efetiva.

99. A dificuldade de verificação dos critérios de composição familiar é inerente à sua informalidade e à autonomia que rege a vida privada dos cidadãos adultos. A mera inclusão de um critério como os observados no desenho de uma política pública de transferência de renda, que possibilitam o recebimento de mais recursos caso a família não se apresente integrada e residente no mesmo domicílio, pode gerar um incentivo à sua dissimulação por parte dos beneficiários, sendo mínimas as chances de verificação.

100. Nesse sentido, o Acórdão 2.962/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, prolatou a seguinte deliberação:

‘9.1 **informar** à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de Acompanhamento das Medidas relacionadas ao Coronavírus (CN-Covid19), ao Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 (CCOP) da Casa Civil da Presidência da República e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIACCOVID) da Procuradoria-Geral da República que o Tribunal de Contas da União empreendeu análise de dados das folhas de pagamento do auxílio emergencial de abril a julho de 2020 e constatou: (...)

9.1.4. a pouca efetividade dos controles de critérios relacionados à família, a exemplo do limite de dois beneficiários por família, da mulher monoparental (mãe) chefe de família e de renda familiar mensal máxima total de 3 (três) salários mínimos ou per capita de meio salário mínimo, sobretudo pelo fato de o conceito de família englobar residência em comum autodeclarada, bem como pela dificuldade de apuração de endereços de pessoas físicas e de apuração de vínculos de casamentos, uniões estáveis, divórcios e separações de fato;’

101. Pelo exposto, adicionalmente, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, a apresentação de medidas para mitigar as fragilidades identificadas nos critérios de autodeclaração de composição familiar, endereços e renda, para recebimento de benefícios assistenciais, que acarretaram mais fragilidades e riscos de pagamentos indevidos no Auxílio Emergencial, em prejuízo à focalização de beneficiários da Lei 13.982/2020. Como dispõe o art. 7º, § 1º, da Portaria Segecex 9/2020, registra-se a necessidade de monitoramento dessa proposta de encaminhamento.

102. Espera-se, como benefício da proposta, que sejam apresentadas medidas capazes de mitigar os riscos de focalização em cadastros autodeclaratórios a serem utilizados para pagamentos de benefícios assistenciais.

III.3. O valor médio *per capita* recebidos pelas pessoas assistidas pelo Auxílio Emergencial não foi equânime entre os grupos de beneficiários.

103. Em função de critérios diferenciados no tratamento dos beneficiários do grupo de inscrição pela Plataforma Digital da Caixa (ExtraCad) em relação aos demais grupos de cadastros (Cadastro Único e Bolsa Família), no que tange a exigências simplificadas desse cadastramento e controle *a posteriori* das autodeclarações, o valor médio *per capita* recebido pelas pessoas assistidas pelo Auxílio Emergencial não foi equânime entre os grupos de beneficiários, a saber: o benefício médio recebido pelo grupo ExtraCad foi de R\$ 516,23; no grupo CadÚnico, o benefício médio foi de R\$ 387,02; e o valor médio no grupo PBF foi de R\$ 425,44.

104. Cabe ressaltar, inicialmente, que, embora esta unidade técnica tenha solicitado o quantitativo de famílias, especificando o número de pessoas na família e o valor de benefício para cada primeira parcela do AE 2020, do AER e do AE 2021 para todos os grupos de cadastro, apenas a Senarc encaminhou todos os dados solicitados referentes ao público PBF. Dos demais públicos, foram recebidas informações apenas do Auxílio Emergencial. Assim, esta análise restringe-se apenas à primeira parcela do AE 2020, paga a partir de 5 de abril de 2020 (peças 562, 578, p. 3-51 e 582, p. 23-24).

105. De acordo com dados encaminhados pelo Ministério da Cidadania, mais de 20 milhões de famílias beneficiárias do Grupo Extracad, que receberam a primeira parcela do Auxílio Emergencial de 2020 e solicitaram o benefício via plataforma digital, se enquadraram em família unipessoal, o que equivale a um percentual de 60,32% de um total de 34.383.935 beneficiários como apresentado na Figura 8 a seguir.

[Figura no original – instrução peça 618]

106. Ressalta-se inicialmente que, em que pese o lapso temporal transcorrido desde o último Censo Demográfico, das cerca de 57 milhões de unidades domésticas recenseadas em 2010, 6,94 milhões eram unidades unipessoais, isto é, constituídas somente por uma pessoa responsável pelo domicílio, o que equivale a apenas 12,17%.

107. Essa discrepância no quantitativo de família unifamiliar do grupo ExtraCad decorre inicialmente do desenho do benefício, uma vez que as regras constantes na Lei 13.982/2020 estabelecem o pagamento do auxílio emergencial por família e não por pessoa.

‘Art. 2º Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos:

IV - cuja renda familiar mensal **per capita** seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos;

§ 1º O recebimento do auxílio emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma família.

§ 3º A mulher provedora de família monoparental receberá 2 (duas) cotas do auxílio.

§ 4º As condições de renda familiar mensal **per capita** total de que trata o **caput** serão verificadas por meio do CadÚnico, para os trabalhadores’

108. Assim, quando as regras do benefício limitam o pagamento do benefício para dois membros por família, acarretam um incentivo financeiro subjacente para declarações inverídicas da composição familiar pelo solicitante do benefício.

109. Além disso, ao solicitar o benefício via plataforma, solicitante deveria incluir todos os membros da família que possuíam CPF, que se tornou obrigatório nas certidões de nascimento a partir do Provimento 63, de 14/11/2017, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Como a quantidade de integrantes da família assistida não modificava o valor do benefício na maior parte dos casos, isso poderia incentivar a omissão da composição familiar de forma a aprovar o requerimento.

110. Destacam-se outras causas, analisadas em seções anteriores, que concorreram para a desigualdade do valor *per capita*: as exigências simplificadas do cadastramento pela Plataforma Digital em relação ao Cadastro Único; controle a posteriori das informações declaradas com bases de dados do Governo; ausência do conceito de Responsável Familiar e ausência de verificação *online* quanto a pessoas incluídas em outras declarações para o Grupo Extracad, o que implicou em composição familiar conflitante e indícios de famílias com mais de dois beneficiários; e controle pouco efetivo dos critérios relacionados à composição familiar na legislação do Auxílio Emergencial.

111. Com isso, as famílias unipessoais tendem a ganhar mais do que famílias com dois ou mais membros. A disparidade do valor *per capita* recebido pelas pessoas assistidas pelo AE 2020 é evidenciada na Figura 9 abaixo e detalhada na Tabela 1 apresentada no Apêndice E, em que está especificado o benefício médio *per capita* por quantidade de pessoas por família e grupo de Cadastro.

[Figura no original – instrução peça 618]

112. Das 27.163.994 famílias que receberam cota simples do Grupo ExtraCad, 20.740.007 enquadram-se em famílias unipessoais o que corresponde a um percentual de 76,4% dos que receberam cota de R\$ 600,00. Por conseguinte, resulta em famílias menores em relação aos demais

Grupos de Cadastro e no maior benefício médio *per capita*, conforme demonstrado na Tabela 10 abaixo.

Tabela 10 - Benefício Médio per capita, Quantidade de Famílias e Pessoas por Grupo de Cadastro e Cota

Grupo de Cadastro	Benefício Médio	Pessoas Por família	Quantidade de Famílias	Famílias (%)	Quantidade de Pessoas	Pessoas (%)
CadÚnico - R\$ 600	R\$358,70	2,18	4.605.066	57%	10.046.066	47%
CadÚnico - R\$ 1.200	R\$421,26	2,18	3.220.900	40%	10.260.957	48%
CadÚnico - R\$ 1.800	R\$479,26	3,97	217.729	3%	865.444	4%
CadÚnico	R\$387,02	2,23	8.043.695	14%	21.172.467	18%
ExtraCad - R\$ 600	R\$519,04	1,35	27.163.994	79%	36.757.589	66%
ExtraCad - R\$ 1.200	R\$503,99	2,56	7.018.518	20%	17.962.672	32%
ExtraCad- R\$ 1.800	R\$564,40	3,35	201.423	1%	673.818	1%
Extracad	R\$516,23	1,61	34.383.935	61%	55.394.079	47%
PBF - R\$ 600	R\$462,64	1,81	2.948.007	22%	5.339.172	13%
PBF- R\$ 1.200	R\$409,71	3,35	9.509.697	70%	31.850.786	76%
PBF- R\$ 1.800	R\$461,40	4,22	1.108.864	8%	4.673.868	11%
PBF	R\$425,44	3,09	13.566.568	24%	41.863.826	35%
AE 2020	R\$479,46	2,02	55.994.198	100%	118.430.372	100%

Fonte: Elaboração própria com base dados do Ministério da Cidadania (peças 578, p. 3-51 e 582, p. 7 e 23-24)

Nota: De acordo com o 5º RACOM (peça 525, p. 52 e 58) receberam a P1 do AE 2020: 8.275.135 famílias do grupo CadÚnico, 13.566.568 do grupo PBF, e 36.467.390 do grupo ExtraCad.

113. Comparando os grupos PBF e CadÚnico, vê-se que o primeiro tem, em média, famílias mais numerosas. Mesmo assim, o benefício per capita é maior no grupo PBF, devido à concentração em cotas duplas: 70% das famílias do grupo PBF receberam cotas de R\$ 1.200,00, enquanto no grupo CadÚnico esse percentual foi de 40%.

114. Em que pese a Dataprev ter estabelecido para o Auxílio Emergencial 2021 um fluxo alternativo complementar que permite a identificação de membros associados à família do requerente na base de famílias do Auxílio Emergencial, o Ministério da Cidadania estimou 19.994.530 de público-alvo final elegível ao recebimento de R\$150,00, valor destinado à família unipessoal no AE 2021. E deste total, 85,9% dos beneficiários estão classificados no grupo Extracad (peça 582, p.56, 110-141).

115. Em seus comentários, os gestores sugeriram que a proposta presente na versão preliminar desse relatório no sentido da realização de estudos técnicos, levasse em conta a necessidade de que fossem elaborados anteriormente à formulação das políticas públicas. Incorporou-se a sugestão apresentada pelos gestores, prevendo ainda a elaboração de estudos técnicos prévios à alteração da legislação e reformulação da política, modificando a proposta de encaminhamento original. Os argumentos trazidos nos comentários apresentados e a sua análise constam do Apêndice I deste relatório.

116. Dessa maneira, considera-se pertinente **recomendar** ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, a elaboração de estudos técnicos prévios à formulação ou reformulação de Políticas e de Programas de Assistência Social, Distribuição de Renda e de Concessão de Benefícios, subsidiando o formulador de políticas públicas com dados e informações, com o objetivo de evitar disparidades de valor *per capita* de benefícios assistenciais, que acarretaram falta de equidade no valor *per capita* distribuído aos diferentes grupos de beneficiários da Lei 13.982/2020; e, como dispõe o art. 7º, §12º, da Portaria Segecex 9/2020, monitorar a implementação da medida.

117. Como benefício da proposta, objetiva-se a concepção de soluções alternativas de forma a viabilizar prestação de assistência emergencial às famílias carentes de maneira mais equitativa entre os grupos de beneficiários.

III.4. Inexistência de regras para tratar as variações de empregabilidade, renda e composição familiar da população-alvo

118. A previsão inicial da Lei 13.982/2020 era de que o Auxílio Emergencial seria um benefício temporário, pago por apenas três meses. Com a continuidade das restrições decorrentes da pandemia, essa duração foi ampliada até outubro de 2021, ou seja, mais de um ano após o final desenhado inicialmente para o programa. Porém a porta de entrada – permissão para novos requerimentos e concessões – foi fechada em 2/7/2020, e não foram incluídas regras para tratamento das necessidades assistenciais das famílias decorrentes de variações de empregabilidade, renda e composição familiar da população-alvo. Tal população tampouco pôde recorrer ao Bolsa Família, que contava com um ritmo reduzido de concessões devido à suspensão de procedimentos previstas em portarias do Ministério da Cidadania (Portaria MC 649/2021 e outras).

119. Como flutuações na renda familiar per capita são bastante comuns nos públicos-alvo dos benefícios assistenciais, especialmente para trabalhadores informais e trabalhadores com baixa formação profissional, a ausência desses meios de tratamento pode ter representado limitação de acesso a benefícios assistenciais.

120. Contribuíram para essa situação: o prazo para requerimento ao Auxílio Emergencial encerrado em 2 de julho de 2020, conforme Decreto 10.316/2020, art. 9º-A; as suspensões de atendimentos presenciais na Rede Suas durante a pandemia, com redução nos mecanismos de inscrição e atualização das famílias no Cadastro Único; a suspensão de procedimentos de revisão e averiguação no Cadastro Único que visam a qualificação de dados das famílias no Cadastro Único; e a redução de concessões de benefícios do Programa Bolsa Família em 2020 e 2021.

Restrições nos mecanismos para requisição e concessão de novos benefícios assistenciais

121. A possibilidade de fazer requerimento do Auxílio Emergencial teve como data limite 2 de julho de 2020, conforme Decreto 10.316/2020, art. 9º-A.

122. Por outro lado, desde março de 2020, estão suspensos processos do Bolsa Família e do Cadastro Único que envolvam visitas domiciliares e atendimento presencial pelos municípios, conforme Portarias MC 335/2020, 443/2020, 591/2021, 624/2021 e 649/2021. No momento desta instrução, segundo a Portaria MC 649/2021, estão suspensas, enquanto estiver vigente o Auxílio Emergencial 2021 ou até decisão da Senarc e Secau, as ações de administração de benefícios do Programa Bolsa Família, em nível municipal, e as alterações cadastrais de famílias beneficiárias para gestão da folha de pagamento do PBF.

123. Essa situação poderia representar limitação de acesso a benefícios assistenciais por pessoas que ficaram vulneráveis após a data limite de requerimento ao Auxílio Emergencial, isto é, 2 de julho de 2020, e que não se encontravam como beneficiárias no Programa Bolsa Família, sobretudo levando-se em conta a redução de atendimentos na Rede Suas no período da pandemia.

124. A fim de se avaliar esta questão, levantou-se a quantidade mensal de famílias que tiveram benefícios concedidos no Bolsa Família, de 2018 a 2021, conforme Figura 10, detalhada na Tabela 3 do Apêndice D deste relatório, e o quantitativo mensal de famílias represadas do Programa Bolsa Família, isto é, a fila de espera para ingresso no Programa, apresentada na Figura 11 abaixo e na Tabela 4 do Apêndice D deste relatório.

[Figuras no original – instrução peça 618]

125. Da análise dos dados apresentados, é possível verificar que praticamente não houve concessões no Programa Bolsa Família em todo o segundo semestre de 2020, período em que novos requerimentos para o Auxílio Emergencial também estavam impossibilitados pelo Decreto 10.316/2020.

126. Em abril de 2021, o Programa Bolsa Família alcançou 1.186.755 famílias na fila de espera para ingresso no programa, isto é, famílias inscritas no Cadastro Único e habilitadas ao PBF, mas que, àquele momento, ‘ainda não tiveram o benefício concedido por restrições orçamentárias’, conforme Nota Técnica 42/Senarc/MC (peça 576, pp. 15 e 16). Cabe esclarecer que parte dessa fila de espera encontra-se atendida pelo Auxílio Emergencial.

127. A análise deste tema está em curso no TC 005.998/2020-4, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, que trata de Representação com finalidade de apurar possíveis irregularidades relacionadas à existência de filas de espera para o Programa Bolsa Família e possíveis distorções em sua distribuição regional. Desta forma, é interessante que os dados apurados neste Acompanhamento, relacionados à fila no Programa Bolsa Família em 2021, sejam utilizados como subsídio para análises daquele processo.

128. Por outro lado, mesmo os beneficiários do Auxílio Emergencial podem ter sido atingidos por essa redução de novas concessões após 2 de julho de 2020. Por exemplo, um beneficiário inscrito pelo Aplicativo da Caixa porque estava desempregado em maio de 2020, e que tenha conseguido um emprego formal em novembro daquele ano, provavelmente teve seu Auxílio Emergencial cancelado por rotinas de avaliação mensal de elegibilidade. No caso de perda desse emprego em janeiro de 2021, essa pessoa estaria sem Auxílio Emergencial e, provavelmente, sem condições de se inscrever no Cadastro Único ou de ser habilitada para recebimento de benefícios do Programa Bolsa Família.

129. Ou seja, uma vez identificada melhoria na situação financeira do beneficiário **que levasse à perda momentânea da elegibilidade** ao Auxílio Emergencial, em caso de retrocesso dessa situação, não haveria mecanismos de reinserção no Programa, bem como não haveria inserção no Programa Bolsa Família. Essa situação decorre, de um lado, devido ao prazo limite de 2 de julho de 2020 para requerimento do Auxílio Emergencial, e de outro, devido às Portarias MC que suspenderam procedimentos no Cadastro Único e no PBF (Portaria MC 649/2021 e outras), à ausência de avaliação integrada que subsidiasse as decisões do Centro de Governo ao longo da crise sanitária e à restrição orçamentária quando da implementação do Auxílio Emergencial 2021.

130. Embora tenha sido descrita uma situação hipotética nos parágrafos anteriores, a análise do mercado de trabalho (Apêndice F) indica que, entre **julho e dezembro de 2020** aproximadamente **7,1 milhões de pessoas** foram desligadas no setor formal da economia, conforme os dados do Novo Caged, não sendo possível precisar quantas dessas pessoas retornaram para o mercado de trabalho, foram amparadas pelo seguro-desemprego, saíram da força de trabalho ou caíram para abaixo da linha da pobreza. O que se pode afirmar é que, de acordo com as informações disponíveis no Painel de Dados do Ministério (Figura 10), tais pessoas não foram atendidas nem pelo Auxílio Emergencial nem pelo Programa Bolsa Família.

131. A retomada do emprego formal pode ser observada na Figura 12, abaixo, sendo possível observar que os períodos em que o fluxo de desligamento superou ou se aproximou do de admissões são coincidentes com o agravamento de casos de Covid-19.

[Figura no original – instrução peça 618]

132. Ocorre que o impacto no mercado de trabalho decorrente da crise sanitária foi apresentado como justificativa para a prorrogação do benefício, mas não foi aventada a possibilidade de acesso ao benefício assistencial de pessoas que ficaram vulneráveis após 2 de julho de 2020.

133. De acordo com as conclusões da Nota Técnica produzida pelo Setor de Atuária e Estatística (SAE) da SecexPrevidência, que faz parte do Apêndice F deste relatório, em que pesem os desafios de elevar a quantidade de postos formais e de rendimentos, o mercado de trabalho em 2021 encontra-se em recuperação em relação ao ano de 2020, como se observa na Tabela 11 a seguir.

Tabela 11– Comparativo de metas alcançadas de variáveis de mercado de trabalho sob a pandemia

Variáveis de Mercado de Trabalho	Piso da pandemia (A)	Projeção sem pandemia (B)	Observado (C)	Alcance (C-A) / (B-A)
Força de Trabalho	95	109	104	64%

(milhares)				
Ocupados (milhares)	82	96	90	57%
Ocupados informais (milhares)	31	39,5	37	71%
Ocupados formais (milhares)	51	56,5	53	36%
Rendimentos (R\$ bilhões)	205	246	220	37%

Fonte: PNAD tratada pelo SAE.

Nota: A coluna ‘Alcance’ significa quanto da projeção esperada, sem a situação de pandemia, foi alcançada até aquele momento. Assim, um percentual de 100% significaria que a variável recuperou totalmente o que era estimado em condições normais. Percentuais menores do que 100% representam recuperação apenas parcial.

Reiteradas suspensões ou reduções de procedimentos de Atualização, Revisão e Averiguação no Cadastro Único (Portaria MC 649/2021 e outras)

134. Outra consequência da suspensão ou redução dos processos de averiguação, revisão e atualização no Cadastro Único, previstas na Portaria MC 649/2021 é o prejuízo ao acompanhamento de mudanças nas situações socioeconômicas das famílias beneficiárias e à correta focalização de beneficiários de programas de Assistência Social. Cabe destacar que tais medidas foram editadas a fim de evitar a disseminação da Covid-19 e preservar a saúde de funcionários e usuários da Rede Suas.

135. Em um cenário de normalidade, são instrumentos importantes para acompanhamento das variações de situação socioeconômica do público-alvo da Assistência Social: i) os atendimentos na Rede Suas para atualização do Cadastro Único; e ii) as verificações realizadas pelo Ministério da Cidadania das informações registradas no Cadastro Único, por meio da revisão e averiguação cadastrais, a partir de dados de outros registros administrativos.

