

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 016.834/2020-8 [Apenso: TC 026.685/2020-5]

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgãos: Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Cidadania; Ministério da Economia.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. DADOS RELACIONADOS ÀS AÇÕES DE COMBATE À COVID-19 NAS ÁREAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, PREVIDÊNCIA SOCIAL E GESTÃO TRIBUTÁRIA. TERCEIRA ETAPA. DADOS SOBRE O AUXÍLIO EMERGENCIAL. INDÍCIOS DE INCLUSÃO INDEVIDA E EXCLUSÃO INDEVIDA. ANÁLISE DAS DEFICIÊNCIAS DE CONTROLE DECORRENTES DA DIFICULDADE DE APLICAÇÃO DE CRITÉRIOS LEGAIS POR MEIO DE PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS. ENVIO DE INFORMAÇÕES À COMISSÃO MISTA ESPECIAL DO CONGRESSO NACIONAL DE ACOMPANHAMENTO DAS MEDIDAS RELACIONADAS AO CORONAVÍRUS (CN-COVID19). DETERMINAÇÕES AO MINISTÉRIO DA CIDADANIA. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do terceiro Relatório de Acompanhamento (Racom) de dados relacionados às ações de combate à covid-19 nas áreas de Assistência Social, Previdência Social e Gestão Tributária.

2. O presente trabalho é decorrente do plano especial de acompanhamento das ações de combate à covid-19, aprovado na sessão plenária do dia 25/3/2020 (TC 016.602/2020-0), que objetiva focalizar a atuação dos órgãos e instituições públicas na luta contra a pandemia causada pelo coronavírus.

3. 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 107), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 108-109):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se do terceiro Relatório de Acompanhamento (Racom) de dados relacionados às ações de combate à covid-19 nas áreas de Assistência Social, Previdência Social e Gestão Tributária, vinculadas à atuação da SecexPrevidência. O Racom é decorrente do Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19, aprovado na sessão plenária do dia 25/3/2020 (TC 016.602/2020-0), que objetiva focalizar a atuação dos órgãos e instituições públicas na luta contra a pandemia causada pelo coronavírus (peça 1).

2. Por se tratar de acompanhamento focado na análise e cruzamento de dados, ele se integra aos demais acompanhamentos emergenciais desta Secretaria de forma complementar, adicionando testes e procedimentos de auditoria específicos, quando possível.

3. Os principais riscos identificados nas medidas de resposta à pandemia do coronavírus são tratados nos respectivos Acompanhamentos Especiais, todos de relatoria do Ministro Bruno Dantas: das medidas de resposta à crise do coronavírus para proteção de renda de informais e pessoas de baixa renda (TC 016.827/2020-1); das medidas de resposta à crise do coronavírus na arrecadação tributária e previdenciária federal (TC 016.841/2020-4); e das medidas de resposta à crise do coronavírus na Previdência Social (TC 016.830/2020-2).

4. Em razão da materialidade e dos riscos, este terceiro relatório de dados retoma a avaliação da concessão, manutenção e pagamentos do auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade, complementando, no que possível, os trabalhos já realizados por este Tribunal.

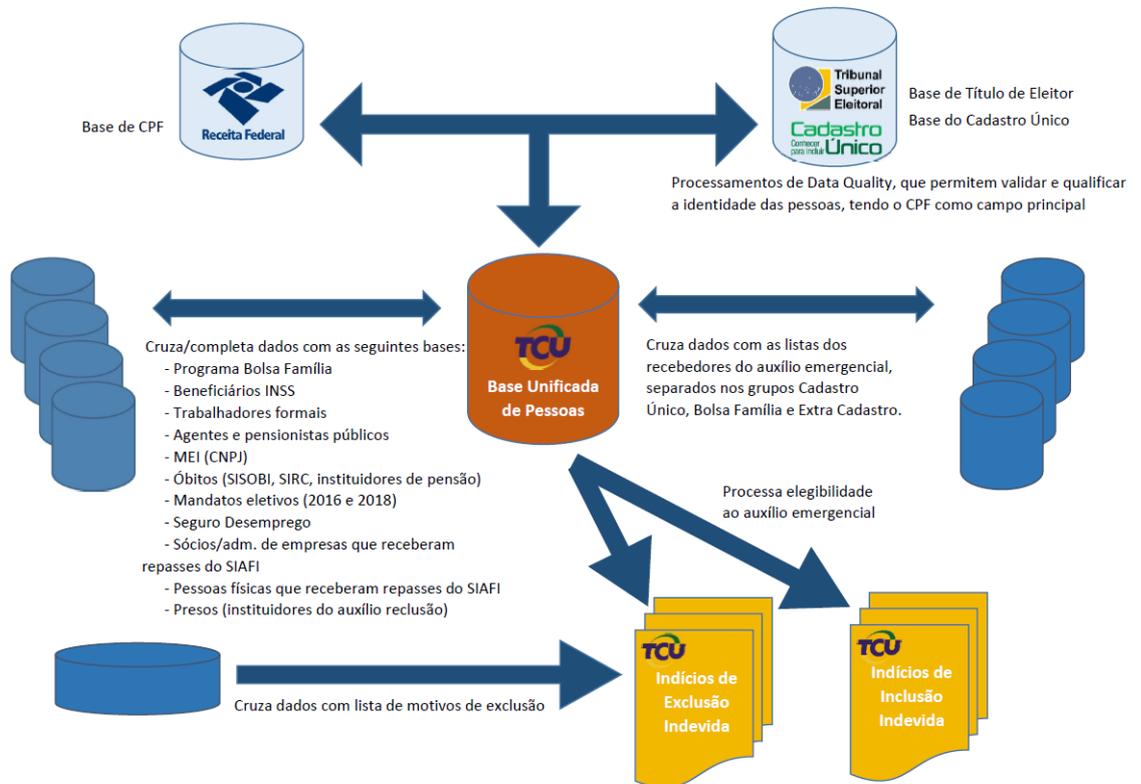
Metodologia

5. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU – NAT (Portaria 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria 168, de 30 de junho de 2011) e com o Manual de Acompanhamento do TCU (Portaria Segecex 27, de 9 de dezembro de 2016).

6. A metodologia adotada nesta fiscalização compreendeu a realização das etapas de: entendimento do negócio e dos dados; obtenção e preparação dos dados, que inclui a avaliação de qualidade (credibilidade) dos dados, a higienização e o enriquecimento das bases e a construção de bases derivadas de identificação qualificada de pessoas; a elaboração de modelos de análise, que abrange o desenvolvimento de tipologias (ou trilhas de auditoria), a identificação de padrões de regularidade e irregularidade e a construção de indicadores; a avaliação dos resultados; e as etapas de conclusão e elaboração de propostas de encaminhamento.

7. A Figura 1 resume a metodologia de cruzamento de dados aplicada nesta fiscalização. O detalhamento da metodologia utilizada pode ser encontrado no Apêndice I.

Figura 1: Esquema da metodologia de verificação do Auxílio Emergencial



Fonte: elaboração própria

Limitações

8. Seguindo as orientações do Plano Especial do TCU, os procedimentos foram planejados para causar o mínimo de interferência no funcionamento dos órgãos e entidades envolvidos na gestão da crise, de forma a não exigir demandas excessivas dos gestores que já se encontram sobrecarregados em face da atipicidade do cenário atual.