136. De acordo com a Instrução Operacional Conjunta 03/2020/Sagi/Senarc/MC, publicada inicialmente em 20 de fevereiro de 2020:

‘Para a manutenção da qualidade dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) atuam, em conjunto com estados e municípios, na mobilização de famílias que devem atualizar seus cadastros, por apresentarem inconsistências em comparação com outros registros administrativos ou por estarem desatualizados.

A qualificação dos dados do Cadastro Único reflete diretamente no foco dos programas sociais direcionados a famílias de baixa renda, dentre eles o Programa Bolsa Família (PBF), e repercute na efetividade dessas políticas quanto à melhoria de vida das famílias brasileiras. As ações de qualificação implementadas pela SAGI e pela Senarc envolvem, principalmente, três processos: a Averiguação Cadastral, a Revisão Cadastral e a Exclusão Lógica.

A Averiguação Cadastral consiste na verificação das informações registradas no Cadastro Único a partir de dados de outros registros administrativos do Governo Federal. A comparação dessas informações permite identificar inconsistências, que deverão ser tratadas por meio da atualização cadastral, conforme estabelece a Portaria nº 94, de 04 de setembro de 2013. O processo de Averiguação Cadastral abrange todas as famílias do Cadastro Único com alguma inconsistência cadastral, independentemente de receberem benefícios de programas sociais ou não, ou de estarem com os cadastros atualizados. (...)

A Revisão Cadastral é o procedimento que tem como objetivo estimular a atualização dos dados declarados ao Cadastro Único pelas famílias identificadas com o cadastro desatualizado. A atualização cadastral visa refletir no Cadastro Único e, conseqüentemente, nos programas usuários, a situação socioeconômica mais recente da família. (...)

Por fim, a Exclusão Lógica, realizada periodicamente pela SAGI, abrange os cadastros cuja última atualização ocorreu há quatro anos ou mais, e os cadastros das famílias incluídas em Averiguação

Cadastral que não cumpriram as orientações previstas nas instruções operacionais específicas. (...)’
(grifos nossos)

137. Assim, os processos de Atualização Cadastral, Averiguação Cadastral, Revisão Cadastral e Exclusão Lógica auxiliam na manutenção da qualidade dos dados do Cadastro Único, refletindo diretamente na adequada focalização de programas como o Auxílio Emergencial (AE), o Programa Bolsa Família (PBF), a Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), dentre outros.

138. A atualização dos dados das famílias é realizada com a participação do Ministério da Cidadania, da Caixa e de estados e municípios. As famílias inscritas no Cadastro Único devem atualizar seus cadastros sempre que houver alteração nas informações da família – como, por exemplo, composição familiar, endereço, renda, documentação – ou no prazo máximo de dois anos (art. 7º do Decreto 6.135/2007), o que permite um acompanhamento das variações da situação da população-alvo.

139. Segundo informações do Relatório final do Grupo de Trabalho para coordenação das medidas de proteção e a prestação de contas de benefícios, instituído pela Resolução 11, de 25/11/2020, do Comitê de Crise para supervisão e monitoramento dos impactos da Covid-19 (peça 515, p. 23):

‘Cadastro Único: **não houve paralisação do atendimento aos beneficiários por parte dos agentes locais, a despeito das medidas de isolamento em função da pandemia.** Nessas circunstâncias, o Ministério da Cidadania editou a **Portaria nº 368, de 29 de abril de 2020, que autorizou, de modo excepcional, o atendimento ao público beneficiado e o cadastramento ou atualização cadastral por telefone ou por outro meio eletrônico,** em municípios em estado de calamidade pública ou em emergência. Essa ação teve o intuito de assegurar o acesso das famílias ao Cadastro Único, mesmo em tempos de quarentena, e de proteger os trabalhadores de exposição ao coronavírus;’ (grifos nossos)

140. A fim de verificar a efetividade dessas medidas, levantou-se o grau de atualização das famílias no Cadastro Único por mês, desde janeiro de 2018. Conforme dados da Figura 13, detalhada na Tabela 2 do Apêndice D, verificou-se uma queda no número de famílias atualizadas no Cadastro Único, de 82% em março de 2020 para 63% em junho de 2021.

[Figura no original – instrução peça 618]

141. É possível notar que, no cenário anterior à pandemia, havia um percentual maior de famílias no Cadastro Único com dados atualizados, o que tendia a refletir mais acuradamente a situação socioeconômica dessas famílias. Mesmo com a flexibilização adotada pela Portaria MC 368/2020 para atualização cadastral via telefone ou outro meio eletrônico, a pandemia e as suspensões de procedimentos trouxeram um prejuízo à atualização das famílias do Cadastro Único, em comparação aos níveis anteriores.

142. Com relação à suspensão dos processos de averiguação e revisão cadastrais até janeiro de 2022 (Portaria MC 649/2021), verifica-se que a medida pode incorrer em continuidade de pagamentos com irregularidades já identificadas a partir de dados de outros registros administrativos do Governo Federal, inclusive inconsistências já apontadas por este Tribunal em pagamentos do Programa Bolsa Família, como no Acórdão 1.123/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Marcos Bemquerer.

143. Importa destacar que, considerando as restrições orçamentárias e a fila de famílias esperando para serem incluídas no Programa Bolsa Família, a não exclusão de benefícios irregulares prejudica a concessão de novos benefícios no Programa.

144. Desta forma, verifica-se que limitações nos procedimentos de Atualização, Averiguação e Revisão do Cadastro Único - oriundas do cenário de pandemia e da sucessiva edição de Portarias do Ministério da Cidadania suspendendo tais procedimentos -, prejudicaram o acompanhamento das variações socioeconômicas de famílias beneficiárias, além de terem trazido prejuízo à focalização de beneficiários de programas da Assistência Social.

145. Na ocasião dos comentários dos gestores, o Ministério da Cidadania informou que em virtude da melhora no quadro endêmico no país em decorrência do processo de vacinação da população, estuda a retomada das ações de Averiguação e Revisão Cadastrais, com possibilidade de atendimento presencial. Deve assim, estabelecer um planejamento que atenda os devidos cuidados sanitários e considere outras demandas por inclusão e atualização cadastral da população desassistida pelo Auxílio Emergencial.

Conclusão

146. Por todo o exposto, propõe-se:

a) Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, **fazer constar**, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de que os dados apurados neste Acompanhamento do Auxílio Emergencial 2021 relacionados à fila no Programa Bolsa Família em 2021 sejam utilizados como subsídio para análises do TC 005.998/2020-4;

b) **Recomendar** ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que estude alternativas para prestar assistência às pessoas que ficaram desamparadas em decorrência do prazo para requerimentos ao Auxílio Emergencial, que encerrou em 2 de julho de 2020 (Decreto 10.316/2020, art. 9º-A), e da redução de concessões no Programa Bolsa Família desde maio de 2020; e

c) **Recomendar** ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que considere os avanços permitidos pelo gradual processo de vacinação da população para retomada dos procedimentos de atualização, revisão e averiguação do Cadastro Único, a fim de propiciar o acompanhamento das variações socioeconômicas dos beneficiários da Assistência Social, a correta focalização de beneficiários e a interrupção de pagamentos com inconsistências identificadas.

147. Nos termos do art. 7º, §1º, da Portaria Segecex 9/2020, as propostas de recomendação acima devem ser monitoradas por esta Unidade Técnica.

148. Como benefício das propostas, pode-se citar a interrupção de pagamentos indevidos, a transparência de dados à sociedade, a focalização das necessidades das famílias por meio da atualização da sua situação socioeconômica nos cadastros públicos e a possibilidade de assistência às pessoas que ficaram desamparadas após 2 de julho de 2020.

IV. FOCALIZAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO (AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO)

149. O presente capítulo avalia aspectos da execução do auxílio emergencial, os controles implementados e a focalização do público-alvo do Programa.

IV.1. Ausência do sistema integrado de dados permitiu o deferimento de Auxílio Emergencial a pessoas que não satisfaziam condições de elegibilidade

150. Verificou-se que a ausência do sistema integrado de dados previsto no art. 12 da EC 103 permitiu o deferimento de parcelas do Auxílio Emergencial a pessoas que não satisfaziam condições de elegibilidade, em montante avaliado em, pelo menos, R\$ 4,87 bilhões em 2020. Esse valor representa parcelas canceladas que poderiam ter sido evitadas ou identificadas com maior antecedência, especificamente caso o sistema estivesse operacional à época dos pagamentos do auxílio.

151. A Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, dispõe que:

‘Art. 12. A União instituirá sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões dos segurados dos regimes de previdência de que tratam os arts. 40, 201 e 202 da Constituição Federal, aos benefícios dos programas de assistência social de que trata o art. 203 da Constituição Federal e às remunerações, proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, em interação com outras bases de dados, ferramentas e plataformas, para o fortalecimento de sua gestão, governança e transparência e o cumprimento das disposições estabelecidas nos incisos XI e XVI do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e os órgãos e entidades gestoras dos regimes, dos sistemas e dos programas a que se refere o **caput** disponibilizarão as informações necessárias para a estruturação do sistema integrado de dados e terão acesso ao compartilhamento das referidas informações, **na forma da legislação**.

§ 2º É vedada a transmissão das informações de que trata este artigo a qualquer pessoa física ou jurídica para a prática de atividade não relacionada à fiscalização dos regimes, dos sistemas e dos programas a que se refere o **caput**.’

(grifos nossos)

152. Combinada com os dispositivos da Constituição Federal de 1988, constata-se que o dispositivo prevê a criação de sistema que integre dados dos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), além de dados dos três entes federativos (União, Estados e Municípios) relativos a Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), Regimes de Previdência Complementar (RPC) e forças militares, bem como de benefícios da Assistência Social:

‘Art. 40. O **regime próprio de previdência social** dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (...)

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do **Regime Geral de Previdência Social**, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: (...)

Art. 202. O regime de **previdência privada, de caráter complementar** e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (...)

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

Art. 42 Os membros das **Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares**, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998) (...)

Art. 142. As **Forças Armadas**, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (...)

(destaques nossos)

153. Conforme dados consolidados no 5º Relatório de Acompanhamento (peça 530, p. 10), rerepresentados na Tabela 12, abaixo, cerca de 4,85 milhões de benefícios do Auxílio Emergencial e do Auxílio Emergencial Residual foram cancelados devido à iniciativa dos órgãos de controle e ações dos gestores, o que corresponde a um valor de R\$ 9,7 bilhões recebidos a maior em parcelas canceladas. Esse valor é entendido como pagamentos indevidos até a ocorrência de cada cancelamento individualmente.

Tabela 12 - Estimativa de valores pagos indevidamente e economizados em função de cancelamentos realizados

Tipo de Auxílio	Número da parcela	Benefícios cancelados cotas simples	Benefícios cancelados cotas duplas	Benefícios cancelados total	Valor recebido a maior pelos beneficiários cancelados
Auxílio Emergencial	1	-	-	-	-
	2	358.945	38.540	397.485	261.615.000,00

	3	1.188.590	128.771	1.317.361	1.735.358.400,00
	4	705.818	68.993	774.811	1.518.847.200,00
	5	1.968.566	163.949	2.132.515	5.511.513.600,00
Auxílio Emergencial Residual	6	60.206	0	60.206	180.618.000,00
	7	141.591	0	141.591	467.250.300,00
	8	8.327	0	8.327	29.977.200,00
	9	14.462	0	14.462	56.401.800,00
Somatório		4.446.505	400.253	4.846.758	9.761.581.500,00

Fonte: relatórios gerenciais (peça 97, p. 1-9; 211, p. 184-188; 343, p. 181-187; 346, p. 135-144; 348, p. 39-84; 406, p. 4-18; 453, p. 135-144; 455, p. 117-126; 456, p. 12-73; 467, p. 70-83; 468, p. 15; 484, p. 171-182; 485, p. 25-45; 505, p. 351-357; e 508 (planilha Excel DemandaTCU_20201211, inserida nos itens não digitalizáveis).

Nota: dados atualizados constam da Tabela 5 acima. Optou-se por rerepresentar esta tabela em razão de ser complementar à Tabela 13, abaixo, na qual os dados dos critérios de inelegibilidade utilizados referem-se à informação do Ministério da Cidadania de março de 2021.

154. Por outro lado, do total de 9.135.033 situações de inelegibilidade identificadas nas avaliações mensais do AE 2020 e AER realizadas pelo gestor (peça 597, p. 12-13), 4.558.820 situações (49,9%) dizem respeito a critérios diretamente relacionados aos dados do art. 12 da EC 103, isto é, segurados do RGPS, segurados de RPPS/RPC, forças militares e pensionistas, ou beneficiário de programa social, conforme Tabela 13.

Tabela 13 - Cancelamentos de AE 2020 e AER, por grupo de critério, até março de 2021

Grupo de critério de inelegibilidade	Quantidade de situações	% de situações	R\$ cancelados (estimativa)
Segurados do RGPS (trabalhadores formais, contribuintes individuais ou intermitentes)	3.147.489	34,5%	3.363.367.203,36
Benefícios sociais (INSS, seguro-desemprego e BEM)	852.496	9,3%	910.966.515,66
Segurados de RPPS/RPC da União, Estados ou Municípios	507.751	5,6%	542.576.33,70
Militares e pensionistas	51.084	0,6%	54.587.720,63
Subtotal dos critérios relacionados à EC 103	4.558.820	49,9%	4.871.497.779,35
Apontamentos do TCU, CGU e PF	2.142.399	23,5%	2.289.340.656,35
Rendimentos ou patrimônio declarados à RFB na DIRPF	1.057.158	11,6%	1.129.665.757,68
Cancelamentos voluntários, remoções e devoluções	186.213	2,0%	198.984.872,40
Óbito	113.552	1,2%	121.340.240,64
Presos	44.467	0,5%	47.516.877,56
Residentes no exterior	42.119	0,5%	45.007.834,26
Outros critérios (ex.: outro membro da família já beneficiário, CPF em multiplicidade, CPF irregular etc.)	990.305	10,8%	1.058.227.481,76
Total	9.135.033	100,0%	9.761.581.500,00

Fonte: elaboração própria; dados de situações provenientes de relatório de avaliação de elegibilidade do Ministério da Cidadania, de março de 2021; valores por grupo foram estimados aplicando-se a distribuição percentual de cada grupo de situações ao valor total de R\$ 9,76 bilhões, da tabela anterior.

Nota: 'situações de inelegibilidade' correspondem a resultados de cruzamentos específicos empreendidos pelo gestor para avaliação dos critérios legais do programa, por isso é um número

maior do que a quantidade de benefícios e parcelas cancelados. Um benefício pode ter pagado uma parcela indevidamente enquanto outro pagou seis parcelas, por exemplo. Ainda, pode haver beneficiários e parcelas identificados em mais de uma situação de inelegibilidade simultaneamente, como um beneficiário que seja identificado em uma base de óbitos e em uma base de presos, por exemplo.

155. Dessa forma, conforme Tabela 13 acima, do total de R\$ 9,76 bilhões em parcelas pagas a maior e canceladas pelo gestor, até março/2021, avalia-se que, pelo menos, R\$ 4,87 bilhões (49,9%) poderiam ter sido evitadas, ou pelo menos identificadas com maior antecedência, especificamente caso houvesse o sistema integrado de dados previsto no artigo 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019.

156. Cabe esclarecer que:

i) há dados de folhas de pagamento da Administração Pública que não puderam ser obtidos e incluídos nos cruzamentos do Auxílio Emergencial pelo gestor ou por órgãos de controle (universo desconhecido);

ii) parte das 2.142.399 situações canceladas por indicação de CGU, TCU e PF (estimadas em R\$ 2,29 bilhões) e das informações declaradas à RFB (estimadas em R\$ 1,13 bilhões) também incluem dados previstos na base integrada da EC 103;

iii) os dados utilizados na estimativa não incluem o AE 2021; e

iv) tempestividade também foi considerada requisito da integração prevista na EC 103, ou seja, atrasos na disponibilização e utilização de dados também ocasionaram parte dos pagamentos indevidos mensurados.

157. Assim, a mencionada estimativa de impacto de R\$ 4,87 bilhões decorrente da ausência do sistema integrado de dados mostra-se conservadora, no sentido de que o prejuízo efetivo da falta desse sistema certamente foi maior do que isso.

158. Ressalta-se, ainda, que esse impacto considera apenas uma política pública, do Auxílio Emergencial, instituído pela Lei 13.982/2020, objeto deste Acompanhamento. Entretanto, a ausência da integração de dados prevista no art. 12 da EC 103 também impacta os controles de outras políticas públicas, em valor não calculado neste trabalho.

159. Impacta, por exemplo: a verificação de renda das famílias inscritas no Cadastro Único; a avaliação da elegibilidade a outros benefícios assistenciais, como Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada, e à Tarifa Social de Energia Elétrica; a avaliação de irregularidades em folhas de pagamento de pessoal da Administração Pública; e a avaliação de irregularidades em folhas de pagamento de benefícios previdenciários e trabalhistas.

160. Vale ressaltar ainda que, conforme o 5º Relatório de Acompanhamento (peça 530, p. 23), o montante em pagamentos indevidos de Auxílio Emergencial pode ter chegado a R\$ 45,7 bilhões, já considerando os cancelamentos realizados. Grande parte desses pagamentos indevidos não foi detectado ou não é detectável por meio de cruzamento de bases de dados administrativas, portanto não foram cancelados e não entraram na mensuração de R\$ 4,87 bilhões deste achado. Essa estimativa refere-se a cotejamento entre o público-alvo estimado, com base na Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNADC), e os pagamentos efetuados.

161. A afirmativa de que a ausência do sistema integrado de dados previsto no art. 12 da EC 103 permitiu o deferimento de parcelas do Auxílio Emergencial a pessoas que não satisfaziam condições de elegibilidade, em montante estimado de R\$ 4,87 bilhões em 2020, foi questionada pelos gestores, que alegam que tais falhas ainda poderiam ocorrer, mesmo com o uso do referido sistema, por possíveis falhas em processos de trabalho da Dataprev em razão da celeridade do processamento e pela intempestividade dos registros administrativos nos cadastros disponíveis.

162. De fato, os motivos elencados pelo gestor também podem ter contribuído para os pagamentos indevidos verificados no Auxílio Emergencial. Entretanto, eles pouco se evidenciariam caso existisse o sistema integrado de dados que, pelo porte, comportaria parâmetros de processos de

trabalho adequados e de critérios de tempestividade; e seria um instrumento de gestão útil na fase de formulação da política, permitindo aos gestores a possibilidade de construir e validar cenários antes da sua implementação.

163. Considerando os argumentos apresentados e analisados no Apêndice I deste relatório, a equipe acatou a sugestão da retirada do valor de R\$ 4,87 bilhões de pagamentos indevidos da proposta de determinação e reformulou a proposta de ciência.

164. Quanto à necessidade de legislação específica, elencada no § 1º do art. 12 da EC 103 ('na forma da legislação'), a Lei 10.887/2004, convertida da MP 167/2004 e anterior à EC 103, dispõe que:

Art. 3º Para os fins do disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares, ativos e inativos, e pensionistas, na forma do regulamento.

165. Verifica-se que o conjunto de informações previsto na Lei 10.887/2004 é subconjunto dos dados do art. 12 da EC 103 e que não haveria conflito entre os dispositivos. Além disso, tanto o art. 12 da EC 103 quanto o art. 3º da Lei 10.887/2004 destinam-se a cumprir o inciso XI do art. 37 da CF/88 (teto remuneratório).

166. Ademais, a Lei 8.213/1991 prevê que:

‘Art. 124-D A administração pública federal desenvolverá ações de segurança da informação e comunicações, incluídas as de segurança cibernética, de segurança das infraestruturas, de qualidade dos dados e de segurança de interoperabilidade de bases governamentais, e efetuará a sua integração, inclusive com as bases de dados e informações dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, com o objetivo de atenuar riscos e inconformidades em pagamentos de benefícios sociais (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)’.

167. Portanto, considerando o art. 3º da Lei 10.887/2004 recepcionado pela EC 103 e o disposto no art. 124-D da Lei 8.213/1991, as obrigações dos entes federativos quanto à integração de dados de remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares, ativos e inativos, e pensionistas estariam disciplinadas por essas previsões legais. Com relação aos dados federais, identifica-se que sua integração e interoperabilidade também estariam obrigadas pela Lei 8.213/1991.

168. Assim, o arcabouço legal necessário, mencionado no §1º do art. 12 da EC 103, para autorizar a regulamentação do referido sistema, já estaria totalmente disponível. Além disso, apesar de a Emenda Constitucional 103 existir apenas desde novembro de 2019, há critérios legais prevendo a integração de parte relevante desses dados, pelo menos, desde 2004.

169. Verifica-se, entretanto, a ausência de normativos infralegais que regulamentem a matéria.

170. Neste sentido, a Nota Técnica SEI 52983/2020/ME, de 24 de novembro de 2020 (peça 597, p. 1-10), da Secretaria da Previdência, encaminhada a este Tribunal no âmbito da Fiscalização contínua das folhas de pagamento da Administração Pública (TC 018.709/2020-6, de relatoria do Min. Jorge Oliveira), informa que:

‘51. Em face do disposto no art. 12 da EC nº 103, de 2019, que, como já mencionado, além de ampliar a abrangência do sistema integrado de dados para incluir as informações do RGPS, dos sistemas de proteção social dos militares e dos programas de assistência social, fixou as diretrizes relativas às responsabilidades a serem assumidas pelos entes federativos na sua construção, fez-se necessário o detalhamento de sua disciplina, fixando-se as definições e conceitos fundamentais e estabelecendo-se as linhas básicas fundamentais à estruturação de ações e fixação de competências.

52. Nesse sentido, tendo chegado ao conhecimento desta Secretaria que se encontrava em elaboração, pelas correspondentes áreas técnicas, minuta de decreto que dispunha sobre temas da previdência e da assistência social, este órgão, considerando a compatibilidade dos assuntos que se pretendia regular, articulou a inserção, naquela proposta, do tratamento da matéria.

53. A equipe técnica deste órgão preparou, então, o conjunto de dispositivos que deveria integrar o regulamento, normas que, estabelecendo as condições e diretrizes gerais a serem observadas na estruturação e operação do sistema integrado de dados, dispõem sobre a definição dessa ferramenta, os principais componentes que deverão orientar a sua construção, o órgão a que cabe coordenar a montagem da plataforma e a que será conferida sua gestão, os aspectos que poderão ser objeto de disciplina por esse órgão no exercício dessas atribuições e as regras relativas ao compartilhamento das informações pelos entes federativos, inclusive no período anterior à entrada em operação do sistema.

54. Esses preceitos estão veiculados no artigo 4º da proposta de decreto, que está em discussão pelas áreas técnicas, em que se pretendem implementar possíveis alterações no Benefício de Prestação Continuada (BPC) (Processo SEI nº 10128.117103/2020-87), disciplinando-se os principais aspectos relativos ao sistema integrado de dados. O dispositivo encontra-se proposto nessa minuta nos seguintes termos:

‘Art. 4º O sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, consistirá em um conjunto organizado de sistemas, funcionalidades e bases de dados que permita a captação, o armazenamento e o compartilhamento de informações relativas às remunerações, proventos, pensões e benefícios dos diversos sistemas de proteção social referidos naquele dispositivo constitucional, em interação com outras bases de dados, sistemas e plataformas.

§ 1º Ato da **Secretaria Especial de Previdência e Trabalho** do Ministério da Economia disciplinará o sistema integrado de dados de que trata o caput, dispondo especialmente sobre:

I - a forma, conteúdo, periodicidade, prazos e outros requisitos para o encaminhamento, pelos órgãos, Poderes e entidades autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das informações relativas aos servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados a Regimes Próprios de Previdência Social, e aos militares ativos e inativos e seus pensionistas; (...)’

(destaques nossos)

171. Ainda conforme a NT SEI 52983/2020/ME, um dos principais insumos para o sistema integrado da EC 103 será o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas - eSocial, que prevê a inclusão de informações de cadastro, vínculos e folhas de pagamento de empresas e órgãos e entidades das três esferas, conforme o Decreto 8.373/2014:

‘Art. 2º O eSocial é o instrumento de **unificação da prestação das informações referentes à escrituração das obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas** e tem por finalidade padronizar sua transmissão, validação, armazenamento e distribuição, constituindo ambiente nacional composto por:

I - escrituração digital, contendo informações fiscais, previdenciárias e trabalhistas;

II - aplicação para preenchimento, geração, transmissão, recepção, validação e distribuição da escrituração; e

III - repositório nacional, contendo o armazenamento da escrituração.

§ 1º A prestação das informações ao eSocial substituirá, na forma disciplinada pelos órgãos ou entidades partícipes, a obrigação de entrega das mesmas informações em outros formulários e declarações **a que estão sujeitos:**

I - o empregador, inclusive o doméstico, a empresa e os que forem a eles equiparados em lei;

II - o segurado especial, inclusive em relação a trabalhadores que lhe prestem serviço;

III - as pessoas jurídicas de direito público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

IV - as demais pessoas jurídicas e físicas que pagarem ou creditarem por si rendimentos sobre os quais tenha incidido retenção do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF, ainda que em um único mês do ano-calendário.’

(destaques nossos)

172. Entretanto, há uma série de dificuldades de articulação, a qual envolveria todos os órgãos e entidades públicas de todos os entes, para concretizar o envio dessas informações. Após sucessivos adiamentos, o cronograma atual deverá ser finalizado apenas em julho de 2022, conforme Portaria Conjunta SEPRT/RFB 76, de outubro de 2020.

173. Assim, a despeito de todo o esforço empreendido pelos órgãos gestores do Auxílio Emergencial e de órgãos de controle para obter os dados de folha de pessoal, que se encontram espalhados pela Administração Pública, em diferentes poderes e esferas, não há garantias que tenham sido identificados e cancelados todos os pagamentos de Auxílio a servidores públicos, empregados públicos, militares e pensionistas no curso do Programa. Além disso, como já mencionado, a ausência desse sistema no processo inicial de concessão do Auxílio resultou em, pelo menos, R\$ 4,87 bilhões em pagamentos indevidos especificamente relacionados a dados do sistema integrado da EC 103.

174. Ante o exposto, em que pese: art. 12 da EC 103, em vigor há dois anos; art. 3º da Lei 10.887/2004, em vigor há quase duas décadas; Decreto 8.373/2014, em vigor há sete anos; e determinação desta Corte de Contas há cinco anos a respeito da instituição do referido sistema integrado:

‘9.3. determinar aos Ministérios do Planejamento e da Fazenda que informem a este Tribunal, no prazo de 30 dias, o atual estágio de implementação do sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos servidores e militares, ativos, inativos e pensionistas da União, estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do que determina o art. 3º da Lei 10.887/2004, indicando, caso o referido sistema ainda não esteja finalizado, as ações ainda pendentes e os prazos estabelecidos para seu término;’ (Acórdão 2.973/2016-TCU-Plenário)

175. O que se constatou foi a não implantação de tal sistema integrado. A versão preliminar deste relatório foi levada ao conhecimento dos gestores para comentários com a proposta de prazo de 365 dias para implantação do sistema integrado de dados pelo Ministério do Trabalho e Previdência, com determinação ao demais órgãos para, no prazo de 90 dias, viabilizar as informações necessárias para tanto.

176. A SPREV/ME manifestou-se quanto à inexecutabilidade da medida no prazo proposto e apresentou alternativas à proposta de encaminhamento, sendo acatada a sugestão de dividir a medida em três etapas para cumprimento: edição de atos normativos, instituição do sistema e articulação institucional. Também foi argumentada a necessidade de que os demais órgãos, além de viabilizarem informações, permitissem integrações de sistemas e oferecessem soluções tecnológicas para a estruturação do sistema; atribuições essas que foram acrescidas à proposta, além de se alterar o prazo inicialmente estabelecido para essa articulação institucional. Os argumentos do gestor e a análise da equipe de fiscalização estão dispostos no Apêndice I deste relatório.

177. Desta forma, propõe-se:

a) **Determinar** ao Ministério do Trabalho e Previdência, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

a.1) no prazo de 365 dias, promova a edição dos atos normativos necessários à instituição do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019;

a.2) no prazo de 365 dias após a edição dos atos normativos mencionados acima, conclua a instituição do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019; e

a.3) na vigência dos prazos acima, e com o apoio da Casa Civil, articule com os órgãos e entidades de outros poderes e esferas para que disponibilizem informações e dados de suas competências, permitam integrações de sistemas e viabilizem soluções tecnológicas capazes de estruturar o sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de

novembro de 2019; informando a este Tribunal quais órgãos e entidades apresentaram óbice ao compartilhamento de informações ou compartilharam informações de forma inadequada, ou outras dificuldades enfrentadas para obter e utilizar as informações, integrar os sistemas e estruturar o sistema integrado de dados;

b) **Determinar** ao Ministério da Economia, ao Ministério da Defesa, ao Ministério da Cidadania e ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, quando solicitadas pelo Ministério do Trabalho e Previdência para cumprimento da determinação acima, a ele disponibilizem informações e dados de suas competências, permitam integrações de sistemas e viabilizem soluções tecnológicas capazes de estruturar o sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019; medida essa cujo cumprimento será verificado pelo TCU quando do monitoramento das propostas deste sexto relatório de acompanhamento;

c) **Dar ciência** à Casa Civil, ao Ministério da Economia, ao Ministério do Trabalho e Previdência e ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que a mora em providenciar o sistema integrado de dados previsto no art. 12 da Emenda Constitucional 103, bem como os sucessivos adiamentos no cronograma do eSocial, podem ter gerado prejuízos à verificação de critérios legais e contribuído para o pagamento de cerca de R\$ 4,87 bilhões em desconformidade com as regras do Auxílio Emergencial instituído pela Lei 13.982/2020, no exercício de 2020.

178. Como benefícios das propostas, é possível elencar a redução da taxa de pagamentos indevidos, a melhor focalização de beneficiários e a maior disponibilidade de dados estruturados para diversas políticas públicas.

IV.2. Contribuições de outros órgãos foram incorporadas à execução da Política

179. Em razão da elevada procura pelo Auxílio Emergencial, bem como do desenho de controles de elegibilidade pautado, essencialmente, em cruzamentos de dados, tornou-se imperativa uma maior articulação entre órgãos para compartilhamento de bases de dados e *expertises*. Esse intercâmbio mais abrangente, que teve a contribuição dos órgãos de controle, foi conduzido pelo Ministério da Cidadania e pela Dataprev, configurando-se como uma boa prática a ser observada em outras políticas.

180. De acordo com a Lei 13.982, de 2 de abril de 2020, que instituiu o Auxílio Emergencial:

‘Art. 2º Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos: (...)

§ 11. Os órgãos federais disponibilizarão as informações necessárias à verificação dos requisitos para concessão do auxílio emergencial, constantes das bases de dados de que sejam detentores.’

(grifos nossos)

181. Assim, os controles foram implementados considerando as bases de dados disponíveis, inclusive de fontes externas, por meio processamentos automatizados para a avaliação de elegibilidade (‘motores’ de avaliação).

182. Das bases externas incluídas na análise de elegibilidade, destacam-se:

a) as bases do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), do INSS;

a) a base do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm), gerida à época pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, do Ministério da Economia (SEPT/ME);

b) as bases de dados das folhas de pagamento de militares ativos, inativos e pensionistas das Forças Armadas, incluindo informações de rendimento;

c) a base de brasileiros no Exterior, do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP);

- d) as extrações da Secretaria Especial da Receita Federal (RFB) com indicativos de contribuinte que recebeu rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70; que tinha posse ou propriedade de bens e direitos acima de R\$ 300.000,00; que tenha recebido rendimentos isentos acima de R\$ 40.000,00; e de dependentes incluídos nas declarações;
- e) as informações disponíveis de pessoas no Sistema Penitenciário em regime fechado ou com mandado de prisão expedido, que incluíram:
 - e.1) as bases de presos e de regime prisional do Departamento Penitenciário Nacional (Depen/MJSP);
 - e.2) a base de presidiários em regime fechado do estado de São Paulo;
 - e.3) as bases de detentos e respectivos regimes prisionais oriundos do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); e
 - e.4) as informações sobre a situação prisional do Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP), do CNJ.

183. Nesse contexto, vale citar a colaboração adicional da RFB, que (peça 515):

- a) implementou as mudanças necessárias na Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda de Pessoa Física (DIRPF), de forma a permitir a prestação de contas e o ressarcimento dos benefícios recebidos irregularmente, inclusive por pessoas caracterizadas como dependentes para fins de IRPF. Consoante Ofício 141/2021/SE/STI/CGGDI/MC (peça 576, pp. 3 e 4), 338.173 beneficiários devolveram o Auxílio Emergencial por meio do pagamento do Darf emitido na Declaração de Ajuste de Imposto de Renda de Pessoa Física de 2021;
- b) realizou cruzamentos com os beneficiários do Auxílio Emergencial ('malha fina') e identificou 389 mil pessoas com indícios de recebimento irregular;
- c) disponibilizou ao Ministério da Cidadania a relação de dependência entre filhos e pais da DIRPF do exercício de 2019, de modo a contribuir na identificação da composição familiar, tendo em vista o entendimento dos gestores de que 'o conceito de dependência tributária apresenta convergência razoável com a questão do núcleo familiar';

184. Cabe destacar também a contribuição dos órgãos de controle, incluindo este Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (CGU) e os Tribunais de Contas de Estados, Municípios e do DF (TCEs, TCMs e TCDF).

185. Conforme determinações deste Tribunal nos Acórdãos Plenários 2282/2020 e 1196/2020, de relatoria do Min. Bruno Dantas, o Ministério da Cidadania incorporou a avaliação mensal de requisitos de elegibilidade dos beneficiários do Auxílio Emergencial, a partir de outubro de 2020, bem como promoveu a inclusão de novas bases e aperfeiçoamento de controles, como a utilização de informações das folhas de pagamento das Forças Armadas na avaliação de elegibilidade.

186. Para mais, a partir da celebração de Acordos de Cooperação Técnica (ACT) do Ministério da Cidadania com o TCU e com a CGU, foram realizadas análises nas bases dos Auxílios Emergenciais, com o intuito de apoiar, com a disponibilização de informações e de alertas pertinentes, as ações de operacionalização e pagamentos do benefício, quanto ao cumprimento de requisitos legais.

187. A partir de procedimentos de auditoria focados em cruzamentos de dados realizados pelos órgãos de controle, o Ministério da Cidadania decidiu, só no ano de 2020, tornar inelegíveis pelo menos 2,14 milhões de situações, conforme Tabela 13 acima. Cabe destacar, especialmente, o esforço empreendido pelos órgãos de controle e pelo Ministério da Cidadania para obter e cruzar dados de folhas de pagamento dos Poderes Judiciário e Legislativo, das Forças Armadas, de empresas públicas e de Estados e Municípios, a fim de evitar pagamentos indevidos do Auxílio Emergencial.

188. Oriundos dos apontamentos realizados nos trabalhos de controle e do aprimoramento natural da Política, cita-se que foram incorporados na legislação:

- a) critérios de verificação da condição econômica da pessoa, que passou a incluir rendas não tributáveis, posse ou propriedade de bens e direitos (MP 1000/2020, art. 1º, VI e VII);
- b) critérios de avaliação de beneficiário do Auxílio Emergencial que seja dependente no IRPF de pessoa cuja renda ou bens superem os limites do benefício (MP 1000/2020, art. 1º, VIII);
- c) critério de óbito vinculado à instituição de pensão por morte de qualquer natureza (MP 1039/2021, art. 1º, XII); e
- d) critério de preso em regime fechado vinculado, como instituidor, à concessão de auxílio reclusão (MP 1039/2021, art. 1º, X).

189. Destaca-se, ainda, a implementação de Estratégia Integrada de Atuação contra fraudes no Auxílio Emergencial (EIAFAE), que contou com a Polícia Federal (PF), o Ministério da Cidadania, a Caixa Econômica Federal, o Ministério Público Federal (MPF), a RFB, a CGU e o TCU. Diversas operações da PF já foram deflagradas em todo o País contra fraudes no Auxílio e identificaram benefícios com suspeitas de fraudes.

190. Dada a urgência de implementação do Auxílio Emergencial, algumas bases e controles adicionais foram incorporados pelo Ministério da Cidadania e pela legislação ao longo do processo. Desta forma, cabe relatar que alguns apontamentos incluídos nesta Seção foram adicionados somente após o pagamento de lotes e parcelas do Auxílio, a partir do amadurecimento do processo e contribuição de outros órgãos.

191. Por fim, entende-se pertinente **recomendar** ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que avalie incorporar aos programas permanentes de Assistência Social as boas práticas de intercâmbio e utilização de dados de outros órgãos adotada nos controles do Auxílio Emergencial, aos moldes do disposto no art. 2º, § 11, da Lei 13.982/2020; com monitoramento a ser realizado pela Unidade Técnica.

V. MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E FINANCEIRO (AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA E DO *ACCOUNTABILITY*)

192. O presente capítulo avalia a implementação de mecanismos que favoreceram o controle social e o *accountability* sobre os pagamentos realizados no Auxílio Emergencial.

V.1. Insuficiência de controle e ações de ressarcimento de benefícios recebidos indevidamente

193. Não se verificou o controle do Ministério da Cidadania no pós-pagamento do Auxílio Emergencial, tampouco ações de recuperação de valores recebidos indevidamente por beneficiários. Os valores recuperados, oriundos de revisões e batimentos realizados, da fiscalização e apontamentos de órgãos de controle, da devolução voluntária de recursos via GRU e da devolução pelo IRRF/2021 via Darf são conhecidos, mas há um desconhecimento do órgão gestor do valor total a ser recuperado em pagamentos indevidos.

194. Para garantir o controle dos pagamentos, o Ministério da Cidadania informou (peça 591, p. 57-59) que toda a execução orçamentária e financeira do Auxílio Emergencial foi realizada em sistemas estruturantes do Governo Federal, com os seguintes mecanismos:

- a) instrução de processos no âmbito do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), com validações de todos os setores envolvidos em cada pagamento, coleta de autorização de pagamento pelo ordenador de despesa e o registro do pagamento realizado;
- b) realização de ordem bancária no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), em favor da Caixa Econômica Federal;
- c) validação e envio de arquivos entre a Dataprev e a Caixa; e
- d) acompanhamento dos créditos nas contas dos beneficiários e da devolução pela não movimentação de recursos das contas sociais digitais, por meio do envio de arquivos retorno da Caixa, detalhados em nível de parcela e beneficiário; e por meio do sistema Gerid/Dataprev (<https://consultaauxiliogestores.dataprev.gov.br/consultaauxilio>), que permite consultas quanto à situação do beneficiário, informações sobre concessão, bem como sobre pagamento e devolução de

valores e o tratamento das decisões judiciais com o cadastro, geração de listas de beneficiários para pagamento e consulta.

195. Por iniciativa dos órgãos de controle como TCU e CGU, foi feito o cancelamento de benefícios por parte do Ministério da Cidadania. Entretanto, não houve um controle dos valores recebidos a maior pelos beneficiários até a ocorrência de seus cancelamentos, a fim de serem restituídos ao erário por força da atuação ministerial. O TCU calculou o cancelamento de 4,9 milhões de benefícios, representando R\$ 10 bilhões de pagamentos indevidos. Para recuperação dos valores foi disponibilizada a emissão de GRU pela internet, uma forma de restituição voluntária de recursos. Imperou, portanto, a voluntariedade do beneficiário em devolver o recurso que considerou recebido indevidamente, sem qualquer ação coercitiva da gestão do Auxílio Emergencial.

196. Outro ponto que merece destaque é o ressarcimento de militares que receberam indevidamente o benefício. Mesmo com a utilização da estratégia de comunicação ativa para recuperação dos valores, com o envio de Short Message Service (SMS), o Ministério da Cidadania não tem controle do que foi recolhido pelo Ministério da Defesa, nem como foi feito esse recolhimento, se voluntário pelos militares ou se por retenção na folha de pagamentos. Isso porque o recolhimento é feito via GRU e o órgão gestor somente contabiliza o valor devolvido.

197. Cabe, na oportunidade, destacar que, segundo informado nos comentários do Ministério da Cidadania em relação a este achado, cuja análise se encontra no Apêndice I deste relatório, em relação a valores devolvidos, a estratégia de envio de SMS utilizada pelo Ministério para recuperação de valores conseguiu reaver R\$ 73,93 milhões, em apuração datada de 30/9/2021, sendo R\$ 31,93 milhões via GRU e R\$ 42 milhões via Darf. Foram também recuperados R\$ 1 bilhão no pagamento de Darfs no ajuste da Declaração de Imposto de Renda/2021, além de terem sido gerados Darfs ainda não pagos da ordem de R\$ 1,9 bilhão, conforme dados recebidos da Receita Federal em 7/10/2021.