9. Tal situação cria limitações para a execução dos trabalhos segundo as normas de auditoria e, por isso, os riscos de auditoria são significativamente maiores do que aqueles observados em trabalhos que seguem o rito completo. Mesmo assim, diante da gravidade da crise e da urgência das medidas, esse risco foi considerado aceitável diante das circunstâncias, mas deve ser claramente informado aos destinatários do relatório.

10. Nesta etapa, de forma geral, foram superadas as principais limitações decorrentes de indisponibilidade ou intempetividade de bases de dados relatadas no primeiro relatório de dados, o que propiciou o emprego das análises planejadas por esta equipe de auditoria.

11. Por outro lado, foram encaminhadas, nesse curto período, mais de cem extrações, com mais de 800 GB de informações. Assim, importa relatar que a quantidade e o volume de dados encaminhados trouxeram dificuldades a esta etapa da fiscalização. Além do volume, a complexidade da política pública e o dinamismo na modificação das regras e das fontes de informação acessórias utilizadas pelos gestores fizeram com esta equipe de auditoria precisasse aplicar um processo mais longo de entendimento dos dados e do negócio, readequando procedimentos e metodologia quando necessários. Observa-se, entretanto, que tais características são inerentes à situação de urgência em que o auxílio emergencial foi construído e pelo acompanhamento *pari passu* da construção da política por este Tribunal.

12. Portanto, o escopo e a abrangência dos procedimentos aqui relatados foram limitados pelo tempo e pelos recursos humanos disponíveis, não se pretendendo exaurir, assim, os possíveis testes substantivos no objeto fiscalizado. Essa limitação pôde ser reduzida graças à parceria com outras áreas do TCU, como o Serviço de Provimento de Dados de Inteligência de Negócio (Sepin/Dipes/Setic/TCU), cujos esforços foram imprescindíveis para este trabalho.

VISÃO GERAL

13. O presente trabalho utilizou as bases relativas ao auxílio emergencial (AE) disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania (MC) e pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) por meio do Acordo de Cooperação Técnica com este Tribunal (peça 12), encaminhadas até 15 de setembro. O período de avaliação selecionado compreendeu as concessões e os pagamentos do AE de abril a julho de 2020. Dados de agosto e setembro disponíveis foram utilizados para confirmar a manutenção dos pagamentos, ou seja, se os auxílios não foram bloqueados ou cancelados em decorrência de ações dos gestores.

14. Assim, foram objeto central da análise os dados de:

- a) inscritos no Aplicativo da Caixa, até 2 de julho de 2020 (requerentes e membros da família declarados - Extracad);
- b) pessoas e famílias inscritas no Cadastro Único (Cadun) em 2 de abril de 2020;
- c) folhas de pagamento do Programa Bolsa Família (PBF), de abril a julho de 2020;
- d) folhas de pagamentos do auxílio emergencial (AE) de abril a julho de 2020, dos públicos Extracad, Cadun e PBF;
- e) folhas de pagamentos complementares do auxílio emergencial (AE) de maio a julho de 2020;
- f) confirmações de pagamento (operações) dos meses e públicos supracitados;
- g) informações de devoluções até 23 de junho de 2020;
- h) informações de bloqueios até 18 de junho de 2020;
- i) informações de remoções até 12 de junho de 2020;

- j) informações de cancelamentos voluntários, até 2 de junho de 2020;
- k) dados de pagamentos judiciais do AE até 8 de julho; e
- l) razões de inelegibilidade das pessoas e famílias, por público, de abril a julho de 2020, conforme avaliação dos gestores;

15.As seguintes fontes de informação foram utilizadas para os procedimentos de confirmação e circularização de auditoria:

- a) folha de pagamento e de operações do Programa Bolsa Família, de abril a julho de 2020;
- b) Relação Anual de Informações Sociais (Rais), de 2018;
- c) Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), de janeiro de 2019 a julho de 2020;
- d) Seguro Desemprego do Trabalhador formal (SDTF), do Empregado Doméstico (SDED) e do Pescador Artesanal (SDPA, ou 'seguro-defeso') de abril a julho de 2020;
- e) Benefício Emergencial de maio a julho de 2020;
- f) folhas de pagamento do INSS de abril a julho de 2020;
- g) folhas de pagamento de agentes públicos de março a julho de 2020 (servidores públicos, empregados públicos, militares, inativos e pensionistas – Siape, ExtraSiape e bases de Tribunais de Contas de Estados e Municípios);
- h) Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), atualizado até setembro de 2020;
- i) Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), atualizado até agosto de 2019;
- j) Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), atualizado até setembro de 2020;
- k) Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), atualizado até setembro de 2020;
- l) Cadastro Nacional de Empresas (CNE), de 2017;
- m) Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), de abril a julho de 2020;
- n) Cadastro de Título de Eleitor (TSE); e
- o) dados de mandatos eletivos das eleições de 2016 e 2018 (TSE).

ANÁLISE TÉCNICA

16.As análises empreendidas dividem-se, essencialmente, em: avaliações de erros na concessão de benefícios a pessoas que não atendem a critérios de elegibilidade (**erros de inclusão**); avaliações de exclusão de requerentes que fazem jus ao auxílio emergencial, mas não foram contemplados (**erros de exclusão**); e deficiências de controle que não configuram descumprimento de critério legal, mas que podem fazer com que a política pública não atinja os efeitos esperados (**deficiências de controle**).

17.Os achados relativos a erros de inclusão de beneficiários no AE são apresentados nas Seções 3.1 e 3.2, enquanto na Seção 3.3 são apresentados os indícios de erros de exclusão. Na Seção 3.4 é apresentado um relato sobre deficiências de controle decorrentes de dificuldades de aplicação de critérios legais apenas pelas fontes de dados oficiais disponíveis.

18.Há considerações importantes a serem feitas sobre os cruzamentos empreendidos, considerando ser o auxílio emergencial um benefício assistencial recente e implantado em caráter de urgência, inexistindo até o momento interpretação pacífica da legislação que o rege. Chama-se atenção especialmente para o Decreto 10.316/2020 que, em seu art. 3º, §1º, determina que 'serão pagas ao trabalhador três parcelas do Auxílio Emergencial, independentemente da data de sua concessão' e em seu o art. 9º-A estipula que:

'Fica prorrogado o auxílio emergencial, previsto no art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, pelo período complementar de dois meses, na hipótese de requerimento realizado até 2 de julho de 2020, desde que o requerente seja considerado elegível nos termos do disposto na referida Lei.'

19. Com base na Lei 13.982/2020 e no Decreto 10.316/2020, especialmente nos artigos citados, foi o entendimento desta equipe de auditoria que os indivíduos que cumprissem os requisitos do art. 2º da Lei 13.982/2020, mesmo que momentaneamente, mas dentro do período de 2 de abril a 2 de julho de 2020, seriam elegíveis a receber as três parcelas originais, assim como as duas parcelas complementares do auxílio emergencial, em um total de cinco parcelas.