198. A gestão incipiente do processo de ressarcimento dos benefícios recebidos indevidamente foi constada no Relatório de Avaliação do Ministério da Cidadania de 2020, elaborado pela CGU. Nesse relatório foi registrado que o Ministério da Cidadania possui dados de quem já efetuou a devolução voluntária, mas não possui estimativas de beneficiários que faltam providenciar o ressarcimento. Assim, foi recomendada a verificação dos beneficiários que receberam indevidamente o Auxílio Emergencial e não efetuaram devolução voluntária (total ou parcial) dos valores pertinentes, com consequente quantificação do montante a ser recuperado. Embora não tenha dados estruturados dos recursos pendentes de ressarcimento, o gestor afirmou à CGU que 'estão em andamento conciliações relativas as essas devoluções, com o intuito de identificar o beneficiário, o valor restituído e, se for o caso, o valor pendente de devolução para respectiva cobrança'.

199. Segundo a Portaria MC 631, de 14 de maio de 2021, cabe à Sagi, com o apoio técnico da SGFT, STI, Senarc, Secad e SPOG, o macroprocesso de gerenciamento de ações de ressarcimento. Esse macroprocesso tem como objetivo a gestão das ações administrativas que visem a recuperação de valores pagos indevidamente, consistentes na devolução voluntária dos recursos públicos por parte dos indivíduos identificados como inelegíveis, incluindo análise; apuração; procedimentos para ressarcimento voluntário, inclusive por meio de terceiros contratados; operacionalização para gestão da cobrança; e acompanhamento dos resultados.

200. Em que pese haver responsabilidades definidas pelo Ministério da Cidadania para o controle de ressarcimentos e recomendação da CGU no mesmo sentido, com a indicação de início de operacionalização ministerial, verificou-se que ainda não foram adotados mecanismos de controle para viabilizar a adoção de medidas de restituição ao erário dos valores recebidos indevidamente e não devolvidos voluntariamente por beneficiários do Auxílio Emergencial.

201. A falta de controle e de ações de ressarcimento, com intempestividade na cobrança de valores, acarreta prejuízo ao erário. Há, portanto, a necessidade de operacionalização de mecanismos de recuperação de pagamentos indevidos, considerando o custo-benefício da medida, uma vez que compreende valores sob a responsabilidade de um número considerável de pessoas indevidamente

contempladas.

202. Desta forma, cabe **determinar** ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução TCU 315, de 2020, para que, no prazo de trinta dias, identifique os beneficiários que receberam o Auxílio Emergencial em desacordo com a Lei 13.982/2020, a MP 1000/2020 ou a MP 1039/2021, com o correspondente valor pendente de devolução (total ou parcial) e, avaliando o custo-benefício, institua medidas de recuperação dos valores apurados; enviando ao TCU a lista com os nomes, CPF/NIS, valores e medidas adotadas.

203. A proposta acima visa a ampliação da restituição ao erário de valores pagos indevidamente com o Auxílio Emergencial.

V.2. Informações insuficientemente detalhadas, incompletas e desatualizadas no campo ‘Prestação de Contas’ do Portal do Ministério da Cidadania

204. As informações de prestação de contas dos recursos do Auxílio Emergencial e do Auxílio Emergencial Residual no Portal do Ministério da Cidadania não foram apresentadas de forma detalhada e tempestiva, e os dados do Auxílio Emergencial 2021 não estão disponibilizadas de forma direta, completa e atualizada, para atender ao princípio da transparência das informações e favorecer o controle social do benefício, conforme disciplina da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI).

205. Para o controle social do Auxílio Emergencial são feitas publicações na internet pelo Portal da Transparência, pelo Portal do Ministério da Cidadania e pelo Painel VIS DATA 3 beta.

206. O Portal da Transparência traz as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial e do Auxílio Emergencial Residual encaminhadas à Controladoria-Geral da União (CGU) pelo Ministério da Cidadania, e do Auxílio Emergencial 2021, enviadas pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), por meio dos serviços prestados nos Contratos Administrativos 4/2021 e 9/2021. No campo ‘Consulta’ há a possibilidade de realizar pesquisas por município, Unidade da Federação, CPF, nome do beneficiário e valor, como também de baixar os dados pelo *download* de tabelas, como informado pelo Ministério da Cidadania (peça 576, p. 3 e peça 591, p. 59).

207. Foi criado também o painel do VIS DATA 3 beta, uma interface específica do painel Bolsa Família e Cadastro Único no seu Município (BFNSM) com informações disponibilizadas pela Sagi/SE/MC (peça 582, p. 9) referentes à elegibilidade do benefício.

208. O Ministério da Cidadania comunicou que no seu Portal são publicadas informações consolidadas de pagamentos realizados, com periodicidade mensal, de acordo com a capacidade da equipe; informações de marcações de benefícios cancelados por apontamentos de órgãos de controle; de indicação de parcelas devolvidas voluntariamente pelo pagamento de Guia de Recolhimento da União (GRU); de indicação de parcelas devolvidas por cidadãos que tiveram rendimentos tributáveis acima de R\$ 22.847,76 em 2020 por meio de Documento de Arrecadação da Receita Federal (Darf); e de devoluções por não movimentação realizadas pelo agente pagador, a Caixa Econômica Federal (peça 576, p. 3 e peça 591, p. 59).

209. Em que pese a divulgação dessas informações no Portal do Ministério da Cidadania, a apresentação agrupada de dados não favorece a necessária transparência do pagamento do Auxílio Emergencial. A Figura 14 espelha a apresentação da Prestação de Contas 2020 nesse veículo de comunicação.

[Figura no original – instrução peça 618]

210. Ao apresentar os dados dos públicos do Aplicativo da Caixa e do Cadastro Único sem Bolsa agrupados, como mostra a Figura 14, o Ministério junta informações de dois públicos com características diferentes: um público novo, que se inscreveu para o recebimento do benefício durante o início da pandemia; e um público já conhecido por fazer parte do cadastro do Governo Federal, que pleiteava benefícios sociais há mais tempo. Isso pode ser decorrência do fato de que esses grupos foram tratados pela Secretaria Nacional do Cadastro Único (Secad), enquanto o grupo Bolsa Família foi tratado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), secretarias

distintas do órgão gestor do benefício.

211. Além disso, na Coluna (3) ‘Valores recuperados por solicitação do Ministério’ estão agrupados valores oriundos de revisões e batimentos realizados, da fiscalização e apontamentos de órgãos de controle como CGU e TCU, da devolução voluntária de recursos via GRU e da recuperação pelo IRRF/2021 via Darf, informações importantes que deveriam ser apresentadas em separado.

212. Verificou-se ainda, em consulta realizada no mês de setembro/2021 (peça 595), a apresentação de informações até março/2021, sem constar, portanto, pagamentos do Auxílio Emergencial e do Auxílio Emergencial Residual que ocorreram até julho/2021.

213. Quanto ao Auxílio Emergencial 2021, o Portal do Ministério da Cidadania apresenta apenas informações de quantidade de beneficiários (por público, região e Estado), no campo ‘Transparência’, com um *link* (‘Confira mais dados sobre o Auxílio Emergencial’) que leva ao painel VIS DATA com informações de valores por cotas e totais, por grupos, desta feita separados em Cadastro Único e Aplicativo Caixa; e outro *link* (‘Veja quem recebeu o Auxílio Emergencial na sua cidade’) que leva ao Portal da Transparência. Não há informação do pagamento do benefício, embora as quatro parcelas iniciais tenham sido pagas nos meses de abril a julho, já cabendo uma prestação de contas à sociedade.

214. Isso demonstra a falta de detalhamento, tempestividade, clareza, completude e atualização das informações apresentadas ao público no Portal do Ministério da Cidadania, que tem o objetivo de apresentar os números do processamento do benefício ao cidadão, devendo conter, no mínimo, o valor pago em cada grupo e o total de beneficiários, em que pese o volume de informações e a atuação dos servidores no pagamento do Auxílio. Além disso, para facilitar o acesso à informação, ela não deve estar pulverizada em painéis distintos, mas disponibilizada em plataforma única, como disposto no art. 3º, II, da Lei 14.129, de 29 de março de 2021, que alterou a LAI para normatizar o Governo Digital.

215. Assim, propõe-se **dar ciência** ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315, de 2020, que as informações de prestação de contas dos recursos do Auxílio Emergencial, Auxílio Emergencial Residual e Auxílio Emergencial 2021 no Portal do Ministério da Cidadania foram disponibilizadas intempestivamente; agrupando valores relativos a grupos distintos de beneficiários e origens diversas de devolução de recursos; e pulverizada em dois painéis, o que dificulta a transparência dos dados e a participação social no controle do benefício, princípios e diretrizes determinados nas Leis 12.527/2011 e 14.129/2021.

216. Como benefício da proposta, pretende-se evitar prejuízos futuros na transparência dos resultados e no acesso público à informação, fortalecendo o controle social.

VI. MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO TCU

217. As recomendações e determinações consideradas em cumprimento/em implementação (tópicos 20.2.c, 20.3 e 20.4.c do item 9.1 do Acórdão 1196/2020; e itens 9.3 e 9.5.3 do Acórdão 2282/2020) e parcialmente cumprida (tópico 20.4.a do item 9.1 do Acórdão 1196/2020) pelo Acórdão 1531/2021-TCU-Plenário serão analisadas nesta seção e estão classificadas conforme a temática estabelecida em capítulos do relatório anterior.

VI.1 Deliberações relacionadas aos Impactos Sociais e Econômicos do Auxílio Emergencial

218. A primeira recomendação estabelecida pelo **Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário** é a seguinte:

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Economia e ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que elaborem e divulguem avaliação integrada de risco sanitário, econômico e social para fundamentar a demanda por proteção social e a possível necessidade de prorrogação do auxílio emergencial;

219. Como resultado do primeiro monitoramento, o Acórdão 3086/2020-TCU-Plenário considerou que o item se encontrava em implementação, uma vez que havia necessidade de se realizarem

estudos para fundamentar a demanda por proteção social.

220. Na ocasião, o Ministério da Cidadania encaminhou plano de ação em que foram estabelecidas as competências para o tratamento dos riscos. Caberia ao Ministério da Saúde avaliar o risco sanitário, ao Ministério da Economia, o risco econômico, e ao Ministério da Cidadania, o risco social (peça 408, p.22).

221. No segundo monitoramento, a Casa Civil encaminhou documentos elaborados pelo Grupo de Trabalho (GT) instituído no âmbito do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19, dentre os quais se destacam: o histórico de reuniões do GT, a metodologia de trabalho e o plano de ação e gestão de riscos dos Ministérios da Cidadania e Economia, relacionados à viabilização do Auxílio Emergencial.

222. O Ministério da Saúde, por seu turno, informou que mantém rotina de elaboração semanal do 'relatório de Avaliação de risco considerando cenário Covid-19 no Brasil' (peça 473) em que apresenta o perfil epidemiológico nacional, com os cenários de risco por estado para casos e óbitos.

223. O Ministério da Cidadania encaminhou a Nota Técnica 89/2020 do Departamento de Avaliação em que analisou alocação dos recursos do Auxílio Emergencial sob a perspectiva de uso. Como 2/3 dos beneficiários se concentravam nos três primeiros decis de renda, este documento considera que o Auxílio é um forte instrumento distributivo.

224. Em que pesem os avanços de cada órgão, e por não haver ocorrido uma avaliação integrada entre esses órgãos, o Acórdão 1531/2021–TCU–Plenário considerou que o item permanecia em implementação.

225. Na ocasião deste terceiro monitoramento, a Casa Civil apresentou entendimentos contraditórios sobre a recomendação. A princípio, reiterou que esta havia perdido objeto dadas as sucessivas prorrogações do Auxílio Emergencial, bem como a instituição do Auxílio Brasil pela Medida Provisória 1.061, de 9 de agosto de 2021, que entrará em vigor após findar a última prorrogação estipulada pelo Decreto 10.740, de 5 de julho de 2021 (peça 584, p.4). Não obstante, considera o pleno atendimento dadas as avaliações individuais realizadas pelos órgãos setoriais e o monitoramento dos riscos pelo Comitê de Crise. O Órgão conclui que não é conveniente e oportuno a elaboração e divulgação de avaliação integrada dos riscos (peça 584, p. 4-5).

226. Cabe mencionar o envio de informações elaboradas pelo GT, o Plano de Governança das Ações do Governo Federal e os Relatórios dos *Workshops* de Boas Práticas de Enfrentamento à Covid-19. O primeiro evento tratou de temas relacionados à governança, principais ações, melhores práticas e lições aprendidas, e o segundo, da atuação dos Grupos de Trabalho temporários (peças 502, 586 e 587).

227. O Ministério da Cidadania, por meio da Assessoria Especial de Controle Interno, questionou à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança (SPOG) do Órgão, se a recomendação em tela fora tratada no âmbito do Grupo de Trabalho para Consolidação das Estratégias de Governança e Gestão de Riscos do Governo Federal, dada a sua participação e solicitou o encaminhamento das informações disponíveis (peça 570, p. 7).

228. No âmbito do referido GT, foram delimitados objetivos gerais e específicos em oito eixos prioritários de ação, dentre os quais a Saúde; o Emprego e Renda; e a Assistência Social. Em seguida, foi elaborada uma matriz integrada de riscos das ações do Governo Federal para o enfrentamento da Covid-19 e definido um plano de tratamento e mitigação de riscos para ações de governança e gestão de riscos concernentes às frentes prioritárias do Governo no combate à Covid-19 (peça 570, p. 9).

229. Não obstante, a matriz elaborada de riscos, no âmbito do Grupo de Trabalho para Consolidação das Estratégias de Governança e Gestão de Riscos do Governo Federal, não ocorreu de forma integrada pelos órgãos, como constata no documento obtido no âmbito do TC 016.708/2020-2 que trata do Acompanhamento da Governança de Centro de Governo durante o enfrentamento da pandemia de Covid -19 (peça 598).

230. Por exemplo, quando se trata de aumento demanda pelo auxílio emergencial que justifique sua

prorrogação ou ampliação do benefício assistencial, não foi aventada dentre as causas listadas e por conseguinte em medidas mitigadoras, o agravamento da crise sanitária ou a deterioração do mercado de trabalho.

231. E a importância de que os órgãos setoriais trabalhassem em conjunto na definição de riscos integrados, foi destaque no 3º Relatório de Acompanhamento desta unidade técnica.

78. Nessa linha, a apresentação de estudos que integrem dados sanitários, econômicos e sociais é fundamental para informar a sociedade sobre os **riscos e os custos envolvidos nas decisões que foram, estão sendo e serão tomadas**. A decisão pela primeira prorrogação do auxílio no formato original teve como fundamento a continuidade da crise sanitária. Porém, não foi apresentado estudo sobre dados da pandemia que possam, por exemplo, oferecer cenários otimista, realista e pessimista sobre como a pandemia continuará impactando a atividade econômica. Como consequência, o ritmo de recuperação econômica poderá impactar na transição entre o auxílio emergencial e uma política permanente, efetiva e sustentável de proteção da renda (peça 287, p. 23) (grifos nossos)

232. O Ministério da Cidadania, adicionalmente, encaminhou o Parecer de Mérito 1/2020 (peça 582, p. 215-230), bem como o Parecer de Mérito 2/2021 (peça 582, p. 41- 69), que embasaram, respectivamente, as Medidas Provisórias que estabeleceram o Auxílio Emergencial Residual e o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19).

233. Nos documentos que justificaram o AER e o AE 2021 houve análise dos aspectos sanitário, econômico e social de maneira conjunta. Quando da instituição do AER, em setembro de 2020, a pandemia estava disseminada em todo território nacional e estabilizada em um alto patamar de casos e mortes. O mercado de trabalho sofrera de maneira heterogênea e o nível de ocupação chegou ao menor nível da série histórica. A Nota Técnica do Ministério da Economia (peça 582, p. 196-207) evidenciou que na ocasião havia forte dependência do Auxílio Emergencial. De acordo com as estimativas do mês de julho, 35% dos domicílios brasileiros tinham sua renda composta em mais de 75% por valores pagos por esse benefício.

234. O entendimento do segundo monitoramento era de que a recomendação estava em implementação, uma vez que houve avanços nos trabalhos dos órgãos setoriais bem como o a instituição de GT pela Resolução 6, de 2 de junho de 2020, no âmbito do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19. Ocorre que, ao analisar a matriz de riscos elaborada pelos órgãos setoriais, observou-se que não houve avaliação de riscos **de forma integrada** visando a subsidiar as decisões do Governo Federal, em que pese tenham sido abordados aspectos sanitário, econômico e social para justificar as sucessivas prorrogações do benefício assistenciais. Por isso, considera-se que a recomendação do item 9.3 do Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário **não foi implementada**.

235. Considerando o término do Auxílio Emergencial, e que os gestores já encerraram suas iniciativas em busca da implementação, não serão feitos novos monitoramentos sobre esse item.

VI.2 Deliberações relacionadas a requerentes sem direito ao auxílio emergencial que foram contemplados

236. Considerando os riscos de inclusão indevida de beneficiários e o desperdício de recursos federais decorrentes, o TCU decidiu por meio do **Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário**:

9.1. com fulcro no art. 276, *caput*, do Regimento Interno/TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido na peça 4 destes autos, transcrito no Relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;

237. O exame do cumprimento das determinações exaradas no item 9.1 do Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário respeitará a ordem do despacho da medida cautelar no processo que tratou de representações que avaliaram a ocorrência de pagamentos indevidos de Auxílio Emergencial a militares; jovens de famílias de classe média, parentes de empresários e servidores públicos (TC 018.851/2020-7 – apensado a este processo).

238. A primeira medida referendada pelo **Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário** é a seguinte:

20.2 determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, *inaudita altera pars*, aos Ministérios da Defesa e da Cidadania a adoção de providências imediatas e suficientes para:

c) obter o ressarcimento dos valores já pagos irregularmente.

239. O Acórdão 3086/2020-TCU–Plenário considerou a determinação em cumprimento, dado que o ressarcimento, por ocasião do primeiro monitoramento, já havia sido iniciado, mas não concluído. De acordo com o Ministério da Defesa, até 29/9/2020, 90,25% dos beneficiários que reconheceram o benefício indevido ressarciram o erário, totalizando o valor de R\$ 27.770.451,00. Quando são considerados somente os militares da ativa, o percentual de devolução era de 98,81% (peça 399, p. 6).

240. No segundo monitoramento, de acordo com o Ministério da Defesa, até o final de janeiro de 2021, 44.771 benefícios pagos indevidamente foram recuperados, o que corresponde a R\$ 30.876.456,00, sendo que R\$ 16.384.004,00 foram recolhidos por glosa em folha de pagamento e R\$ 14.492.452,00 via Guia de Recolhimento da União (GRU).

241. O Ministério da Cidadania acrescentou que os militares estavam abarcados por estratégia de comunicação ativa, que consistia no envio de mensagens via SMS (Short Message Service) para os beneficiários do Auxílio Emergencial do público que se cadastrou por meio do aplicativo da Caixa identificados com indícios de pagamento indevido pela CGU ou pelo TCU, para informar a possibilidade de contestação do cancelamento ou, se confirmado o recebimento indevido, de devolução voluntária dos valores pagos (peça 497, p. 1 e 11-14).

242. Dada a continuidade do processo de ressarcimento, o Acórdão 1531/2021–TCU–Plenário considerou que a determinação permanecia em cumprimento.

243. Neste terceiro monitoramento, o Ministério da Cidadania informou que até 3/8/2021, 36.855 militares realizaram devolução no valor total de R\$ 26.518.929,51 (peça 582, p. 15). Não obstante, segundo o quantitativo do Ministério da Defesa, até o momento, 45.549 benefícios pagos indevidamente foram recuperados, como detalhada na Tabela 14 a seguir.

Tabela 14 - Auxílio Emergencial recebido indevidamente por militares e recuperados

Comando	Militares ativos	Militares Inativos	Pensionistas	Anistiados	Total
Marinha	3.143	264	525	0	3.932
Exército	30.914	692	3.588	0	35.194
Aeronáutica	4.311	257	1.829	26	6.423
Total Geral	38.368	1.213	5.942	26	45.549

Fonte: *E-mail* encaminhado pelo Ministério da Defesa em 19/8/2021 (peça 581, p. 7)

244. É imperioso esclarecer que, embora o Ofício de Requisição e o *e-mail* complementarmente enviado ao gestor em 12/8/2021 tenham solicitado informações até 31/7/2021, não é possível assegurar que os números informados se referem a esse período, uma vez que o Ministério da Defesa não especificou as datas de extração dos dados.

245. Ocorre que, após o envio das informações pelo Ministério da Defesa, a equipe de auditoria identificou militares que não devolveram o benefício recebido indevidamente e não foram instados a devolver, sendo 2.231 do Comando da Marinha, 593 do Comando do Exército e 1.657 do Comando da Aeronáutica (peça 567). Após questionamento ao Ministério da Defesa, o Órgão encaminhou, em caráter preliminar, os quantitativos correspondentes de cada Comando Militar, conforme a Tabela 15 a seguir (peças 571 e 594, p. 2-4).

Tabela 15 - Quantidade de militares que não devolveu o benefício recebido indevidamente e não foi cobrado

Comando	Militares Ativos	Militares Inativos	Pensionistas	Total
Marinha	2	120	2.109	2.231

Exército	0	0	0	0
Aeronáutica	268	6	2	276
Total Geral	270	126	2.111	2.507

Fonte: *E-mail* encaminhado pelo Ministério da Defesa em 9/9/2021 (peça 594, p. 2-4)

Nota: Dada ausência de informações do Comando Geral de Pessoal e unidades subordinadas, o quantitativo do Comando da Aeronáutica está desatualizado.

246. Outrossim, de acordo com informações encaminhadas pelo Comando da Marinha, como os pensionistas são abrangidos pela legislação comum, está impossibilitada de instaurar procedimentos administrativos para apuração de recebimentos indevidos pelos pensionistas. E acrescenta que remeteu a relação nominal dos 2.109 pensionistas ao Ministério Público Federal, que atribuiu à Procuradoria da República a remessa dos casos à Caixa Econômica Federal (peças 567 e 594, p. 2- 4).

247. Deve-se destacar que, entre janeiro e julho deste ano, houve restituição de 778 benefícios pagos irregularmente, o que equivale a um crescimento de 1,7% dos dados informados anteriormente. Em virtude da continuidade do processo de ressarcimento, considera-se que a determinação constante do item 20.2 'c' do Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário foi **parcialmente cumprida**, sem necessidade de novo monitoramento em razão da determinação proposta no tópico V.1 deste relatório, acima, relacionada à implementação pelo Ministério da Cidadania, gestor do Auxílio Emergencial, de medidas de recuperação de valores recebidos indevidamente por beneficiários.

248. O **Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário** também referendou a determinação abaixo:

‘20.3 determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Defesa, caso os ressarcimentos não tenham ocorrido até a data de fechamento da folha de pagamento do mês de maio, via Guia de Recolhimento da União (GRU), que seja realizada glosa no mesmo valor recebido pela pessoa que integra a folha, seja ela militar ativo, inativo ou pensionista; ‘

249. Como os gestores demonstraram a necessidade de apuração individual dos casos, o que inviabilizou a conclusão dos descontos na folha de pagamentos dentro do prazo originalmente determinado, o Acórdão 3086/2020-TCU-Plenário considerou a determinação em cumprimento.

250. No segundo monitoramento, o Comando do Exército informou que a glosa nos contracheques ocorre desde maio de 2020 (peça 498, p. 4). O Comando da Aeronáutica, por sua vez, informou que foram realizadas glosas nas folhas de pagamento e destacou que as unidades pagadoras permanecem analisando casos específicos de recebimentos ou glosas indevidos, dada a complexidade deste processo (peça 498, p. 11).

251. O Ministério da Defesa acrescentou que aproximadamente 53% dos recursos restituídos até o mês de janeiro de 2021 foram recolhidos por glosa em folha de pagamento, de um total de 44.771 benefícios pagos indevidamente. E, dadas as informações encaminhadas pelos gestores, o Acórdão 1531/2021-TCU-Plenário considerou que o item 20.3 permanecia em cumprimento.

252. Na ocasião deste terceiro monitoramento, esta unidade técnica solicitou ao Ministério da Cidadania informações sobre os controles instituídos para acompanhar o ressarcimento ao Erário dos valores recebidos indevidamente (peça 560, p. 3).

253. Em resposta, o Órgão esclareceu que, em que pese não acompanhe os processos nas unidades pagadoras que realizam o desconto em folha, implementou o Sistema de Devolução Voluntária que possibilita a emissão de GRU e a consulta quanto ao pagamento desses valores. Nesse sentido, o Ministério afirmou que os valores restituídos por glosa em folha dos militares foram contabilizados após identificação do pagamento na mesma base de Sistema de Devolução Voluntária, num total de 36.855 benefícios recebidos indevidamente pelos militares, o que equivale à restituição de R\$ 26.518.929,51 até 03/08/2021 (peças 576, p. 8-9 e 582 p. 15).

254. Dada a divergência no quantitativo da restituição de militares que ressarciram em janeiro e

julho deste ano, questionou-se ao Ministério da Cidadania sobre o valor restituído (peça 572).

255. O Órgão esclareceu que o procedimento somente é contabilizado como devolvido para o Ministério da Cidadania quando a unidade pagadora emite e recolhe a GRU para a Unidade Gestora 550027, identificando o CPF do beneficiário e o valor devolvido. Caso as unidades pagadoras realizem outro expediente para devolução dos recursos, o Órgão é impossibilitado de realizar o devido monitoramento desses descontos em folha (peça 582, p. 13).

256. À vista disso, solicitou-se ao Ministério da Defesa o(s) código(s) de devolução dos recursos, bem como a(s) Unidade(s) Gestora(s) (UG) beneficiada(s) quando do recolhimento da GRU pelas unidades pagadoras de cada Comando Militar (peça 594, p.1). Contudo, até o presente momento, não houve esclarecimentos.

257. No que se refere ao gerenciamento de ações de ressarcimento, cabe destacar as informações repassadas anteriormente pela Secretaria de Gestão de Fundos e Transferência (SGFT)

‘2.10. Nesse ponto, impende registrar que outras unidades do Ministério, dentre elas SENARC e/ou SECAD, são responsáveis por demandar às unidades pagadoras o acompanhamento e o devido desconto em folha, cabendo a esta pasta apenas execução do solicitado’. (peça 576, p. 6)

258. Contudo, deve-se ressaltar que, de acordo com a Portaria 631, de 14 de maio de 2021, a responsabilidade pelas ações de ressarcimento do Auxílio Emergencial cabe à Sagi, com apoio de outras unidades do Ministério da Cidadania, que, à exceção da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), estão subordinadas à Secretaria Executiva do Ministério.

259. Deve-se destacar que a ausência de controle por parte do Ministério da Cidadania no processo de recolhimento dos benefícios recebidos pelos militares, seja de maneira voluntária via GRU ou por glosa na folha de pagamento, foi analisada no achado sobre a insuficiência de controle e ações de ressarcimento de benefícios recebidos indevidamente (tópico V.1 deste relatório, acima), com determinação como proposta de encaminhamento.

260. Por isso, conclui-se que a determinação do item 20.3 do Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário foi **parcialmente cumprida**, não havendo necessidade de monitoramento.

261. Ainda em relação às medidas referendadas pelo Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário, o Tribunal decidiu:

20.4 determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 157 do Regimento, que:

a) no prazo de 01 (um) dia após o fechamento da folha de pagamento mensal, forneça ao Ministério da Cidadania as bases de dados da folha de pagamento de militares ativos, inativos e pensionistas das Forças Armadas, incluindo informações de rendimento e composição familiar, para viabilizar a verificação de requisitos da Lei 13.982/2020 em requerimentos eventualmente realizados por familiares de militares das Forças Armadas;

c) no prazo de 15 (quinze) dias, envie ao Ministério da Cidadania e ao Tribunal a lista identificada de militares ativos, inativos e pensionistas que ressarciram e não ressarciram o valor recebido indevidamente.

262. Em que pese o Ministério da Defesa enviasse desde maio de 2020 ao Ministério da Cidadania as suas bases de dados para análise de elegibilidade envolvendo servidores públicos militares, o Acórdão 3086/2020-TCU-Plenário considerou a determinação parcialmente cumprida por não haver evidências de que estivessem incluídas informações sobre a composição familiar desses militares.

263. No segundo monitoramento, como as informações apresentadas pelo Ministério da Defesa nada acrescentaram sobre o fornecimento de dados sobre a composição familiar dos demais integrantes das forças militares, o Acórdão 1531/2021-TCU-Plenário considerou que o item permanecia na condição de parcialmente cumprido.

264. Na ocasião deste terceiro monitoramento, o Ministério da Defesa informou inicialmente que envia, a pedido do Ministério da Cidadania, mensalmente ou quando há alterações consideráveis, as

bases de dados da folha de pagamento de militares ativos, inativos e pensionistas das Forças Armadas e acrescenta: ‘É importante salientar que há pequenas alterações mensais, tais como incorporação e baixa de militares temporários e do serviço militar inicial, passagem à reserva de militares ativos, falecimento, e instituição de novas pensões, dentre outros.(peça 568, p. 2)’.

265. Contudo, esta informação diverge do informado pelo Ministério da Cidadania. De acordo com o Órgão, a última base recebida refere-se ao mês de dezembro de 2020, sendo esta utilizada pela Dataprev no processo de habilitação e concessão de benefícios. Diante disso, e com o intuito de se evitar pagamentos indevidos dadas as mudanças nas informações de vínculos, o Órgão solicitou ao Ministério da Defesa, em junho de 2021, o envio da lista de militares constante de sua folha de pagamentos atualizada, considerando ativos, aposentados e pensionistas (peça 582, p. 108-109).

266. O Ministério da Defesa informou que, quando o Ministério da Cidadania constata a existência de integrantes da base de dados dos Comandos Militares entre os familiares do solicitante do Auxílio Emergencial, este encaminha o cruzamento ao Ministério da Defesa para que elabore um arquivo com rendimento bruto para verificação do requisito referente à renda familiar mensal total de até três salários-mínimos.

267. No que se refere à composição familiar, o Órgão esclareceu que somente há informação em suas bases de dados em relação aos dependentes que sejam beneficiários de pensão alimentar, uma vez que há necessidade de realizar cálculos atuariais das despesas com pensões militares concedidas e a conceder, e não de todos dependentes. E acrescentou que atua junto às Forças Armadas para adequar as bases de dados e atender plenamente esta determinação (peça 568, p.3).

268. Deve-se ressaltar que o item 20.4 ‘a’ do Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário determina ao Ministério da Defesa o envio mensal ao Ministério da Cidadania das bases de dados de folha de pagamentos dos militares ativos, inativos pensionistas das Forças Armadas, sem necessidade de que seja demandado, e que avalie a conveniência e oportunidade de fazê-lo quando não há alterações consideráveis.

269. Assim, diante das informações enviadas pelos Ministérios da Defesa e da Cidadania, considera-se que a determinação constante no item 20.4 ‘a’ permanece na condição de **parcialmente cumprida**, sem necessidade de novo monitoramento, em razão da determinação proposta no tópico IV.1 acima, de encaminhamento de bases de dados dos Ministérios da Economia, da Defesa, da Cidadania e do INSS, para a implementação do sistema integrado de dados disposto no art. 12 da Emenda Constitucional 103.

270. Para o cumprimento da determinação constante no item 20.4 ‘c’, não obstante o envio semanal do quadro resumo da devolução do Auxílio Emergencial, de acordo com o Ministério da Defesa, na ocasião do primeiro monitoramento, havia necessidade de depurar as listas enviadas pelo Ministério da Cidadania, dadas as inconsistências presentes nos arquivos. O Comando da Marinha acrescentou que necessitava realizar ajustes e inserir informações na lista identificada de militares ativos, inativos e pensionistas que ressarciram e não ressarciram o valor recebido indevidamente e, à vista disso, o Acórdão 3086/2020-TCU-Plenário considerou a determinação em cumprimento.

271. No segundo monitoramento, por existirem casos em análise no âmbito dos Comandos Militares e pelo fato de o Comando da Marinha atualizar a disponibilização dos dados por intermédio de um sistema, sem remetê-los ao TCU, como estabelece a determinação, o Acórdão 1531/2021-TCU-Plenário considerou que o item 20.4 ‘c’ permanecia em cumprimento.

272. Na ocasião do terceiro monitoramento, e em resposta ao questionamento desta unidade técnica, o Ministério da Defesa esclareceu que envia, mensalmente, desde maio de 2021, a lista de identificação de militares ativos, inativos e pensionistas que ressarciram e não ressarciram ao Ministério da Cidadania com vistas ao atendimento do item em tela.

273. Acrescentou que, para detalhar ao TCU a lista dos devedores que ressarciram e que não ressarciram, discriminando-os entre os que justificaram e não justificaram, o Ministério da Defesa solicitou prorrogação de prazo de quinze dias além do prazo concedido inicialmente, dia 27 de agosto. Contudo, até o presente momento, não foram enviadas as informações demandadas (peça 581, p. 3 e 594).

274. Em relação à recepção da lista dos militares que ressarciram as parcelas recebidas indevidamente do Auxílio Emergencial, a Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências (SGFT) do Ministério da Cidadania afirma que não recebeu tais informações.

275. Ocorre que, como mencionado anteriormente, cabe à Sagi, com apoio de outras unidades do Ministério da Cidadania como a SGFT, as ações de ressarcimento do Auxílio Emergencial e, por conseguinte receber a lista de identificação de militares ativos, inativos e pensionistas que ressarciram e não ressarciram ao Ministério da Cidadania. E por isso, considera-se que o item 20.4 'c' foi **parcialmente cumprido**, sem necessidade de monitoramento, por causa da determinação proposta no tópico V.1 deste relatório, acima, para o Ministério da Cidadania identificar os beneficiários pendentes de restituição e encaminhar a lista ao TCU.

VI.3 Deliberações relacionadas a Recursos Extraordinários transferidos sem comprovação de funcionamento dos equipamentos da Rede Suas

276. Em razão da importância de que os recursos das Portarias MCid 369/2020 e 378/2020 sejam efetivamente utilizados em favor de ações assistenciais para minorar a crise decorrente da pandemia, o TCU decidiu, por meio do **Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário**:

9.5.3. Recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que ao definir o Demonstrativo de Execução Físico-Financeira (DEFF) a ser utilizado para a prestação de contas da utilização dos recursos de que tratam as Portarias 369/2020 e 378/2020, do Ministério da Cidadania, inclua questões específicas relacionadas às ações socioassistenciais e à estruturação da Rede SUAS capazes de atestar a boa e regular aplicação dos recursos federais nas ações mais relevantes, a exemplo de itens que demonstrem as aquisições de equipamentos de proteção individual (EPI) e de alimentos, bem como de ações socioassistenciais visando ao enfrentamento da pandemia, como listado no art. 2º da Portaria 369/2020 do Ministério da Cidadania.

277. No primeiro monitoramento, como as ações adotadas pelo Ministério da Cidadania eram incipientes, já que as equipes da FNAS e SNAS realizaram reuniões para levantar os requisitos para atender às questões específicas, o Acórdão 3086/2020-TCU-Plenário considerou que esta recomendação se encontrava em implementação.

278. Posteriormente, no segundo monitoramento, em virtude de permanecer pendente a incorporação de questões específicas no módulo do DEFF referente ao exercício de 2020 no Sistema SUASweb, que seria disponibilizado no 2º semestre de 2021, o Acórdão 1531/2021-TCU-Plenário considerou que o item permanecia em implementação.

279. Na ocasião do terceiro monitoramento, considerando as informações encaminhadas anteriormente pelo Ministério da Cidadania e o prazo preferencial de abertura do DEFF estabelecido no §1º do art. 33 da Portaria 133, de 10 de dezembro de 2015, questionou-se ao Órgão quando seria disponibilizado o módulo DEFF no Sistema SUASweb e quais seriam as melhorias realizadas para atestar a boa e regular aplicação dos recursos repassados fundo a fundo (peça 572).

280. O Ministério informou que a disponibilidade do DEFF, referente ao exercício de 2020, estava prevista inicialmente para a primeira quinzena de setembro deste ano, e que se encontrava em fase de testes para verificar possíveis erros sistêmicos, com o objetivo de mitigar as falhas que porventura venham a ser identificadas (peça 582, p. 13).

281. Para atestar a boa e regular aplicação dos recursos previstos nas Portarias 369/2020 e 378/2020, foram desenvolvidos campos específicos para a inserção de dados. Nesse sentido, de acordo com o Órgão, para os recursos previstos na Portaria 369/2020, foram adicionados campos para cada uma das contas correntes abertas e suas possibilidades previstas de execução dos recursos repassados. Para os recursos previstos na Portaria 378/2020 foram adicionados campos contidos nas seções das contas correntes dos Blocos de Financiamento da Proteção Social Básica e Especial, dado que os recursos foram transferidos para as contas bancárias dos referidos blocos de financiamento.

282. Considerando a importância do controle social no âmbito do Suas, o Ministério ressaltou a

adição de:

‘questionamentos ao formulário do parecer destinado ao preenchimento dos Conselhos de Assistência Social, no qual o colegiado deverá apontar se ocorreu ou não em cada um dos entes federados desvios de finalidade na execução dos recursos transferidos e disciplinados pelas Portarias nº 369/2020 e 378/2020.’ (peça 582, p. 13-14).

283. Diante das informações apresentadas pelos gestores, considera-se que a recomendação **não foi implementada** pelo fato de o módulo ainda não ter ficado pronto e não ter sido disponibilizado aos gestores, com as alterações mencionadas, como também por não ter sido apresentado ao TCU documentos ou outras formas comprobatórias das melhorias efetuadas, como modelo impresso do DEEF alterado ou manual/tutorial de utilização do módulo com os ajustes; dispensando-se novo monitoramento.

VII. INDICADORES DA AUDITORIA COORDENADA DA OLACEFS

284. Como membro da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), o TCU está participando da ‘Auditoria coordenada de programas de ajuda socioeconômica que os países da região latino-americana implementaram no âmbito da Covid-19’, tendo por escopo o Auxílio Emergencial e o Auxílio Emergencial Residual, como benefícios assistenciais concedidos à população vulnerável durante a situação de emergência na saúde, no período de 1º a 31/12/2020.

285. A Auditoria, do tipo Desempenho, no que tange ao TCU, tem por objetivo avaliar a eficácia e a eficiência do Governo Federal Brasileiro na preparação, planejamento, execução, implementação, supervisão, controle, encerramento e prestação de contas do Auxílio Emergencial, benefício instituído durante a pandemia da Covid-19, com enfoque na erradicação da pobreza, paz, justiça e instituições eficazes (ODS 1 e 16), e atenção para a equidade e a perspectiva de gênero.

286. Para tanto, foram calculados vinte indicadores, que avalia as dimensões da eficácia e eficiência das ações, conforme metodologia externa, da Olacefs, padronizada para ser aplicada em programas variados e em diversos países e, portanto, possuem parâmetros gerais, que não levam em conta algumas particularidades do Auxílio Emergencial. Assim, os indicadores de eficácia e de eficiência ora apresentados, por não terem sido formulados para avaliação do Auxílio Emergencial, devem ser lidos com cautela e considerando limitações inerentes ao trabalho realizado.

287. Os vinte indicadores foram divididos em quatro eixos de atuação do Governo Federal. O Eixo 1 avalia a preparação do Governo Federal para atender às emergências de saúde; o Eixo 2 analisa a definição e a implementação de procedimentos que contribuam para o desenvolvimento do planejamento do Auxílio Emergencial; o Eixo 3 trata da inclusão de mecanismos de monitoramento e acompanhamento do Governo Federal na implantação e na execução do Auxílio Emergencial; e o Eixo 4 examina a definição de ações para avaliar o Auxílio Emergencial e a prestação de contas.

288. Pela interpretação de escala da Auditoria da Olacefs, representada na Tabela 4 do Apêndice H deste relatório, o indicador entre 0% e 25% evidencia que o Governo teve ‘ações insuficientes’, entre 26% e 50%, o Governo ficou ‘em formação’; entre 51% e 75%, o Governo estava ‘em desenvolvimento’; e de 76% a 100%, o Governo esteve ‘otimizado’.

289. Para caracterizar cada eixo foi feita a média aritmética com a soma dos indicadores de eficácia e de eficiência dividida pelo número de indicadores de eficácia e eficiência. Esse valor foi interpretado conforme a escala acima mencionada. Como resultado geral da Auditoria Coordenada da Olacefs, foi calculado o Índice Integrado de Eficácia e o Índice Integrado de Eficiência, novamente pela média aritmética.

290. A especificação dos indicadores e o cálculo efetuado estão demonstrados no Apêndice H deste relatório. Os resultados da avaliação de cada indicador nos quatros eixos, e o resultado geral dos indicadores de eficácia e eficiência estão apresentados na Figura 15 abaixo.