20. Em contato com o Ministério da Cidadania e com base nas respostas ao Ofício 03-70/2020-TCU-SecexPrevidência (peça 62), verificou-se que esse Ministério compartilha desse entendimento, ainda que operacionalmente não o implemente exatamente desta maneira. O Ministério e a Dataprev realizam a verificação da elegibilidade observando as informações mais recentes disponíveis, sem avaliar toda a janela de elegibilidade.

21. Para este acompanhamento a equipe do TCU buscou obter informação sobre os cidadãos para cada uma das regras de elegibilidade ao benefício (emprego formal, renda, benefícios previdenciários, etc.) para cada um dos meses de elegibilidade dentro do período avaliado (abril a julho de 2020). De maneira conservadora, portanto, se em ao menos um dos meses a pessoa cumpria todas as regras, ela foi considerada elegível ao auxílio emergencial.

22. A análise empreendida neste Relatório busca, então, enxergar a elegibilidade pelo prisma do direito do beneficiário do auxílio emergencial e de sua necessidade de acesso a políticas de Assistência Social durante o período abrangido pela lei.

23. Não se pretende menosprezar, com isso, as dificuldades que os gestores enfrentam pela defasagem temporal na produção ou no compartilhamento dos dados. Tampouco pretende-se imputar responsabilidade ao gestor por dados que ele não tinha à época da concessão.

24. Os propósitos da abordagem adotada são possibilitar transparência quanto à efetividade da política pública e de seus controles, propiciar que eventuais desvios na seleção de beneficiários possam ser corrigidos, e permitir que as lições adquiridas possam servir de base para as políticas públicas perenes de Assistência Social, para que estas alcancem todos de que delas necessitem, conforme previsão do art. 203 da Constituição Federal, de 1988.

25. Desta forma, há proposta de encaminhamento das listas de indícios de erros de inclusão e de exclusão de beneficiários ao gestor, bem como da metodologia adotada, para que avalie os casos concretos e proceda à revisão da concessão ou da recusa de acesso ao benefício, além de avaliar os controles necessários para mitigação dos problemas.

26. Pelo prazo exíguo de realização dos trabalhos e a fim de se assegurar a atuação tempestiva deste Tribunal, os resultados preliminares foram encaminhados ao Ministério da Cidadania (peças 96 e 97). Os comentários encaminhados (peças 103, 104, 105 e 106) foram incorporados aos achados ou em subseções específicas de análises.

Inclusão indevida de beneficiários no auxílio emergencial

Situação encontrada

27. Foram identificados 439.758 beneficiários do auxílio emergencial com indícios de erros de inclusão, alcançando um volume de recursos de R\$ 813.148.200,00, considerando a soma das parcelas pagas de abril a julho de 2020. Os resultados são apresentados na Tabela 1, por critério de inelegibilidade e público.

Tabela 1: Índícios de beneficiários que não cumpriram critérios de elegibilidade, por público

Critério/Público ¹	PBF	CadÚnico	Extracad	Total
a) Vínculo formal no Caged	1.122	616	2.605	4.343
b) Vínculo formal com ente público ²	4.189	2.570	22.332	29.091
c) Titularidade de benefício previdenciário ou assistencial do INSS	37.271	914	5.775	43.960
d) Seguro Desemprego do Trabalhador Formal (SDTF)	1.614	3.922	8.737	14.273
e) Seguro Desemprego do Empregado Doméstico (SDED)	9	9	56	74
f) Seguro Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA ou 'seguro defeso')	753	200	177	1.130
g) Benefício Emergencial (BEm)	221	19	48	288
h) Presos (instituidores de auxílio reclusão)	1.159	689	5.482	7.330
i) Empresários de alta renda	2.334	6.566	101.149	110.049
j) Falecimento	20.476	17.463	30.742	68.681
k) CPF irregular (nulo, suspenso ou cancelado)	33.572	12.888	88.796	135.256
l) Problemas na titularidade do CPF	216	118	112	446
m) NIS em multiplicidade (para o mesmo CPF)	28.210	10.034	1.077	39.321
Total (distintos)	126.755	54.142	258.861	439.758
Valor (R\$) em parcelas pagas de abril a julho de 2020	350.358.000	110.569.800	352.220.400	813.148.200

Fonte: elaboração própria.

1: aos beneficiários com pagamentos em folhas de diferentes públicos, foi imputado público.

2: servidores públicos, empregados públicos, militares, inativos e pensionistas

28. Conforme relatado anteriormente, a metodologia desta fiscalização adotou critérios de auditoria mais conservadores, ou seja, critérios que permitissem um grau de certeza mais elevado para apurar os indícios de erros de inclusão, de modo a não prejudicar o andamento do programa.

29. Assim, os indícios dos itens 'a' até 'i' foram verificados para beneficiários que não cumpriram ao menos um dos critérios de elegibilidade definidos no *caput* do art. 2º da Lei 13.982/2020, considerando todo o período de avaliação, de abril a julho de 2020. Já os indícios dos itens 'j' até 'm' foram verificados de forma isolada, isto é, sem análise mês a mês, pois não dependem de análise temporal de todo o período.

30. Foram excluídos dos indícios os registros com decisão judicial ou com registro de devolução, cancelamento ou bloqueio. Ainda, foi utilizado filtro para que os resultados incluíssem apenas beneficiários com pagamentos do auxílio emergencial em julho, de modo a reduzir o risco de um cancelamento ou bloqueio não constante nas bases disponibilizadas ao TCU.

31. Também foram excluídos 1.578.416 indícios de vínculos de trabalho formal que foram detectados apenas na Rais de 2018 (última extração encaminhada ao TCU pela Dataprev). Apesar de a consulta ao Caged não ter apontado a interrupção desses vínculos, a baixa credibilidade da Rais aliada à alta materialidade desse achado fez a equipe optar por retirá-lo. Ainda assim, ressalta-

se a possibilidade de existirem muitos mais vínculos de trabalhadores formais não detectados nesse procedimento de auditoria devido à falta de acesso do TCU a outras bases atualizadas sobre emprego, como a Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (Gfip) ou o Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis), e a baixa qualidade das bases oficiais sobre emprego no Brasil. Essa baixa qualidade nos microdados de emprego formal decorre de vários problemas históricos conhecidos, como, por exemplo: ausência de cumprimento de obrigações acessórias pelas empresas, como a entrega de Rais, Caged e eSocial; falência de empresas sem a devida baixa do CNPJ; e ausência de baixa dos vínculos empregatícios nas declarações das empresas.

32. Para fins de concisão, foram incluídos nos resultados da Tabela 1 os empresários de alta renda, que haviam sido relatados no primeiro relatório do Acompanhamento de Dados como risco de focalização da política. Conforme Nota Técnica Deben/Senarc/MC 24/2020 (peça 59, p. 7), os gestores optaram por incluir a tipologia dentre os casos passíveis de tratamento, juntamente com os indícios de pagamentos indevidos. Esses beneficiários do auxílio emergencial têm indícios de serem sócios ou responsáveis por empresas, conforme cadastro de responsável e sócios da RFB (CNPJ) e Cadastro Nacional de Empresas (CNE), do Ministério da Economia, com dois ou mais empregados ou repasses no Siafi acima de R\$ 50.000,00 entre abril e julho de 2020.