[Figura no original – instrução peça 618]

VIII. CONCLUSÃO

291. O Auxílio Emergencial representou, em 2020, uma iniciativa governamental de alta materialidade orçamentária, com grande impacto nas finanças públicas e no equilíbrio fiscal. As despesas para custear o benefício, que originalmente foram orçadas em R\$ 98 bilhões, considerando sua prorrogação e a instituição do Auxílio Emergencial Residual, elevou-se para R\$ 295,37 bilhões, que representa uma ampliação de mais de 200%, somente no exercício anterior.

292. Com a continuidade da pandemia e os efeitos dela decorrentes, houve a necessidade da manutenção do benefício. A criação do Auxílio Emergencial 2021 gerou novo impacto na gestão orçamentária, que teve que alocar recursos no total de R\$ 62,60 bilhões para custear o benefício no corrente ano, já incluído o valor da sua prorrogação até outubro de 2021.

293. As despesas com o Auxílio até julho de 2021, considerando os pagamentos aos beneficiários pelo processamento normal e via contestação extrajudicial e decisão judicial, alcançaram a cifra de R\$ 330,35 bilhões. Além disso, para operacionalização do Auxílio, foi pago às contratadas, Dataprev, Caixa e Correios, no mesmo período, o total de R\$ 856,24 milhões, restando o valor de R\$ 288,98 milhões a liquidar com essas despesas contratuais. Esses números colocam o Auxílio Emergencial como a iniciativa de maior materialidade entre todas as políticas governamentais associadas ao combate da Covid-19, e representam substancial impacto fiscal, contribuindo para a elevação do déficit e do endividamento públicos.

294. Com o término do Auxílio Emergencial em outubro de 2021, o Governo Federal tem um grande desafio voltado à proteção social para a situação de pobreza, especialmente da população mais vulnerável do País, em período pós-pandemia, com a tímida recuperação das variáveis de emprego demonstradas pelos indicadores de mercado de trabalho no Apêndice F deste relatório. Para tanto, está em implantação o Programa Auxílio Brasil, instituído em 9 de agosto de 2021.

295. Ao se analisar o impacto do desenho do Auxílio Emergencial nos resultados do programa, destaca-se que o cadastramento via autodeclaração em plataforma digital mostrou-se uma alternativa rápida e abrangente para alcançar beneficiários na situação pandêmica, mas, por outro lado, apresentou fragilidades com riscos de declarações falsas e uso indevido de CPFs, observadas no maior número de cancelamentos para o público do aplicativo. A inclusão indevida de beneficiários, avaliada nos relatórios anteriores, causada pela dificuldade de comprovação da composição familiar nos domicílios, de comprovação da existência de uniões conjugais com a coabitação dos casais e de se aferir o endereço dos beneficiários, restou caracterizada; tendo decorrido, também, pela insuficiência de controle governamental. Esse quadro ocasionou divergências no valor médio *per capita* recebido pelos beneficiários cadastrados via aplicativo e pessoas integrantes do Cadastro Único. Essas limitações do modelo autodeclaratório devem ser consideradas na concepção de novas políticas de proteção social que substituirão o Auxílio Emergencial.

296. Outro impacto das regras do programa no resultado do Auxílio Emergencial foi a limitação de acesso a beneficiários assistenciais durante a pandemia pelo encerramento do prazo de cadastramento via aplicativo em 2 de julho de 2020. Essa regra de impedir o ingresso de novos beneficiários a partir de 2 de julho considerou a curta duração do benefício, inicialmente previsto para quatro meses; mas, com a continuidade do Auxílio, desconsiderou as oscilações no mercado de trabalho que afetaram a renda dos informais no período, deixando desamparados trabalhadores que atenderiam aos critérios do benefício.

297. Analisando-se a focalização do público-alvo constata-se que a ausência de estruturação do sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões previsto no artigo 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, contribuiu para a inclusão indevida de beneficiários, com pagamento no montante aproximado de R\$ 4,87 bilhões, correspondente a parcelas canceladas. Fortalece esse achado a constatação de que o intercâmbio e a utilização de base de dados de diversos órgãos utilizados nos cruzamentos de informações e a atuação conjunta de órgãos contra a fraude foram pontos fortes na execução do Auxílio Emergencial.

298. Na análise do *accountability*, foi constatada a insuficiência de acompanhamento e controle da restituição de valores pagos indevidamente pelo Ministério da Cidadania, gestor do benefício, que precisa adotar ações corretivas para recomposição do erário.

299. Por fim, a avaliação do controle social demonstrou que, apesar de as informações de prestação de contas do Auxílio Emergencial estarem disponibilizadas na *internet*, não estão apresentadas de forma detalhada, tempestiva, direta, completa e atualizada, a fim de que o cidadão possa entender a origem das despesas apresentadas. Essas inconsistências devem ser sanadas para a transparência das informações do benefício.

300. Ao final deste relatório é apresentado o cálculo de vinte indicadores de eficácia e eficiência para avaliar a gestão governamental no manejo da crise sanitária vivenciada no ano de 2020, parte do trabalho que o TCU está desenvolvendo, como membro da Olacefs, de auditoria de desempenho coordenada pelo Equador sobre os programas de ajuda socioeconômica dirigidos ao público vulnerável e implementados pelos governos participantes durante a pandemia de Covid-19.

301. Como parte significativa das deliberações que o TCU expediu neste processo de Acompanhamento do Auxílio Emergencial e nos processos apensados já foi considerada implementada pelos Acórdãos TCU-Plenário 3086/2020 e 1531/2021, este relatório realizou o terceiro monitoramento apenas das medidas que se encontravam em implementação/cumprimento. Os itens ora considerados não implementados e parcialmente implementados não serão objeto de novo monitoramento

302. Deverão ser monitoradas as propostas de recomendação e determinação apresentadas neste sexto Relatório de Acompanhamento. Em que pese a Portaria Segecex 12/2020, em seu art. 4º, § 3º, II, dispor que o cumprimento das determinações exaradas em relatórios de acompanhamento deve ser monitorado no próprio processo, em razão da coexistência de recomendações e em função do volume destes autos, entende-se cabível monitorar as propostas ora apresentadas em processo específico de Monitoramento a ser autuado.

303. A Figura 16 abaixo sintetiza os percentuais de cumprimento das deliberações desde o primeiro monitoramento. O registro detalhado consta do Apêndice G deste relatório.

[Figura no original – instrução peça 618]

304. É importante ressaltar que as medidas deliberadas pelo TCU contribuíram para o aperfeiçoamento do processo de concessão e manutenção do Auxílio Emergencial e para a definição das novas regras do Auxílio Emergencial Residual. Como benefícios efetivos alcançados destacam-se a recuperação dos cerca de R\$ 254,12 milhões até janeiro de 2021 por meio do sistema criado para devolução voluntária determinado pelo TCU; a economia estimada de R\$ 12,3 bilhões pelos cancelamentos realizados até julho de 2021; e o pagamento de R\$ 1 bilhão por meio do Darf de Devolução do Auxílio Emergencial disponibilizado na Declaração de Ajuste de Imposto de Renda de Pessoa Física de 2021.

305. Com este 6º Relatório de Acompanhamento encerra-se o presente trabalho, iniciado com o Auxílio Emergencial, passando pelo Auxílio Emergencial Residual e finalizando com dados consolidados do Auxílio Emergencial 2021 (sem considerar sua prorrogação).

306. Para finalizar, mais uma vez registram-se os méritos do Ministério da Cidadania, do Ministério da Economia, da Dataprev e da Caixa Econômica Federal no processamento do Auxílio Emergencial, do Auxílio Emergencial Residual e do Auxílio Emergencial 2021; como também na implementação das propostas oriundas deste Acompanhamento, que visam contribuir para o aumento da transparência, eficiência e efetividade do benefício.

IX. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

307. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Bruno Dantas, com as seguintes propostas:

Resultado do Monitoramento

a) **Considerar** como resultado do monitoramento das deliberações prolatadas neste Relatório de Acompanhamento e nos processos apensos:

a.1) em relação ao Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário, **parcialmente cumpridos** os tópicos 20.2.c,

20.3, 20.4.a e 20.4.c do item 9.1; e

a.2) em relação ao Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário, **não implementados** os itens 9.3 e 9.5.3;

Congresso Nacional

b) **Informar** à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de acompanhamento das medidas relacionadas ao coronavírus que o Tribunal de Contas da União avaliou a implementação até julho de 2021 do Auxílio Emergencial instituído pela Lei 13.982/2020 e decorrentes e concluiu que:

b.1) até o mês de julho de 2021, foram pagos R\$ 330,35 bilhões do Auxílio Emergencial, do Auxílio Emergencial Residual e do Auxílio Emergencial 2021, por processamento ordinário e pagamentos feitos por contestação extrajudicial e determinação judicial, o que equivale a 85,93% dos créditos extraordinários abertos para pagamento do benefício, a 68,77 milhões de pessoas, que compõem, aproximadamente, 59 milhões de famílias;

b.2) até o mês de julho de 2021, foram cancelados 4,9 milhões de benefícios, representando cerca de 7% do total de elegíveis e proporcionando economia estimada em R\$ 12,3 bilhões;

b.3) até o mês de julho de 2021 foram contemplados com o Auxílio Emergencial 6.661 pessoas que promoveram contestações extrajudiciais na Defensoria Pública da União e 119.399 pessoas que ingressaram com ações judiciais contra indeferimentos;

b.4) até o mês de julho de 2021 foi pago o total de R\$ 856,24 milhões em despesas operacionais para a Caixa, a Dataprev e os Correios, referentes a serviços prestados para o pagamento do Auxílio Emergencial aos beneficiários, restando R\$ 288,98 milhões a liquidar dos contratos firmados no valor total de R\$ 1,14 bilhões;

b.6) foram recuperados R\$ 1 bilhão por meio do pagamento do Darf emitido na Declaração de Ajuste de Imposto de Renda de Pessoa Física de 2021; e

b.5) constatou-se que 45% das recomendações e determinações proferidas pelo TCU no âmbito deste acompanhamento e processos apensados foram implementadas/cumpridas; 21% estão parcialmente cumpridas/implementadas; e 34% não foram implementadas pelos órgãos aos quais foram dirigidas, conforme pode ser verificado na Tabela 1 do Apêndice G, que deverá ser anexada ao Aviso;

Poder Executivo Federal

c) **Determinar** ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 30 dias, identifique os beneficiários que receberam indevidamente o Auxílio Emergencial com o correspondente valor pendente de devolução (total ou parcial) e, avaliando o custo-benefício, institua medidas de recuperação dos valores apurados; enviando ao TCU a lista com os nomes, CPF/NIS, valores e medidas adotadas;

d) **Determinar** ao Ministério do Trabalho e Previdência, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

d.1) no prazo de 365 dias, promova a edição dos atos normativos necessários à instituição do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019;

d.2) no prazo de 365 dias após a edição dos atos normativos mencionados acima, conclua a instituição do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019;

d.3) na vigência dos prazos acima, e com o apoio da Casa Civil, articule com os órgãos e entidades de outros poderes e esferas para que disponibilizem informações e dados de suas competências, permitam integrações de sistemas e viabilizem soluções tecnológicas capazes de estruturar o sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019; informando a este Tribunal quais órgãos e entidades apresentaram óbice ao compartilhamento de informações ou compartilharam informações de forma inadequada, ou outras dificuldades enfrentadas para obter e utilizar as informações, integrar os sistemas e estruturar o

sistema integrado de dados;

e) **Determinar** ao Ministério da Economia, ao Ministério da Defesa, ao Ministério da Cidadania e ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, quando solicitadas pelo Ministério do Trabalho e Previdência para cumprimento da determinação acima, a ele disponibilizem informações e dados de suas competências, permitam integrações de sistemas e viabilizem soluções tecnológicas capazes de estruturar o sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019;

f) **Dar ciência** ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

f.1) o modelo de autodeclaração via cadastramento digital adotado no Auxílio Emergencial acarretou mais fragilidades e riscos, contribuindo para a ocorrência de pagamentos indevidos, em prejuízo à focalização de beneficiários da Lei 13.982/2020; e

f.2) as informações de prestação de contas dos recursos do Auxílio Emergencial, Auxílio Emergencial Residual e Auxílio Emergencial 2021 no Portal do Ministério da Cidadania foram disponibilizadas intempestivamente; agrupando valores relativos a grupos distintos de beneficiários e origens diversas de devolução de recursos; e pulverizada em dois painéis, o que dificulta a transparência dos dados e a participação social no controle do benefício, princípios e diretrizes determinados nas Leis 12.527/2011 e 14.129/2021;

g) **Dar ciência** à Casa Civil, ao Ministério da Economia, ao Ministério do Trabalho e Previdência, à Secretaria Especial da Receita Federal e ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que a mora em providenciar o sistema integrado de dados previsto no art. 12 da Emenda Constitucional 103, bem como os sucessivos adiamentos no cronograma do eSocial, podem ter gerado prejuízos à verificação de critérios legais e contribuído para o pagamento de cerca de R\$ 4,87 bilhões em desconformidade com as regras do Auxílio Emergencial instituído pela Lei 13.982/2020, no exercício de 2020;

h) **Recomendar** ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

h.1) apresente medidas para mitigar as fragilidades identificadas nos critérios de autodeclaração de composição familiar, endereços e renda, para recebimento de benefícios assistenciais, que acarretaram mais fragilidades e riscos, contribuindo para a ocorrência de pagamentos indevidos no Auxílio Emergencial, em prejuízo à focalização de beneficiários da Lei 13.982/2020;

h.2) elabore estudos técnicos prévios à formulação ou reformulação de Políticas e de Programas de Assistência Social, Distribuição de Renda e de Concessão de Benefícios, subsidiando o formulador de políticas públicas com dados e informações, com o objetivo de evitar disparidades de valor *per capita* de benefícios assistenciais, que acarretaram falta de equidade no valor *per capita* distribuído aos diferentes grupos de beneficiários da Lei 13.982/2020;

h.3) estude alternativas para prestar Assistência às pessoas que ficaram desamparadas em decorrência do prazo para requerimentos do Auxílio Emergencial, que encerrou em 2 de julho de 2020 (art. 9º-A do Decreto 10.316/2020), e da redução de concessões no Programa Bolsa Família desde maio de 2020;

h.4) considere os avanços permitidos pelo gradual processo de vacinação da população para retomada dos procedimentos de atualização, revisão e averiguação do Cadastro Único, a fim de propiciar o acompanhamento das variações socioeconômicas dos beneficiários da Assistência Social, a correta focalização de beneficiários e a interrupção de pagamentos com inconsistências identificadas; e

h.5) avalie incorporar aos programas permanentes de Assistência Social as boas práticas de intercâmbio e utilização de dados de outros órgãos adotada nos controles do Auxílio Emergencial, aos moldes do disposto no art. 2º, § 11, da Lei 13.982/2020;

Providências Internas

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

i.1) à Câmara dos Deputados;

i.2) ao Senado Federal;

i.3) à Casa Civil da Presidência da República;

i.4) ao Ministério da Defesa;

i.5) ao Ministério da Economia;

i.6) ao Ministério da Cidadania;

i.7) ao Ministério da Saúde;

i.8) à Controladoria-Geral da União (CGU);

i.9) ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19), coordenado pela Procuradoria-Geral da República;

i.10) à Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social;

i.11) à Caixa Econômica Federal;

i.12) à Procuradoria Regional da República em Minas Gerais e no Ceará, em razão das ações civis públicas em andamento; e

i.13) à Secretaria do Tesouro Nacional;

j) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, **fazer constar** na ata da Sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de a SecexPrevidência:

j.1) utilizar como subsídio para análise do TC 005.998/2020-4 os dados apurados neste Acompanhamento do Auxílio Emergencial 2021 relacionados à fila no Programa Bolsa Família em 2021;

j.2) atuar processo específico para monitoramento das determinações e recomendações expedidas acima; e

k) **arquivar** os presentes autos, com fundamento no artigo 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se do sexto relatório de acompanhamento do auxílio emergencial e de outras medidas relacionadas à assistência social, referente às ações ocorridas até julho de 2021, com o objetivo de contribuir para as respostas do Poder Público à crise ocasionada pela covid-19, por meio da coleta, análise e comunicação de dados públicos e disponíveis.

2. Este trabalho insere-se no Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 e do Programa Coopera – Programa de Atuação no Enfrentamento da Crise da Covid-19, ambos no âmbito deste Tribunal, contemplando diversas ações de orientação, parceria e diálogo.

3. O auxílio emergencial foi concebido, inicialmente, para vigorar por três meses, tendo sido prorrogado por mais dois meses, com a abertura de crédito extraordinário, no valor de R\$ 101,6 bilhões, totalizando o montante orçamentário de R\$ 254,24 bilhões. Ainda, a Medida Provisória 1.000, de 2 de setembro de 2020, instituiu, até 31 de dezembro de 2020, o auxílio emergencial residual, a ser pago em até quatro parcelas mensais no valor de R\$ 300,00 ao trabalhador beneficiário do auxílio emergencial de que trata a Lei 13.982/2020.

4. Com o recrudescimento da pandemia no início do 2021 e a necessidade de medidas de isolamento social em meio a um mercado de trabalho sem recuperação da queda observada no ano anterior, acabou se tornando necessária a criação de um novo auxílio emergencial, que pudesse manter um nível mínimo de renda para a população mais vulnerável.

5. Sendo assim, a MP 1.039, de 18 de março de 2021, instituiu o auxílio emergencial 2021 (AE 2021), suportado por créditos extraorçamentários da ordem de R\$ 42,6 bilhões, os quais atenderam cerca de 45,6 milhões de beneficiários em quatro parcelas de R\$ 250,00, à exceção de mulheres provedoras de famílias monoparentais e beneficiários em família unipessoal, que receberam R\$ 375,00 e R\$ 150,00 mensais, respectivamente.

6. Em suma, os elegíveis para essa fase foram os trabalhadores beneficiários do Auxílio Emergencial e do Auxílio Emergencial Residual, elegíveis em dezembro de 2020.

7. Registro a inovação trazida pela Lei 14.171/2021, que ampliou a possibilidade de ser homem ou mulher a pessoa provedora de família monoparental, inserindo mudança no critério de elegibilidade da Lei 13.982/2020 bem depois de concluído o pagamento daquela primeira versão do auxílio, com impacto em toda a cadeia normativa.

8. Sobre o assunto, importante mencionar que o TCU vem atuando de forma bastante ativa por meio de processos de minha relatoria, notadamente o TC 016.834/2020-8, o qual, em sua quinta etapa de acompanhamento, recém julgada por meio do Acórdão 2.909/2021-TCU-Plenário, atualizou as informações acerca da concessão do Auxílio Emergencial 2021.

9. A principal diferença do referido processo em relação a este acompanhamento está na substituição de modelos estatísticos pelo emprego de técnicas de análise e cruzamentos de dados, com intenção de investigar a execução do programa de governo a partir do nível mais detalhado, ou seja, dos registros administrativos do beneficiário e de sua família.

II – HISTÓRICO DAS ETAPAS DO ACOMPANHAMENTO E ESCOPO DA SEXTA ETAPA

10. O primeiro relatório, referente ao mês de abril de 2020, resultou no Acórdão 1.428/2020-TCU-Plenário, e tratou da primeira parcela do benefício. O segundo, apreciado por meio do Acórdão 1.764/2020-TCU-Plenário, tratou dos dados acumulados das ações para os meses de abril e maio daquele ano, o que incluiu a operacionalização da segunda parcela do auxílio emergencial.

11. O terceiro relatório, julgado pelo Acórdão 2.282/2020-TCU-Plenário, analisou as ações relativas ao auxílio emergencial até o mês de julho de 2020 e, entre outras deliberações, determinou ao

Ministério da Cidadania que realizasse verificação mensal de elegibilidade dos beneficiários, cessando os pagamentos quando detectado descumprimento dos requisitos legais previstos.

12. A quarta etapa, julgada pelo Acórdão 3.086/2020-TCU-Plenário, além de atualizar até agosto de 2020 as informações sobre execução do benefício, incorporou análises adicionais e atualizou as constatações apresentadas no relatório anterior, que envolveram os impactos sociais e econômicos do auxílio emergencial, os pagamentos a requerentes sem direito, a falta de acesso a parte do público-alvo e a transferência de recursos extraordinários para estados e municípios.

13. A quinta etapa, julgada por meio do Acórdão 1.531/2021-TCU-Plenário, atualizou as informações sobre a execução do auxílio emergencial até janeiro de 2021. Naquela etapa foram reanalisadas as medidas adotadas pelos gestores envolvidos a partir das deliberações expedidas pelo TCU e, ainda, foi realizado o segundo monitoramento do grau de sua implementação.

14. A presente etapa atualiza as informações sobre execução do Auxílio Emergencial e do Auxílio Emergencial Residual, incorporando aos dados informados nos relatórios anteriores os processamentos ocorridos de fevereiro a julho de 2021; e traz informações consolidadas sobre o Auxílio Emergencial 2021, considerando os processamentos de abril a julho de 2021.

15. De forma análoga, dá continuidade ao monitoramento das medidas adotadas pelos gestores envolvidos a partir das deliberações expedidas pelo TCU consideradas em cumprimento/implementação no relatório anterior.

16. Assim como nas fases anteriores, com o intuito de assegurar a atuação tempestiva deste Tribunal, os resultados preliminares desta etapa foram encaminhados ao Ministério da Cidadania, que por sua vez apresentou seus comentários, os quais foram considerados pela unidade instrutora em sua análise, em linha com o art. 14 da Resolução TCU 315/2020.

III – DADOS DA EXECUÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL ATÉ JULHO/2021

17. Considerando os desembolsos realizados até o final do mês de julho de 2021, chega-se ao total de R\$ 330,35 bilhões, sendo R\$ 231,92 bilhões com o benefício original, R\$ 63,12 bilhões com o auxílio residual e R\$ 34,98 bilhões com o AE 2021, além de R\$ 329,59 milhões em pagamentos feitos por contestação extrajudicial e determinação judicial.

18. Se levarmos em consideração os créditos extraordinários abertos também para o auxílio emergencial 2021, os pagamentos efetuados até julho de 2021 equivalem a 85,93% desses créditos, que totalizam R\$ 384,45 bilhões.

19. Foram contempladas 68,77 milhões de pessoas, de um total de 59,2 milhões de famílias. Buscou-se computar nos dados todas as pessoas e famílias que foram beneficiadas pelo auxílio emergencial em pelo menos uma parcela.

20. As tabelas 2, 3 e 4, apresentadas no relatório que precede este voto (itens 35, 37 e 41 da instrução), resumem a quantidade e os montantes desembolsados nos meses de abril de 2020 a julho de 2021.

21. De outra parte, assim como ocorreu nos meses anteriores, houve cancelamentos de benefícios em função de ajustes aplicados na aferição de elegibilidade dos candidatos ao auxílio emergencial, seja por iniciativa dos órgãos de controle ou graças a ações proativas dos gestores do benefício.

22. Ao todo, foram cancelados 4,9 milhões de beneficiários, representando cerca de 7,1% do total de elegíveis. Desse total, já foram retirados os beneficiários que, após reavaliação do cancelamento, foram revertidos à posição de elegíveis. Isso representa uma economia da ordem de R\$ 12,3 bilhões. A tabela 5 da instrução da unidade detalha esses cancelamentos (item 44).

23. No que tange às despesas operacionais com o auxílio emergencial, os contratos celebrados

com a Dataprev, Caixa Econômica Federal e Correios geraram pagamentos que totalizaram R\$ 856,2 milhões até julho de 2021, detalhados segundo a tabela 9 (item 56) da instrução da unidade, apresentada no relatório que compõe esta deliberação.

IV – IMPACTO DAS REGRAS NOS RESULTADOS DO AUXÍLIO EMERGENCIAL (AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO)

24. Além da importância dos dados de execução levantados, é necessário verificar quais foram os impactos das regras nos resultados do auxílio emergencial.

25. Insisto em rememorar que o objetivo principal do auxílio emergencial foi garantir uma fonte de renda para público-alvo específico, especialmente no contexto de redução drástica da atividade econômica causada pelas medidas de isolamento social, que afetou alguns setores econômicos e atividades laborais.

26. A unidade instrutora identificou quatro impactos principais nos resultados: (i) maior rapidez e penetração em contraste com maior fragilidade e risco do cadastramento autodeclaratório digital; (ii) incentivos para declarações inverídicas advindos da insuficiência dos controles de critérios legais relacionados à composição familiar; (iii) diferença entre os valores *per capita* recebidos por cada um dos grupos de beneficiários do auxílio; e (iv) inexistência de regras para tratar as variações de empregabilidade, renda e composição familiar da população-alvo.

27. Das análises empreendidas surgiram propostas de ciência (no item (i)) e recomendações (nos demais itens) ao Ministério da Cidadania. Adianto a minha anuência às propostas de recomendação ao órgão, adotando como razões de decidir os fundamentos elencados na instrução que compõe o relatório precedente, sem prejuízo dos breves comentários que teço a seguir.

28. Ênfase a constatação da inexistência de regras para tratar as oscilações nas condições de empregabilidade, renda e composição familiar da população-alvo, bastante comuns no âmbito do público potencialmente beneficiário, o que colaborou tanto para a incidência de boa parte dos erros de inclusão indevida quanto para a desassistência à parcela da população que fazia jus ao benefício.

29. Por certo, houve severa limitação de acesso a benefícios assistenciais por cidadãos que passaram à condição de vulnerabilidade após a data limite de requerimento do auxílio – 2/7/2020, e que não se encontravam como beneficiárias no Programa Bolsa Família (PBF). Registro que as concessões do PBF em todo o segundo semestre de 2020 foram escassas, período no qual os novos requerimentos para o auxílio emergencial também estavam impossibilitados.

30. As irregularidades relacionadas à existência de filas de espera para o Programa Bolsa Família e possíveis distorções em sua distribuição regional são objeto da representação autuada no TC 005.998/2020-4, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, motivo pelo qual anuo à proposta de utilização dos resultados deste acompanhamento como subsídio dos trabalhos a cargo da SecexPrevidência nos autos do referido processo.

31. Aquiesço também às propostas de recomendação ao Ministério da Cidadania para estudo de alternativas de assistência aos desamparados em consequência do encerramento prematuro do prazo de requerimento do auxílio, bem como para análise acerca da retomada dos procedimentos de atualização, revisão e averiguação do Cadastro Único, tendo em vista os progressos advindos do paulatino processo de vacinação da população.

32. Com efeito, a análise do mercado de trabalho, realizada pela unidade instrutora (Apêndice F da instrução), corrobora a constatação mencionada no item 28 do voto. De fato, exemplos de situações como a de perda apenas momentânea da elegibilidade ao benefício não foram passíveis de detecção por parte dos controles existentes para o auxílio emergencial, por diversos fatores, dentre os quais saliento a ausência de avaliação integrada que subsidiasse as decisões do Centro de Governo ao longo da crise sanitária.

33. Do mesmo modo, as sucessivas portarias do Ministério da Cidadania que suspenderam os procedimentos de atualização, averiguação e revisão do Cadastro Único causaram entraves na verificação das variações socioeconômicas (empregabilidade, renda e composição familiar) da população-alvo, o que prejudicou adequada focalização de programas assistenciais como o auxílio emergencial.

34. O gráfico apresentado na Figura 13 da instrução demonstra brusca queda no percentual de famílias no Cadastro Único com dados atualizados desde o início da pandemia (abril/2020 – 82%) até julho de 2021 (63%).

35. Não obstante a informação do Ministério da Cidadania acerca da possibilidade de retomada das ações presenciais de averiguação e revisão cadastrais, entendo que as recomendações são pertinentes e contribuirão para conferir maior transparência de dados à sociedade e melhor tratamento das necessidades das famílias por meio da atualização da sua situação socioeconômica nos cadastros públicos.

36. Destaco, outrossim, as fragilidades e riscos associados ao modelo de autodeclaração via cadastramento digital adotado no auxílio emergencial, identificadas também pelo próprio Grupo de Trabalho responsável pela coordenação das medidas de proteção e a prestação de contas de benefícios, instituído pela Resolução 11/2020, do Comitê de Crise para supervisão e monitoramento dos impactos da covid-19.

37. Essa constatação, em conjunto com a pouca efetividade dos controles afetos aos critérios de concessão do auxílio relacionados à família, já mencionados no TC 016.834/2020-8, bem como com a pouca formalidade que rege os vínculos de casamento ou união estável no Brasil, colaboraram substancialmente para que ocorressem desvios e incongruências na validação da concessão do benefício.

38. Sendo assim, estou de acordo com a proposta de recomendação ao Ministério da Cidadania para que apresente medidas mitigadoras das fragilidades identificadas nos critérios de autodeclaração de composição familiar, endereços e renda, para recebimento de benefícios assistenciais. Essa recomendação torna desnecessária a ciência sugerida à pasta acerca das questões acima citadas, razão pela qual deixo de acatá-la.

39. Por derradeiro, acolho os argumentos e a sugestão de recomendação da unidade instrutora, com os pertinentes adendos da própria unidade jurisdicionada, em linha com o art. 14 da Resolução TCU 315/2020, para elaboração de estudos técnicos prévios com o objetivo de evitar disparidades de valor *per capita* de benefícios assistenciais entre os diferentes grupos de beneficiários do auxílio emergencial.

V – FOCALIZAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO (AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO)

40. Nesta parte do trabalho foram avaliados os controles implementados e a focalização do público-alvo do auxílio emergencial, tendo sido identificadas uma irregularidade e uma boa prática no âmbito das ações referentes ao benefício, respectivamente: (i) a ausência do sistema integrado de dados permitiu o deferimento do auxílio a pessoas que não satisfaziam condições de elegibilidade; e (ii) contribuições de outros órgãos foram incorporadas à execução da política pública.

41. Das análises realizadas surgiram propostas de determinações com vistas a sanar a irregularidade identificada, bem como recomendação ao Ministério da Cidadania no sentido de incorporar a boa prática aos programas permanentes de Assistência Social do Governo Federal.

42. Aquiesço às propostas da SecexPrevidência, razão pela qual utilizo os fundamentos trazidos na manifestação que compõe o relatório precedente como razões de decidir, em conjunto com a análise dos comentários dos gestores, constante do Apêndice I da instrução de peça 618 (pp. 125-138).

43. Todavia, considero importante discorrer de forma mais detalhada acerca da irregularidade atinente à ausência do sistema integrado de dados previsto no art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019.

44. Sem levar em conta os dados do auxílio emergencial 2021, foi estimado que, de R\$ 9,76 bilhões em parcelas pagas a maior e canceladas pelo gestor, pelo menos R\$ 4,87 bilhões (49,9%) poderiam ter sido evitadas, ou no mínimo identificadas com maior antecedência, especificamente caso houvesse o referido sistema integrado de dados.

45. Vale ressaltar que considerável parte do total de pagamentos indevidos (da ordem de R\$ 46 bilhões) não foi detectado ou não é detectável por meio de cruzamento de bases de dados administrativas, portanto não foram cancelados e não entraram na mensuração de R\$ 4,87 bilhões deste achado.

46. Registra-se também que outras políticas públicas são impactadas pela falta de integração de dados prevista no normativo constitucional, não se restringindo ao auxílio emergencial, objeto deste acompanhamento.

47. Malgrado o argumento dos gestores no sentido de que tais irregularidades ainda poderiam ocorrer, mesmo com o uso do mencionado sistema, por possíveis falhas em processos de trabalho da Dataprev e em razão da celeridade do processamento e pela intempestividade dos registros administrativos nos cadastros disponíveis, concordo com a conclusão da equipe de fiscalização de que o sistema mitigaria sobremaneira as lacunas nos processos e traria maior agilidade aos aludidos registros.

48. Por fim, no que concerne a necessidade de legislação específica para a implantação do sistema integrado, os trechos da instrução da SecexPrevidência, abaixo transcritos, contextualizam o assunto de forma precisa:

“164.Quanto à necessidade de legislação específica, elencada no § 1º do art. 12 da EC 103 (“na forma da legislação”), a Lei 10.887/2004, convertida da MP 167/2004 e anterior à EC 103, dispõe que:

‘Art. 3º Para os fins do disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares, ativos e inativos, e pensionistas, na forma do regulamento.’

165.Verifica-se que o conjunto de informações previsto na Lei 10.887/2004 é subconjunto dos dados do art. 12 da EC 103 e que não haveria conflito entre os dispositivos. Além disso, tanto o art. 12 da EC 103 quanto o art. 3º da Lei 10.887/2004 destinam-se a cumprir o inciso XI do art. 37 da CF/88 (teto remuneratório).

166.Ademais, a Lei 8.213/1991 prevê que:

‘Art. 124-D A administração pública federal desenvolverá ações de segurança da informação e comunicações, incluídas as de segurança cibernética, de segurança das infraestruturas, de qualidade dos dados e de segurança de interoperabilidade de bases governamentais, e efetuará a sua integração, inclusive com as bases de dados e informações dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, com o objetivo de atenuar riscos e inconformidades em pagamentos de benefícios sociais.’ (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019).

167.Portanto, considerando o art. 3º da Lei 10.887/2004 recepcionado pela EC 103 e o disposto no art. 124-D da Lei 8.213/1991, **as obrigações dos entes federativos quanto à integração de dados de remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares, ativos e inativos, e pensionistas estariam disciplinadas por essas previsões legais.** Com relação aos dados federais, identifica-se que sua integração e interoperabilidade também estariam obrigadas pela Lei 8.213/1991.

168. Assim, **o arcabouço legal necessário, mencionado no §1º do art. 12 da EC 103, para autorizar a regulamentação do referido sistema, já estaria totalmente disponível.** Além disso, apesar de a Emenda Constitucional 103 existir apenas desde novembro de 2019, há critérios legais prevendo a integração de parte relevante desses dados, pelo menos, desde 2004.

169. Verifica-se, entretanto, a ausência de normativos infralegais que regulamentem a matéria.

170. Neste sentido, a Nota Técnica SEI 52983/2020/ME, de 24 de novembro de 2020 (peça 597, p. 1-10), da Secretaria da Previdência, encaminhada a este Tribunal no âmbito da Fiscalização contínua das folhas de pagamento da Administração Pública (TC 018.709/2020-6, de relatoria do Min. Jorge Oliveira), informa que:

[trecho da Nota Técnica no original, peça 618, pp. 41-42]

(...)

171. Ainda conforme a NT SEI 52983/2020/ME, **um dos principais insumos para o sistema integrado da EC 103 será o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas - eSocial**, que prevê a inclusão de informações de cadastro, vínculos e folhas de pagamento de empresas e órgãos e entidades das três esferas, conforme o Decreto 8.373/2014:

[trecho do Decreto 8.373/2014 no original, peça 618, pp. 42-43]

(...)

172. Entretanto, há uma série de dificuldades de articulação, a qual envolveria todos os órgãos e entidades públicas de todos os entes, para concretizar o envio dessas informações. Após sucessivos adiamentos, o cronograma atual deverá ser finalizado apenas em julho de 2022, conforme Portaria Conjunta SEPRT/RFB 76, de outubro de 2020.

173. Assim, a despeito de todo o esforço empreendido pelos órgãos gestores do Auxílio Emergencial e de órgãos de controle para obter os dados de folha de pessoal, que se encontram espalhados pela Administração Pública, em diferentes poderes e esferas, não há garantias que tenham sido identificados e cancelados todos os pagamentos de Auxílio a servidores públicos, empregados públicos, militares e pensionistas no curso do Programa. Além disso, como já mencionado, **a ausência desse sistema no processo inicial de concessão do Auxílio resultou em, pelo menos, R\$ 4,87 bilhões em pagamentos indevidos especificamente relacionados a dados do sistema integrado da EC 103.**”

(grifos meus)

49. Portanto, não obstante o comando constitucional, bem como os normativos legais que tratam do tema, em vigor há alguns anos e, ainda, determinação deste Tribunal acerca do estágio de implementação do sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos servidores e militares, ativos, inativos e pensionistas da União, estados, Distrito Federal e municípios (item 9.3 do Acórdão 2.973/2016-TCU-Plenário), o aludido sistema não foi implementado.

50. Sendo assim, reconhecendo a necessidade premente de instituição do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, considero apropriada a proposta de determinação da unidade instrutora, construída em conjunto com os órgãos envolvidos, conforme se depreende das análises dos comentários dos gestores (Apêndice I, pp. 125-138), todavia com algumas adaptações para melhor adequação ao objetivo da medida.

51. Do mesmo modo, adiro à sugestão de ciência aos órgãos envolvidos acerca dos prejuízos à verificação de critérios legais do auxílio emergencial, estimados em R\$ 4,87 bilhões, advindos sobretudo do atraso nas medidas de implantação do sistema integrado e dos sucessivos adiamentos no cronograma do eSocial.

VI – MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E FINANCEIRO (AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA E DO *ACCOUNTABILITY*)

52. Neste capítulo foi avaliada a efetivação de mecanismos que contribuem para o controle social e o *accountability* sobre os pagamentos realizados no auxílio emergencial.
53. Duas irregularidades foram observadas pela unidade instrutora, a primeira delas passível de determinação e a segunda apenas de ciência ao órgão para reorientação de sua atuação administrativa e prevenção de nova irregularidade: (i) insuficiência de controle e ações de ressarcimento de benefícios recebidos indevidamente; e (ii) informações insuficientemente detalhadas, incompletas e desatualizadas no campo “Prestação de Contas” do Portal do Ministério da Cidadania.
54. Em suma, predominou a devolução voluntária dos recursos recebidos indevidamente, vez que não houve qualquer ação coercitiva de recuperação dos valores no âmbito da gestão ministerial do auxílio emergencial, a despeito da sistemática estruturante do governo para gerir a execução orçamentária e financeira do benefício, bem como da atuação intensiva dos órgãos de controle, sobretudo o TCU e a CGU.
55. Esta última, por meio do Relatório de Avaliação do Ministério da Cidadania de 2020, constatou a gestão incipiente do processo de ressarcimento dos benefícios recebidos indevidamente. No documento, consta a inexistência de estimativas dos beneficiários que ainda não providenciaram o devido ressarcimento, muito embora presente os dados de quem já efetivou a devolução voluntária.
56. Sendo assim, em que pese o Ministério da Cidadania ter informado que estão em andamento conciliações relativas as essas devoluções, a CGU manteve a recomendação ao órgão para que verifique os beneficiários que receberam indevidamente o auxílio e não efetuaram devolução voluntária dos valores pertinentes, com consequente quantificação do montante a ser recuperado.
57. Para a consecução desse objetivo, entre outras ações, o órgão editou a Portaria MC 631, de 14 de maio de 2021, a qual estabelece as competências, o fluxo de processos e o arranjo de governança relativos às ações decorrentes e posteriores ao pagamento do auxílio emergencial em todas as suas etapas.
58. Merece registro também o ressarcimento por parte de militares que receberam indevidamente o benefício, objeto do TC 018.851/2020-7 (apenso ao presente feito), julgado em sua principal etapa pelo Acórdão 1.196/2020-TCU-Plenário, o qual trata de duas representações acerca de irregularidades nos pagamentos do auxílio emergencial, uma delas envolvendo a referida classe.
59. Como bem pontuou a unidade instrutora:
- “(…) Mesmo com a utilização da estratégia de comunicação ativa para recuperação dos valores, com o envio de Short Message Service (SMS), o Ministério da Cidadania não tem controle do que foi recolhido pelo Ministério da Defesa, nem como foi feito esse recolhimento, se voluntário pelos militares ou se por retenção na folha de pagamentos. Isso porque o recolhimento é feito via GRU e o órgão gestor somente contabiliza o valor devolvido.”
60. Por conseguinte, apesar de haver responsabilidades definidas para o controle de ressarcimentos, bem como recomendação da CGU no mesmo sentido, com a indicação de início de operacionalização ministerial, constatou-se que permanecem ausentes mecanismos de controle para propiciar o emprego de providências de reembolso ao erário dos montantes percebidos indevidamente e não restituídos de forma espontânea pelos beneficiários.
61. Dessa forma, acolho a proposta de determinação ao Ministério da Cidadania para que identifique os beneficiários que receberam o auxílio emergencial em desacordo com os normativos correlatos, com o correspondente montante pendente de devolução e, sopesando o custo-benefício, institua medidas de recuperação das quantias apurados, enviando ao TCU a lista com os nomes, CPF/NIS, valores e providências adotadas.

62. Ademais, tendo em vista a falta de detalhamento, tempestividade, clareza, completude e atualização das informações apresentadas ao público no Portal do Ministério da Cidadania, e aderindo aos demais argumentos trazidos pela SecexPrevidência em sua manifestação, acedo à proposta de ciência ao mesmo órgão acerca dessa impropriedade que traz prejuízos à transparência dos dados e à participação social no controle do benefício.