33. O volume financeiro indicado na Tabela 1 foi apurado a partir dos valores efetivos constantes nas folhas de pagamentos do auxílio emergencial de abril a julho de 2020, encaminhadas pelo Ministério da Cidadania.

34. Cabe relatar, por fim, que 58.730 casos indicados na Tabela 1 também foram identificados pelo primeiro relatório do Acompanhamento de Dados, apreciado por meio do Acórdão 1706/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas. Optou-se por mantê-los nos resultados do presente ciclo de acompanhamento devido a não ter sido identificado registro de bloqueio ou cancelamento no período avaliado.

Critério

35. A Lei 13.982/2020 determina que:

‘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:

I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes;

II - não tenha emprego formal ativo;

III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família;

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;

V - que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e

VI - que exerça atividade na condição de:

a) microempreendedor individual (MEI);

b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; ou

c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV.’

Evidências

36.A lista de indícios está no arquivo TPL_AE_ERRO_INCLUSAO.txt, gerado pelo *script* TPL_AE_ERRO_INCLUSAO.sql, disponível nos papéis de trabalho sob guarda desta equipe de auditoria.

Causas

37.Menor atualização das datas de referência das bases utilizadas pelos gestores; problemas de qualidade em bases públicas; emprego de técnicas diferentes de qualificação de dados pelas equipes gestoras e pelo TCU; acesso a outras bases pelo TCU que permitiram circularização das informações.

Análise dos comentários dos gestores

38.Com relação ao item ‘a’ – Vínculo formal no Caged, conforme Ofício 1577/2020/SE/SECAD/DECAU/MC (peça 104, p. 2), de 06 de outubro de 2020, encaminhado em resposta ao Relatório Preliminar de fiscalização, o Ministério da Cidadania informou que:

‘Com relação aos achados no item 3.1 - alínea ‘a’, para os quais foram utilizadas as bases do Caged e Rais 2018 para a verificação de possível erro de inclusão em relação ao critério de vínculo formal, cabe ressaltar que o próprio TCU, em seu Relatório, já frisa sobre a baixa qualidade de algumas bases de dados (...)

Essa situação se agrava pelo uso de base desatualizada como o caso em questão, em que foi utilizado o Caged com referência de janeiro de 2019 a julho de 2020, ou seja, em uma parte esse registro consta informações anteriores a pandemia, o que não reflete a realidade social e econômica após abril de 2020, o que para certo contingente de pessoas analisadas poderá ter um retorno equivocado no que se refere a possível erro de inclusão.’

39.Cabe esclarecer que a metodologia de avaliação de empregos formais não utilizou uma análise estanque. Os vínculos declarados nas bases da Rais e do Caged foram atualizados conforme as declarações mais recentes no período avaliado. Esclarecendo, a Rais contém todos os vínculos empregatícios declarados no ano de referência (por exemplo, 2018), enquanto o Caged contém todas as admissões e demissões declaradas em um mês de referência (por exemplo, janeiro de 2019). Assim, vínculos declarados em um momento A foram excluídos da análise caso fosse encontrada uma demissão posterior, em um momento B. Desta forma, um vínculo de admissão em janeiro de 2019 com uma demissão em abril de 2020 foi excluído dos resultados. Da mesma forma, um vínculo na Rais de 2018 com indicativo posterior de demissão também foi desconsiderado. Ainda, por questões de prudência, foram excluídos os casos em que se verificou recebimento de seguro-desemprego em momento posterior à admissão ou que dados da empresa indicavam a sua inatividade ou falência.

40.A despeito de a metodologia ter sido construída da maneira mais prudente possível com os dados disponíveis, enfatiza-se que os vínculos identificados na Rais de 2018 não foram apontados como erros de inclusão, apesar de a Rais ser uma fonte de dados de emprego formal oficial e o exercício de 2018 ser a última data de referência disponibilizada pela Dataprev a este Tribunal. Como mencionado, tal decisão foi embasada no histórico de problemas conhecidos em bases de emprego, de forma a não prejudicar o andamento do programa. No entanto, considerou-se relevante o relato para esclarecer a possibilidade de existirem muitos mais vínculos de trabalhadores formais não detectados pelos procedimentos de controle.

41.Quanto ao item ‘h’ – Presos (instituidores de auxílio reclusão), o Ofício 1577/2020/SE/SECAD/DECAU/MC (peça 104, p. 2), teceu os seguintes comentários:

‘Quanto a alínea ‘h’ do item 3.1, cabe ressaltar que, conforme entendimento da Consultoria Jurídica do Ministério da Cidadania no Parecer Jurídico nº 375/2020/CONJUR-MC/CGU/AGU (7487041), a restrição à concessão do Auxílio Emergencial deve ser limitada a pessoas identificadas no sistema prisional em regime fechado. Atualmente são utilizadas duas bases de dados fornecidas pelo Ministério da Justiça mediante acordo com o Ministério da Cidadania e utilizadas pela Dataprev contendo informações de pessoas presas: base de dados nacional do

Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN/MJ) e base de dados do estado de São Paulo. Na última verificação foram identificadas cerca de 12.683 pessoas cumprindo pena em regime fechado.

Quanto ao uso da base de auxílio reclusão há que se considerar que a legislação que rege esse benefício, a Lei nº 8.213/1991, foi alterada pela Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, quando determinou que o benefício seria concedido apenas para presos que estivessem cumprindo regime fechado. Assim, caso a referência utilizada for anterior a essa mudança não há como saber qual o regime que está sendo cumprido podendo gerar erros de exclusão do beneficiário, aumento das determinações judiciais e retrabalho para a administração.’

42. Assim, após a nova redação do art. 80 da Lei 8.213/1991, dada pela Lei 13.846/2019, somente têm direito ao auxílio-reclusão os dependentes do preso em regime fechado. Ao mesmo tempo em que isso reforça o indício de que o preso instituidor de tal benefício não é, de fato, parte do público alvo do auxílio emergencial, considera-se que podem haver casos de presos em regime semiaberto com benefício anterior a janeiro de 2019 (quando entrou em vigor a Medida Provisória 871, posteriormente convertida na Lei 13.846/2019). Embora existam situações especiais em que a elegibilidade ao AE de instituidores de auxílio reclusão seja legítima, optou-se por listar todos os casos com indício, para priorização e análise pelo Ministério da Cidadania e pela Dataprev, esta última a responsável também pela fonte de dados do auxílio reclusão do INSS (Maciça).

43. Com relação ao item ‘k’ - CPF irregular (nulo, suspenso ou cancelado), nas análises dos indícios preliminares do público do Programa Bolsa Família (PBF), o Ministério da Cidadania informou que ‘foram excluídos os casos dos CPFs irregulares (tipologia ‘k’ CPF irregular - nulo, suspenso ou cancelado)’, visto que estes casos não se aplicam às regras do auxílio emergencial para o público PBF’, conforme Ofício 2391/2020/SEDS/MC, de 06 de outubro de 2020 (peça 105, p. 2).

44. Entendimento idêntico havia sido exarado pelo Ministério na Nota Técnica Deben/Senarc/MC 24/2020 (peça 59, p. 5), encaminhada em resposta a Ofício de monitoramento de achado de auditoria similar do primeiro relatório de Acompanhamento de Dados, julgado por meio do Acórdão 1706/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas:

‘Em que pese os apontamentos do TCU, deve-se ressaltar que conforme prevê o Decreto nº 10.316/2020, nos seus art. 7º, § 4º e art. 10, inc. I, o referido documento não é obrigatório para as famílias beneficiárias do PBF. Desta forma, é possível a concessão do Auxílio Emergencial para pessoas beneficiárias do PBF por meio do CPF ou do NIS.

Acrescenta-se que os dados cadastrais (documentação, renda, composição familiar) utilizados para a concessão do Auxílio Emergencial para o público PBF são os constantes no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único). As regras do Cadastro Único permitem o registro de pessoas com, pelo menos, um documento de identificação (Certidão de Nascimento, Certidão de Casamento, CPF, RG, Carteira de Trabalho, Título de Eleitor e Registro Administrativo de Nascimento do Indígena – Rani), havendo a obrigatoriedade de CPF ou título de eleitor apenas ao Responsável Familiar (RF), excetuando-se ainda os casos de RFs indígenas ou quilombolas, que podem ter acesso ao cadastramento apresentando qualquer um dos documentos citados acima.

De toda sorte, conforme apontado pelo Departamento do Cadastro Único da Secretaria Nacional do Cadastro Único (DECAU/SECAD) na Nota Técnica nº 23, de junho de 2019 (SEI 4207720), estão sendo realizadas tratativas entre o referido Departamento e a CAIXA para a realização de batimentos periódicos com a base de CPF da Receita Federal do Brasil (RFB), com a análise de titularidade, multiplicidade e situação, que refletirão no Sistema de Cadastro Único.’

45. Desta forma, a justificativa apresentada pelo gestor para não implementação do controle e não encaminhamento da lista do item ‘k’ para revisão do auxílio emergencial está pautada no Decreto 10.316/2020, que não prevê o CPF como documento obrigatório para participar do Bolsa-Família.

46. Apesar disso, o mesmo Ofício 2391/2020/SEDS/MC traz uma avaliação das listas encaminhadas utilizando como chave de identificação o próprio CPF, indicando que vários dos

casos foram excluídos das listas de revisão a serem encaminhadas à Dataprev pelo motivo ‘CPF não encontrado nas bases do AE/AE Residual’ (peça 105, p. 3, Quadro 2). O documento não faz menção ao uso do NIS para identificação complementar desses beneficiários indicados, apesar de ser considerado pelo gestor o documento oficial do Programa Bolsa Família.

47. Não obstante o posicionamento da Senarc de discordância com os apontamentos de irregularidades relativas ao CPF, o Ofício 2391/2020/SEDS/MC apresenta um indicativo de que 110 dos 33.572 (0,3%) indícios do item ‘k’, público PBF, teriam sido encaminhados para revisão por constarem também em outras tipologias.

48. Nesse contexto, cabe esclarecer que o achado não fez menção a tornar o CPF obrigatório para Bolsa-Família ou auxílio emergencial. O achado, bem como as determinações 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1706/2020-TCU-Plenário, foram no sentido de que o CPF fosse utilizado como fonte adicional de informações, para que as situações de irregularidade identificadas fossem revisadas e para que fossem implementados controles para evitar ocorrências análogas no futuro.

49. Vale lembrar que os indícios foram identificados em registros que possuíam a inscrição do CPF informada no Cadastro Único ou cujo CPF pôde ser recuperado em alguma base da Administração Pública. Foram identificados registros com a inscrição do CPF em situação ‘Nula’, **que corresponde a casos de fraude**, ou ‘Cancelada por multiplicidade’, quando verificada **mais de uma inscrição no CPF para a mesma pessoa**. Ainda, foram encontradas pessoas cujas informações de identificação não estavam fidedignas quando confrontadas com o CPF, principal base pública de identificação de pessoas físicas do País (item ‘l’ da Tabela 1).

50. Assim, ainda que uma solução definitiva possa ser incorporada como um controle adicional no Cadastro Único, tais situações caracterizam **elevado risco presente de pagamento indevido ou fraudulento** do auxílio emergencial (AE) ou do auxílio emergencial residual (AER), identificado por meio de cruzamentos e análise de dados cuja metodologia e resultados foram disponibilizados ao gestor por esta equipe de fiscalização.

51. Ressalta-se que, conforme o princípio da indisponibilidade do interesse público, **o gestor tem a obrigação de utilizar todos os dados que dispõe para evitar pagamentos indevidos ou em multiplicidade**, ainda que não seja obrigatória a apresentação do documento pelo beneficiário. Essa possibilidade de verificação de informações foi, inclusive, um dos pilares do modelo de concessão e pagamento dos benefícios do AE, que não exigiu apresentação de extensa documentação pelos requerentes, mas utilizou, essencialmente, dados já armazenados por diversos órgãos e entidades públicas e cruzamento desses dados para validar o direito requerido.

52. Nesse sentido, a não efetivação de controles adicionais e o não tratamento das listas de indícios de irregularidades identificadas permitem a continuidade de pagamentos indevidos ou mesmo fraudulentos, podendo configurar desídia do gestor.

53. Convém lembrar, ainda, que o descumprimento de determinação deste Tribunal, sem justificativa pertinente, está sujeito à sanção prevista no inciso VII do art. 268 do Regimento Interno do TCU. A avaliação dos procedimentos adotados pelos gestores para atendimento das determinações prolatadas por este Tribunal será verificada em monitoramento específico, não realizado neste Relatório devido à pendência de resposta integral aos Ofícios 36265/2020-TCU/Seprac (peça 31) e 45235/2020-TCU/Seprac (peça 80).

Famílias com mais de dois integrantes recebendo auxílio emergencial

Situação encontrada

54. Foram identificadas 231 famílias inscritas pelo aplicativo da Caixa com indício de possuir mais de dois integrantes recebedores do auxílio emergencial, em desconformidade com o critério definido no §1º do art. 2º da Lei 13.982/2020. Conforme apresentado na Tabela 2, esses recebimentos acima do limite totalizam um gasto de R\$ 291 mil pagos além do devido, considerando os pagamentos até julho.

Tabela 2: Quantidade de famílias, de beneficiários e valor total pago para indícios de famílias recebendo mais de dois auxílios emergenciais

Quantidade de beneficiários por família	Quantidade de famílias	Quantidade de requerentes	Valor de auxílio pago indevidamente (R\$)
3	224	672	274.200,00
4	7	28	16.800,00
Total	231	700	291.000,00

Fonte: elaboração própria.

55.Os indícios foram verificados a partir dos requerimentos ao auxílio emergencial por meio do aplicativo da Caixa, incluindo os membros que compõem a família que o próprio requerente declarou. A análise considera todos que utilizaram o aplicativo e tiveram o auxílio emergencial aprovado por esse meio de inscrição, inclusive o público do Cadastro Único que foi direcionado a atualizar sua composição familiar e outras informações pelo aplicativo.

56.Os requerimentos realizados pelo aplicativo, mas que não tiveram pagamento do auxílio emergencial aprovado, foram desconsiderados na construção dessa tipologia, junto com os membros declarados nesses requerimentos.

57.Igualmente não foram considerados na análise os requerimentos que tiveram pagamentos realizados por concessão judicial, conforme indicação existente nas bases de pagamento disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania ao TCU.

Critério

58.De acordo com a Lei 13.982/2020:

‘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:

(...)

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

Evidências

59.A lista de beneficiários e membros inscritos está no arquivo TPL_AE_3MAIS_BENEFICIARIOS_POR_FAMILIA.txt, gerado pelo *script* TPL_AE_3MAIS_BENEFICIARIOS_POR_FAMILIA.sql, disponível nos papéis de trabalho sob guarda desta equipe de auditoria.

Causas

60.Problemas de qualidade em bases públicas; emprego de técnicas diferentes de qualificação de dados pelas equipes gestoras e pelo TCU; emprego de metodologia de recomposição de famílias utilizando as declarações do aplicativo da Caixa.

Exclusão indevida de beneficiários

Situação encontrada

61.O cruzamento identificou 1.517 indícios de exclusão indevida de beneficiários do AE, conforme Tabela 3. Os indícios representam beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) que foram considerados inelegíveis pelo gestor, mas que se tem um grau de certeza razoável de que atendem aos critérios da Lei 13.982/2020.

Tabela 3: Indícios de exclusão indevida de beneficiários do AE

Critério / Público	PBF
Titular de benefício previdenciário ou assistencial do INSS	603

Critério / Público	PBF
Falecimento	914
Total (distintos)	1.517

Fonte: elaboração própria.

62.A análise de erros de exclusão de pessoas exigiu um processo muito mais elaborado para propiciar um grau de certeza adequado por parte da equipe de auditoria. Nem todas as fontes de informação disponíveis ao gestor (Ministério da Cidadania) e aos seus prestadores de serviço (Dataprev e Caixa) puderam ser obtidas ou internalizadas por este Tribunal, por limitações de acesso ou dificuldades operacionais de compartilhamento.

63.Não obstante existirem tais limitações, elaborou-se procedimento de avaliação de erros de exclusão a partir do confronto de marcações de inelegibilidade disponibilizadas pelo gestor ('razões para negativa de um benefício') e marcações similares realizadas pela equipe de auditoria do TCU quanto aos critérios de elegibilidade definidos na Lei 13.982/2020.

64.Foram selecionados apenas os critérios em que se possuía maior grau de certeza quanto à causa do erro de avaliação ser decorrente de impropriedade na base acessória utilizada para negativa e não haver o descumprimento de outros requisitos para o auxílio emergencial. Assim, foram avaliadas as negativas de acesso ao AE por titularidade de benefício do INSS (Maciça) ou por falecimento (Sirc e Sisobi), dados com os quais esta equipe de auditoria tem bastante familiaridade e que já foram objeto de qualificações mais robustas no curso das fiscalizações contínuas anteriores.

65.Assim, verificaram-se 914 indícios de erros na exclusão de beneficiários do AE para o público do Programa Bolsa Família em razão de falecimento e 603 por titularidade de benefício previdenciário ou assistencial do INSS.

66.Tais indícios contêm CPFs que foram utilizados indevidamente no registro de um óbito ou de uma concessão de benefício do INSS, os quais foram os únicos motivos apurados pelo Ministério da Cidadania (e Dataprev) para rejeitar a concessão do auxílio emergencial para aquela pessoa.

67.Além disso, foram desconsiderados os casos de beneficiários do PBF que receberam em meses subsequentes ao período de avaliação descrito na Seção 0 (abril a julho de 2020) ou cujas famílias já recebiam dois auxílios e, destarte, não poderiam incluir novo membro beneficiado pelo auxílio emergencial.

68.No contexto da qualificação de bases de óbitos, a Nota Técnica Deben/Senarc/MC 24/2020 (peça 59), de 27 de julho de 2020, informou que:

'No que diz respeito aos casos com indicio de óbito – tipologia **9.2.1.5. falecimento**, ressalto que, no mês de junho, foram alteradas as regras de negócio dos cruzamentos das bases de dados, visando ao aprimoramento do processo de identificação e buscando evitar as situações de falsos-positivo. Nos processos de geração das folhas de pagamento do Auxílio Emergencial de abril e maio, a verificação de elegibilidade no que diz respeito à identificação de pessoas falecidas era realizada apenas pelo chaveamento do Cadastro de Pessoa Física (CPF). A partir da folha de pagamentos de junho, houve o ajuste das regras de negócios com a identificação dos casos de óbito a partir de chave composta pelas variáveis CPF e data de nascimento. As bases utilizadas para identificação de pessoas com óbito são extrações do Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI) e do Sistema de Registro Civil (SIRC) (grifo no original).'

69.Desta forma, para o público PBF, é possível verificar que somente foi adicionada qualificação de dados de óbitos nos cruzamentos realizados pela Dataprev a partir da folha de pagamentos de junho, o que pode ser a causa dos indícios de erros de exclusão por falecimento encontrados. Não há menção na NT, entretanto, de que tenha havido reprocessamento das pessoas consideradas inelegíveis em razão de falecimento.

70.Assim, ainda que tenham sido incluídos procedimentos de qualificação adicionais pelo gestor posteriormente, entende-se pertinente determinar a revisão dos indícios encontrados, para que seja verificado se os auxílios emergenciais rejeitados deveriam ter sido concedidos.

Critério

71.O Decreto 10.316/2020 regulamentou o processamento dos requerimentos para avaliação da elegibilidade ao Auxílio Emergencial criado pela Lei 13.982/2020:

‘Art. 6º Os dados extraídos pelo Ministério da Cidadania do Cadastro Único e os inseridos na plataforma digital, nos termos do disposto no inciso II do caput do art. 5º, serão submetidos a cruzamentos com as bases de dados do Governo federal e, após a verificação do cumprimento dos critérios estabelecidos na Lei nº 13.982, de 2020, os beneficiários serão incluídos na folha de pagamento do auxílio emergencial.

§ 1º As informações necessárias para o cumprimento dos requisitos de que tratam os incisos II, III e IV do caput do art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, serão disponibilizadas pelos órgãos detentores das respectivas bases de dados com respostas binárias, quando se tratar de informação protegida por sigilo.

§ 2º Na hipótese de não atendimento aos critérios estabelecidos na Lei nº 13.982, de 2020, o trabalhador será considerado inelegível ao auxílio emergencial.’

Evidências

72.As evidências foram geradas pelo scrip TPL_AE_ERRO_EXCLUSAO.sql e podem ser encontradas em TPL_AE_ERRO_EXCLUSAO.txt, disponíveis nos papéis de trabalho sob guarda desta equipe de auditoria.

Causas

73.Problemas de qualidade em bases públicas; emprego de técnicas diferentes de qualificação de dados pelas equipes gestoras e pelo TCU.

Análise dos comentários dos gestores

74.No Ofício 2391/2020/SEDS/MC (peça 105, p. 4), de 06 de outubro de 2020, encaminhado em resposta ao Relatório Preliminar de fiscalização, o Ministério da Cidadania informou que:

‘No que concerne à determinação ‘b.1.3’ (item 3.3 do relatório preliminar - exclusão indevida de 1.517 beneficiários do PBF), será necessário tempo adicional de análise por parte desta Senarc quanto aos casos apontados pelo TCU, em razão da complexidade técnica narrada pelo órgão em tela.’

75.Assim, os procedimentos para correção da situação relatada serão verificados em ciclo posterior deste Acompanhamento ou em monitoramento correspondente.

Deficiências de controle decorrentes de dificuldades de aplicação de critérios legais

76.Nesta seção, são apresentadas deficiências de controle decorrentes de dificuldades de apuração de critérios legais apenas pelas fontes de dados oficiais ou procedimentos de controle baseados essencialmente em análise de dados, como os empregados no auxílio emergencial. Destaca-se que tais deficiências são inerentes à técnica, à disponibilidade de informações e a conceitos trazidos pelo legislador de difícil verificação. Não se pretende, de forma alguma, invalidar o processo adotado em situação extrema, haja vista o Programa ter alcançado mais de 67 milhões de pessoas e ter sido importante instrumento para mitigação de calamidade pública.

77.Com este relato, pretende-se apresentar os possíveis desafios operacionais decorrentes de desenhos da política, de seus controles e dos dados disponíveis à Administração Pública, para que possam servir como insumo para decisões afetas a políticas de Assistência Social pelos atores de direito.

78.Conforme legislação aplicável, a composição da família no auxílio emergencial (e no Programa Bolsa Família) tem caráter eminentemente declaratório, ou seja, em regra, utiliza-se a família declarada na inscrição no Cadastro Único ou no aplicativo da Caixa. Essa característica decorre da própria natureza assistencial dos programas, que tentam alcançar a parcela da população mais vulnerável, que não é enxergada por outras políticas públicas.

79. 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 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.

80. 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.

81. 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.

82. 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 a cada 2 anos (Decreto 6.135/2007, art. 7º).

83. 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. E 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).

84. 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 3 salários-mínimos ou meio salário-mínimo *per capita* por família.

85. 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 no TC 016.827/2020-1 (Acompanhamento Especial na área de Assistência Social, de relatoria do Min. Bruno Dantas), que apontou, 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.

86. A **confirmação da titularidade e a identificação unívoca dos beneficiários** são outros desafios enfrentados pelas análises centradas em dados.

87. Uma das causas para essa situação é a multiplicidade de documentos de identificação utilizados pelos programas governamentais, alguns deles com gestão descentralizada (como bases estaduais de RG), com problemas conhecidos de qualidade de dados (como certidões de nascimento e

casamento), ou com dificuldades de integração entre os números de inscrições (como NIS/NIT/PIS/Pasep).

88. Por exemplo, as regras do Cadastro Único permitem o registro de pessoas com, pelo menos, um documento de identificação dentre: Certidão de Nascimento, Certidão de Casamento, CPF, RG, Carteira de Trabalho, Título de Eleitor e Registro Administrativo de Nascimento do Indígena – Rani. Há obrigatoriedade de CPF ou Título de Eleitor apenas para o Responsável Familiar (RF), excetuando-se os casos de RF indígena ou quilombola, que podem ser cadastrados apresentando qualquer um dos documentos supracitados.

89. A identificação única no Cadastro Único (e no Programa Bolsa Família) é garantida pelo Número de Identificação Social (NIS), gerado e alimentado pelo Sistema do Cadastro NIS, base única de identificação das pessoas para programas sociais de responsabilidade da Caixa Econômica Federal (Caixa), cujas informações servem de insumo para as bases do Programa de Integração Social (PIS) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Segundo Manual do Cadastro Único, o NIS é gerado pela Caixa, sendo pessoal, único e intransferível. No entanto, existe a possibilidade de uma pessoa ter várias inscrições no NIS, ainda que haja controles para prevenir que mais de uma inscrição esteja ativa no mesmo momento, como o processo de conversão de NIS.

90. O Número de Inscrição do Trabalhador (NIT), sob a responsabilidade do INSS (e Dataprev), é o documento oficial de identificação de pessoas para acesso à Previdência Social.

91. Existe ainda o Pasep, de responsabilidade do Banco do Brasil (BB), no qual são inscritos os servidores públicos federais, estaduais e municipais e os empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, independentemente do regime jurídico ao qual se subordina a relação de trabalho (regime jurídico único, CLT ou regidos por legislação própria).

92. Há uma interoperabilidade entre NIS/NIT/PIS/Pasep. Por exemplo, **quem já possui número de PIS, Pasep ou NIS, não precisa fazer inscrição no NIT**, basta usar este número junto à Previdência Social (conforme notícia publicada em 6/1/2018 no endereço eletrônico <https://www.inss.gov.br/servicos-do-inss/inscricao-na-previdencia-social/>).

93. No entanto, como a gestão dessas inscrições é realizada por diferentes instituições, há o risco de existirem registros com NIS/NIT/PIS/Pasep diferentes, mas com dados pessoais e número de CPF iguais, ou seja, uma mesma pessoa poderia ter mais de um vínculo NIS/NIT/PIS/Pasep ativo e sendo utilizado em benefícios sociais. Tal situação já foi constatada anteriormente por este Tribunal, conforme Acórdão 1198/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Substituto André Luiz de Carvalho, que identificou 41.125.151 números de CPF em multiplicidade no Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis).

94. Pelo exposto, evidencia-se a **necessidade de que as várias iniciativas de identificação única de pessoas e vínculos da Administração Pública se integrem** adequadamente, de forma a permitir políticas públicas mais efetivas.

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 o fechamento dos 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 2.282/2020-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 pela análise de dados e estatísticas.

97. No entanto, 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. Os equipamentos da rede assistencial não podem 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, etc.) e um local que ele quer evitar com receio de perder um benefício.

98.A efetiva mitigação desses riscos depende de ações de longo prazo, pensando 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 e centralizada.

Análise dos comentários dos gestores

99.No Ofício 1577/2020/SE/SECAD/DECAU/MC (peça 104, p. 3), de 6 de outubro de 2020, encaminhado em resposta ao Relatório Preliminar de fiscalização, o Ministério da Cidadania teceu comentários sobre este achado, do qual se reproduz o seguinte trecho:

‘13. No que se refere especificamente à composição familiar, não há nenhum registro administrativo instituído pelo Governo Federal que possa ser usado para verificar as informações declaradas pelos requerentes sobre sua composição familiar, como o próprio TCU aponta. Entretanto, caso fosse instituído mecanismo de verificação prévia, o benefício não teria tido o êxito que teve no tempo que foi necessário para atender essas famílias. Com efeito, ainda estaríamos no processo de cadastramento e verificação desses dados, não atendendo de imediato a finalidade do benefício que é amparar os atingidos no momento da crise. Além disso, a decisão do Congresso Nacional quando da aprovação da Lei foi exatamente pagar para todos que precisavam no auge da crise, ou seja, a partir de cadastro autodeclaratório, com posterior batimentos para checagens, os quais já estão sendo realizados pelo Ministério.

14. Ademais, cabe reforçar que a orientação do Ministério desde o início da pandemia foi tomar decisões que visem reduzir aglomerações, tendo suspenso os processos de averiguação e revisão cadastral, que provocam grande procura das pessoas pelos postos do cadastro Único e PBF, bem como as repercussões de bloqueio e cancelamento do Bolsa Família. Nesse sentido, publicou portaria autorizando os postos do Cadastro Único realizarem atendimento de forma remota por meio de plataformas eletrônicas, como telefone. Assim, não haveria sentido o próprio ministério incentivar a realização de visitas domiciliares para essas checagens, pondo em risco a saúde das famílias e dos trabalhadores dos postos. A título de exemplo, a própria perícia médica e demais atendimentos do INSS não estão sendo realizados de forma presencial, bem como as aulas da rede pública e privada.’

100. No mesmo contexto, o Ofício 2391/2020/SEDS/MC (peça 105, p. 4), de 6 de outubro de 2020, informou que:

‘Quanto à determinação ‘c’, relativo às deficiências de controle decorrentes de dificuldades de aplicação de critérios legais (item 3.4 do relatório preliminar), cumpre registrar, preliminarmente, que a Senarc compartilha das preocupações externadas pelo TCU, e reconhece as limitações que a mera análise de dados de bases administrativas impõe à verificação objetiva da elegibilidade das pessoas e das famílias ao auxílio, de acordo com os critérios estipulados na legislação.

Por outro lado, no caso das famílias inscritas no Cadastro Único, inclusive as beneficiárias do PBF, vale salientar que as informações sobre a composição familiar e sobre a renda, por exemplo, apesar do caráter autodeclaratório, são permanentemente qualificadas pelos processos anuais de Revisão Cadastral e de Averiguação Cadastral [...].

De toda sorte, as limitações operacionais apontadas são relevantes e constituem desafios que devem ser enfrentados para o aperfeiçoamento das políticas públicas de assistência social.

Nesse sentido, informo que, mensalmente, o processo de geração da folha de pagamentos do Auxílio Emergencial para o público do PBF tem passado por aprimoramentos que visam à melhoria dos cruzamentos das informações, com a inclusão de novas bases de dados, bem como por meio do refinamento das regras de negócio. Parte deste processo advém das contribuições dos órgãos de controle – Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU) -, que, a partir de acordo de cooperação e/ou diálogo contínuo, têm apresentado apontamentos sobre

possíveis irregularidades no processo de pagamento do AE. Outra parte refere-se ao próprio esforço do Ministério da Cidadania (MC), que tem buscado a inclusão de novas bases de dados, bem como tem realizado discussões junto à Dataprev para melhorias nas regras de cruzamento das informações.

Em todas estas circunstâncias, no processo decisório pela implementação ou não de novas regras de cruzamento de dados, são consideradas as possibilidades e oportunidades para implementação da melhoria, avaliando os custos operacionais e os riscos de inclusão e exclusão, ou seja, de pagamentos indevidos e de restrição de direitos.

101. Dessa forma, as ponderações dos gestores foram no sentido de reafirmar o contexto emergencial em que foi criado e implementado o benefício, que exigiu respostas rápidas do Setor Público, notadamente daquele ministério e de seus prestadores de serviço. Além disso, a Senarc ressaltou a concordância com os apontamentos, destacando os processos anuais de qualificação empregados no âmbito do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família.

102. Cabe reafirmar que não se pretendeu, nesta seção, apontar falhas na operacionalização dos critérios de elegibilidade do auxílio emergencial. É entendimento desta equipe de auditoria que a dificuldade de verificação dos critérios de composição familiar é inerente a sua informalidade e a autonomia que rege a vida privada dos cidadãos adultos. A mera inclusão de um critério como esse no desenho de uma política pública de transferência de renda pode gerar um incentivo a sua dissimulação por parte dos beneficiários, sendo mínimas as chances de verificação.

103. Buscou-se, sobretudo, evidenciar a fragilidade deste critério e dar ciência à sociedade e a seus representantes legislativos. Dessa maneira, tais vulnerabilidades podem ser consideradas e contornadas no desenho de novas políticas públicas ou na alteração dos programas existentes.

CONCLUSÃO

104. Este terceiro relatório do acompanhamento de dados das medidas emergenciais de resposta à crise da covid-19 examinou o auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade, gerido pelo Ministério da Cidadania e operacionalizado pela Dataprev e Caixa Econômica Federal. Para esta avaliação, foram aplicados procedimentos com a finalidade de testar a efetividade de controles e providências implementadas pelos gestores, para verificar possíveis erros na concessão e pagamento dos benefícios, tanto de inclusão quanto de exclusão de beneficiários.

105. A Seção 3.1 apresentou resultados da avaliação da concessão de auxílio emergencial, tendo identificado 439.758 indícios de inclusão indevida de beneficiários, que totalizaram R\$ 813 milhões para o período de pagamentos de abril a julho de 2020.

106. A metodologia empregada adotou critérios que permitiram um grau de segurança de auditoria mais elevado. Com base na Lei 13.982/2020 e no Decreto 10.316/2020, foi o entendimento desta equipe de auditoria que os indivíduos que cumprissem os requisitos do art. 2º da Lei 13.982/2020, mesmo que momentaneamente, mas dentro do período de 2 de abril a 2 de julho de 2020, seriam elegíveis a receber as três parcelas originais assim como as duas parcelas complementares do auxílio emergencial, em um total de cinco parcelas.

107. Na Seção 3.2, foram apresentados indícios de 231 famílias inscritas pelo aplicativo da Caixa com mais de dois integrantes recebedores do auxílio emergencial, em desconformidade com o critério definido no §1º do art. 2º da Lei 13.982/2020. Esses recebimentos acima do limite totalizam um gasto de R\$ 291 mil pagos além do devido, considerando os pagamentos até julho. Os indícios foram verificados a partir dos requerimentos ao auxílio emergencial por meio do aplicativo da Caixa, incluindo os membros que compõem a família que o próprio requerente declarou.

108. Na Seção 3.3, identificaram-se 1.517 indícios de exclusão indevida de beneficiários do AE. Os indícios representam beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) que foram considerados inelegíveis ao AE pelo gestor, mas que se tem um grau de certeza razoável de que atendem aos critérios da Lei 13.982/2020.

109. As deficiências de controle decorrentes da dificuldade de aplicação de critérios legais por meio de procedimentos de análise de dados, como o empregado no auxílio emergencial, foram apresentadas na Seção 3.4. São apresentadas limitações operacionais de controle de critérios decorrentes do conceito de família e de identificação única de pessoas físicas, pela multiplicidade de documentos utilizados pelas Políticas para confirmação da titularidade de um cidadão.

110. Destaca-se que tais limitações são inerentes à técnica, à disponibilidade de informações e a critérios de difícil verificação trazidos pela legislação. O relato objetivou apresentar limitações operacionais de controle de critérios legais, para que possam servir como insumo para decisões afetas a políticas de Assistência Social pelos atores de direito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

111. 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:

Congresso Nacional

a) **informar** à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de Acompanhamento das Medidas relacionadas ao Coronavírus (CN-Covid19) 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:

a.1) 439.758 beneficiários do auxílio emergencial com indício de recebimento indevido do benefício, em desconformidade com critérios do art. 2º da Lei 13.982/2020;

a.2) 231 famílias inscritas pelo aplicativo da Caixa que contêm mais de dois beneficiários do auxílio emergencial, em desconformidade com o critério definido no §1º do art. 2º da Lei 13.982/2020;

a.3) 1.517 