VII – MONITORAMENTO DAS DECISÕES DO TCU

63. Primeiramente, apresento o resultado referente ao terceiro e último monitoramento das deliberações relacionadas aos **impactos sociais e econômicos do auxílio emergencial**, no qual ressalto a recomendação do subitem 9.3 do Acórdão 2.282/2020-TCU-Plenário, que assim estabelece:

“9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Economia e ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que elaborem e divulguem avaliação integrada de risco sanitário, econômico e social para fundamentar a demanda por proteção social e a possível necessidade de prorrogação do auxílio emergencial;”

64. Na ocasião do primeiro monitoramento, este Tribunal considerou a recomendação “em implementação”, a despeito do envio de plano de ação por parte dos gestores, uma vez que permanecia carente de efetivos estudos para fundamentar a demanda por proteção social.

65. Para a consecução desse objetivo, o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento instituiu Grupo de Trabalho (Resolução 6, de 2 de junho de 2020), composto por representantes de diversos órgãos da administração pública, e com atribuições voltadas para a consolidação estratégica e de governança para enfrentamento da covid-19, a partir de definição de prioridades, objetivos e indicadores, além do mapeamento dos riscos relacionados.

66. Os produtos do trabalho do referido grupo, que devem ser quinzenalmente enviados ao referido comitê, foram remetidos a esta Corte por parte da Casa Civil da Presidência da República.

67. Os demais órgãos informaram suas ações no sentido de cumprir o que fora recomendado pelo TCU: o Ministério da Cidadania, voltado para análise sobre os resultados da focalização da alocação dos recursos do auxílio emergencial; já o Ministério da Saúde, direcionado às questões da epidemia e dos riscos sanitários em si.

68. Assim, na oportunidade do segundo monitoramento, em que pese ter havido aprimoramento na gestão dos riscos no âmbito de cada órgão, no espectro de suas respectivas competências, a recomendação permaneceu no status “em implementação”, uma vez que restava necessária a integração entre os órgãos para uma avaliação que agregasse, verdadeiramente, os riscos sanitários, econômicos e sociais para fundamentar a demanda por proteção social.

69. No interstício entre o segundo e o terceiro monitoramento, registro a manifestação da Casa Civil pelo pleno atendimento à recomendação, tendo em vista as avaliações individuais realizadas pelos órgãos setoriais e o monitoramento dos riscos pelo Comitê de Crise, não sendo conveniente e oportuno a elaboração e divulgação de avaliação integrada dos riscos.

70. Por sua vez, o Ministério da Cidadania afirmou a elaboração de matriz integrada de riscos das ações do Governo Federal para o enfrentamento da Covid-19 por parte do referido Grupo de Trabalho, bem como a definição de plano de tratamento e mitigação de riscos para ações de governança e gestão de riscos concernentes às frentes prioritárias do Governo frente à pandemia.

71. Contudo, a despeito da imprescindibilidade da atuação em conjunto dos órgãos setoriais, como ressaltei na terceira etapa deste trabalho, a mencionada elaboração da matriz não ocorreu de maneira integrada, como se depreende do documento obtido no âmbito do TC 016.708/2020-2, que trata do Acompanhamento da Governança de Centro de Governo durante o enfrentamento da pandemia de Covid -19.

72. Sendo assim, muito embora tenham sido abordados aspectos sanitários, econômicos e sociais para justificar as sucessivas prorrogações do benefício assistenciais, estou de acordo com a unidade instrutora de que a recomendação do item 9.3 do Acórdão 2.282/2020-TCU-Plenário não foi implementada.

73. Quanto ao monitoramento das deliberações deste Tribunal atinentes aos **erros de inclusão indevida de beneficiários**, merecem relevo as determinações e recomendações advindas do TC 018.851/2020-7, mencionado no item 59 deste voto, seja porque foram as precursoras das ações efetivas dos gestores para correção das irregularidades, seja pelo montante financeiro ressarcido advindo do seu cumprimento.

74. O referido acórdão referendou despacho cautelar por mim expedido, que proferiu as determinações de subitens 20.2 a 20.5, as quais já foram objeto de monitoramento nas etapas anteriores deste trabalho.

75. Desde o primeiro monitoramento, o panorama geral de cumprimento dessas determinações já era bastante favorável, o que implicou em significativo montante de recursos devolvidos e, não menos importante, na mitigação efetiva dos riscos de surgimento de novos erros de inclusão. Restaram em cumprimento ou parcialmente cumpridas as determinações de subitens 20.2c, 20.3, 20.4a e 20.4c.

76. Ressalto que as ações dos gestores em cumprimento das determinações concernentes aos casos dos militares beneficiários do auxílio emergencial resultaram na devolução de recursos de 45.549 benefícios pagos indevidamente até 31/7/2021 (versus 44.771 benefícios em 31/1/2021), com ressarcimento da ordem de R\$ 30,9 milhões (sendo R\$ 14,5 milhões via Guia de Recolhimento da União (GRU)), segundo dados fornecidos pelo Ministério da Defesa.

77. Importa dizer que esses dados conflitam com as informações apresentadas pelo Ministério da Cidadania, de que 36.855 militares realizaram devolução no valor total de cerca de R\$ 26,5 milhões, segundo o órgão. Não houve, até o presente momento, esclarecimentos consistentes acerca da razão dessa divergência, não obstante se ter conhecimento de que a contabilização e controle dos ressarcimentos seguem ritos distintos entre os Ministérios envolvidos.

78. Isso posto, e em razão da determinação, neste processo, relacionada à implementação pelo Ministério da Cidadania de medidas de recuperação de valores recebidos indevidamente por beneficiários, referida neste voto no item 61, concordo com a conclusão da unidade instrutora pelo cumprimento apenas parcial do item 20.2c do Acórdão 1.196/2020-TCU-Plenário, o qual determinava a adoção de providências imediatas e suficientes para obter o ressarcimento dos valores já pagos irregularmente.

79. De modo análogo é tratado o item 20.3 do mencionado acórdão, relacionado à determinação ao Ministério da Defesa para glosa em folha de pagamento do militar indevidamente agraciado com o auxílio emergencial.

80. Apesar de ter havido avanços, como a implementação do Sistema de Devolução Voluntária, que possibilita a emissão de GRU e a consulta quanto ao pagamento desses valores, remanesce a ausência de controle por parte do Ministério da Cidadania no processo de recolhimento dos benefícios recebidos pelos militares, seja de maneira voluntária via GRU ou por glosa na folha de pagamento, razão pela qual esta Corte deve considerar a determinação parcialmente cumprida, sem necessidade de continuidade de monitoramento.

81. No que tange aos itens 20.4a e 20.4c, anuo integralmente às análises empreendidas pela unidade instrutora, às quais pugnam pelo cumprimento parcial das determinações.

82. Sobre a primeira, relativa ao envio das bases de dados da folha de pagamento dos militares para viabilizar a verificação de requisitos da Lei 13.982/2020 em requerimentos eventualmente

realizados por familiares de militares das Forças Armadas, é cediço que desde 24/4/2020 o Ministério da Defesa encaminha mensalmente tais bases para atualização das informações e para evitar que novos cadastros sejam admitidos no sistema de pagamento do auxílio emergencial.

83. Por não haver indicativos de que estivessem sendo incluídas informações sobre composição familiar desses militares, os Acórdãos 3.086/2020-TCU-Plenário e 1.531/2021-TCU-Plenário consideraram essa determinação apenas parcialmente cumprida, condição mantida no presente momento, uma vez que as informações trazidas pelo Ministério da Defesa não inovaram em relação às lacunas antes identificadas.

84. Além disso, para cumprimento do subitem 20.4c, os Comandos Militares vinham enviando semanalmente ao Ministério da Cidadania e ao TCU um quadro resumo da devolução do benefício, carecendo, ainda, de alguns ajustes para correção de inconsistências, motivo pelo qual o TCU considerou que a determinação referente a este ponto ainda estava em cumprimento, quando do primeiro monitoramento.

85. Decorridos meses após o segundo monitoramento, segue pendente de envio ao TCU por parte do Ministério da Defesa a lista detalhada dos devedores que ressarciram e que não ressarciram, discriminando-os entre os que justificaram e não justificaram, razão pela qual o item 20.4c foi considerado parcialmente cumprido, sem necessidade de monitoramento, sobretudo em virtude da determinação, referida neste voto no item 61, para que o Ministério da Cidadania identifique os beneficiários pendentes de restituição e encaminhe a lista ao TCU.

86. Por último, quanto à deliberação constante do item 9.5.3. do Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário (terceira etapa), relacionada aos **Recursos Extraordinários transferidos sem comprovação de funcionamento dos equipamentos da Rede Suas**, subscrevo as análises e a conclusão da unidade instrutora pela não implementação da recomendação, sendo desnecessário novo monitoramento.

VIII – INDICADORES DA AUDITORIA COORDENADA DA OLACEFS

87. Conforme mencionado na etapa anterior, o TCU, como membro da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), faz parte da auditoria coordenada pelo Equador sobre os programas de ajuda socioeconômica dirigidos ao público vulnerável e implementados pelos governos participantes durante a pandemia de covid-19.

88. Em resumo, esse trabalho fiscalizatório identificou e calculou vinte indicadores de eficácia e eficiência das ações governamentais, segregados em quatro eixos de atuação do Governo Federal. Como resultado, o Governo Federal apresentou índice integrado de eficácia de 72% e de eficiência de 83%, o que significa atuação “em desenvolvimento” no que tange à eficácia e “otimizado” no que concerne à eficiência.

89. O Apêndice H da instrução da SecexPrevidência detalha o cálculo dos índices de eficácia e de eficiência realizados para cada um dos referidos eixos, os quais estão sintetizados na figura 15, constante do relatório que compõe esta decisão.

90. Importante registrar que a metodologia externa, da Olacefs, é padronizada para ser aplicada em programas variados e em diversos países e, portanto, possui parâmetros gerais, que não levam em conta algumas particularidades do auxílio emergencial. Assim, os indicadores de eficácia e de eficiência ora apresentados, por não terem sido formulados para avaliação do benefício objeto deste acompanhamento, devem ser lidos com cautela e considerando limitações inerentes ao trabalho realizado.

IX – CONSIDERAÇÕES FINAIS

91. Em vista do exposto, faz-se necessário informar as conclusões desta sexta fase do acompanhamento à Comissão Temporária covid-19 do Senado Federal e à Comissão Externa de Enfrentamento à covid-19 da Câmara dos Deputados, bem enviar cópia da deliberação à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, à Casa Civil da Presidência da República, aos Ministérios da Cidadania e da Defesa, ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19), coordenado pela Procuradoria-Geral da República, à Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social, à Caixa Econômica Federal, entre outros órgãos.

92. Ênfase mais uma vez a bem-sucedida iniciativa de realização de monitoramento das deliberações que este Tribunal expediu em todos os processos que fazem menção ao auxílio emergencial, cujo resultado indica que parcela substancial das determinações e recomendações foram cumpridas tempestivamente, restando apenas poucas deliberações em implementação ou não cumpridas, todas elas sem necessidade de continuidade de exame futuro.

93. Como já mencionei ao longo do voto, esta Corte assumiu papel relevante na busca pela construção de soluções de aperfeiçoamento do processo de concessão e manutenção do auxílio emergencial, sem olvidar, contudo, a efetiva importância do Ministério da Cidadania, do Ministério da Economia, da Dataprev e da Caixa Econômica Federal na implementação do programa em prazo exíguo e com um alcance tão abrangente.

94. Por fim, tendo em vista o encerramento do auxílio emergencial 2021 e a aprovação do programa Auxílio Brasil, acato a proposta de arquivamento do acompanhamento, reconhecendo, mais uma vez, a qualidade do trabalho desempenhado pela equipe da SecexPrevidência.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de dezembro de 2021.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 3142/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.827/2020-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Cidadania.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e Assistência Social (SecexPrevidência).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este sexto relatório de acompanhamento do auxílio emergencial e de outras medidas relacionadas à assistência social, com o objetivo de contribuir para as respostas do Poder Público à crise ocasionada pela covid-19;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar à Comissão Temporária COVID-19 do Senado Federal e à Comissão Externa de Enfrentamento à COVID-19 da Câmara dos Deputados que o Tribunal de Contas da União avaliou a implementação do Auxílio Emergencial instituído pela Lei 13.982/2020 e concluiu que:

9.1.1. até o mês de julho de 2021, foram pagos R\$ 330,35 bilhões do Auxílio Emergencial, do Auxílio Emergencial Residual e do Auxílio Emergencial 2021, por processamento ordinário e pagamentos feitos por contestação extrajudicial e determinação judicial, o que equivale a 85,93% dos créditos extraordinários abertos para pagamento do benefício, a 68,77 milhões de pessoas, que compõem, aproximadamente, 59 milhões de famílias;

9.1.2. até o mês de julho de 2021, foram cancelados 4,9 milhões de benefícios, representando cerca de 7% do total de elegíveis e proporcionando economia estimada em R\$ 12,3 bilhões;

9.1.3. até o mês de julho de 2021 foram contempladas com o Auxílio Emergencial 6.661 pessoas que promoveram contestações extrajudiciais na Defensoria Pública da União e 119.399 pessoas que ingressaram com ações judiciais contra indeferimentos;

9.1.4. até o mês de julho de 2021 foi pago o total de R\$ 856,24 milhões em despesas operacionais para a Caixa, a Dataprev e os Correios, referentes a serviços prestados para o pagamento do Auxílio Emergencial aos beneficiários, restando R\$ 288,98 milhões a liquidar dos contratos firmados no valor total de R\$ 1,14 bilhão;

9.1.5. foi recuperado R\$ 1 bilhão por meio do pagamento do Darf emitido na Declaração de Ajuste de Imposto de Renda de Pessoa Física de 2021; e

9.1.6. foram implementadas/cumpridas 45% das recomendações e determinações proferidas pelo TCU no âmbito deste acompanhamento e de processos apensados; 21% estão parcialmente cumpridas/implementadas; e 34% não foram implementadas pelos órgãos aos quais foram dirigidas, conforme pode ser verificado na Tabela 1 do Apêndice G da instrução da secretaria especializada (peça 618, pp. 93-98);

9.2. considerar como resultado do monitoramento das deliberações prolatadas neste Relatório de Acompanhamento e nos processos apensos (o Apêndice G, peça 618, pp. 93-98, detalha todas as deliberações):

9.2.1. em relação ao Acórdão 1.196/2020-TCU-Plenário, cumpridas as determinações concernentes aos tópicos 20.2.a, 20.2.b, 20.4.b, 20.5.a e 20.5.b do subitem 9.1 e o subitem 9.2; parcialmente cumpridas as determinações dos tópicos 20.2.c, 20.3, 20.4.a e 20.4.c do subitem 9.1;

9.2.2. em relação ao Acórdão 1.428/2020-TCU-Plenário, implementadas as recomendações dos subitens 9.2, 9.4.1 e 9.5.1; parcialmente implementado o item 9.4.2; e não implementadas as recomendações dos subitens 9.3, 9.4.3, 9.5.2 e 9.5.3;

9.2.3. em relação ao Acórdão 1.764/2020-TCU-Plenário, implementadas as recomendações dos subitens 9.2.1 e 9.2.4; e não implementadas as recomendações dos subitens 9.2.2 e 9.2.3; e

9.2.4. em relação ao Acórdão 2.282/2020-TCU-Plenário, cumprida a determinação atinente ao item 9.2; implementada a recomendação do item 9.4.1; parcialmente implementada a recomendação do subitem 9.4.2; e não implementadas as recomendações dos itens 9.3, 9.5.1, 9.5.2 e 9.5.3;

9.3. determinar ao Ministério da Cidadania, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU e no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência deste Acórdão, identifique os beneficiários que receberam indevidamente o Auxílio Emergencial com a correspondente quantia pendente de devolução (total ou parcial) e, avaliando o custo-benefício, institua medidas de recuperação dos montantes apurados, enviando ao TCU a lista com os nomes, CPF/NIS, valores e providências adotadas;

9.4. determinar ao Ministério do Trabalho e Previdência, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU e no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.4.1. no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência deste Acórdão, apresente plano de ação para a instituição do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, incluindo a edição dos atos normativos necessários e, com o apoio da Casa Civil, articulação com os órgãos e entidades de outros poderes e esferas, para viabilizar a devida estruturação do referido sistema;

9.4.2. no prazo de até 720 (setecentos e vinte) dias a contar da ciência deste Acórdão, conclua todas as etapas para instituição do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019;

9.4.3. na vigência dos prazos mencionados nos subitens 9.4.1. e 9.4.2., informar a este Tribunal quais órgãos e entidades apresentaram óbice ao compartilhamento de informações ou o fizeram de forma inadequada, bem como outras dificuldades enfrentadas para obtenção e utilização das informações, integração dos sistemas e estruturação do aludido sistema integrado de dados;

9.5. determinar ao Ministério da Economia, ao Ministério da Defesa, ao Ministério da Cidadania e ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU e no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que disponibilizem ao Ministério do Trabalho e Previdência, quando solicitado, as informações e dados de suas competências, bem como permitam integrações de sistemas e viabilizem soluções tecnológicas capazes de estruturar o sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019;

9.6. recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.6.1. apresente medidas mitigadoras das fragilidades identificadas nos critérios de autodeclaração de composição familiar, endereços e renda, para recebimento de benefícios assistenciais, que acarretaram mais vulnerabilidades e riscos, contribuindo para a ocorrência de pagamentos indevidos no Auxílio Emergencial, em prejuízo à focalização de beneficiários da Lei 13.982/2020;

9.6.2. elabore estudos técnicos prévios à formulação ou reformulação de Políticas e de Programas de Assistência Social, Distribuição de Renda e de Concessão de Benefícios, subsidiando o formulador de políticas públicas com dados e informações, com o objetivo de evitar disparidades de valor *per capita* de benefícios assistenciais entre os diferentes grupos de beneficiários da Lei 13.982/2020;

9.6.3. estude alternativas para prestar assistência às pessoas que ficaram desamparadas em decorrência do encerramento do prazo para requerimentos do Auxílio Emergencial em 2 de julho de 2020 (art. 9º-A do Decreto 10.316/2020), bem como da redução de concessões no Programa Bolsa Família desde maio de 2020;

9.6.4. considere os avanços permitidos pelo gradual processo de vacinação da população para retomada dos procedimentos de atualização, revisão e averiguação do Cadastro Único, a fim de propiciar o acompanhamento das variações socioeconômicas e a correta focalização dos beneficiários da Assistência Social, bem como a interrupção de pagamentos com inconsistências identificadas; e

9.6.5. avalie incorporar aos programas permanentes de Assistência Social as boas práticas de intercâmbio e utilização de dados de outros órgãos adotada nos controles do Auxílio Emergencial, aos moldes do disposto no art. 2º, § 11, da Lei 13.982/2020;

9.7. dar ciência ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que as informações de prestação de contas dos recursos do Auxílio Emergencial, Auxílio Emergencial Residual e Auxílio Emergencial 2021 no Portal do Ministério da Cidadania foram disponibilizadas intempestivamente, agrupando valores relativos a grupos distintos de beneficiários e origens diversas de devolução de recursos, além de ter sido pulverizada em dois painéis, o que dificulta a transparência dos dados e a participação social no controle do benefício, princípios e diretrizes determinados nas Leis 12.527/2011 e 14.129/2021;

9.8. dar ciência à Casa Civil, ao Ministério da Economia, ao Ministério do Trabalho e Previdência, à Secretaria Especial da Receita Federal e ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que a mora em providenciar o sistema integrado de dados previsto no art. 12 da Emenda Constitucional 103, bem como os sucessivos adiamentos no cronograma do eSocial, podem ter gerado prejuízos à verificação de critérios legais e contribuído para o pagamento de cerca de R\$ 4,87 bilhões em desconformidade com as regras do Auxílio Emergencial instituído pela Lei 13.982/2020, no exercício de 2020;

9.9. fazer constar, na ata desta sessão, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, comunicação do relator ao colegiado no sentido de ordenar à SecexPrevidência que:

9.9.1. utilize como subsídio para análise do TC 005.998/2020-4 os dados relacionados à fila no Programa Bolsa Família em 2021, apurados neste acompanhamento;

9.9.2. autue processo específico para monitoramento das determinações e recomendações expedidas neste acórdão;

9.10. encaminhar cópia desta deliberação ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, à Casa Civil da Presidência da República, à Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social, à Caixa Econômica Federal, aos Ministérios da Defesa, da Cidadania, da Economia e da Saúde, à Controladoria-Geral da União, à Secretaria do Tesouro Nacional, à Procuradoria Regional da República em Minas Gerais e no Ceará, em razão das ações civis públicas em andamento, e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIACCOVID-19);

9.11. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 49/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/12/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3142-49/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral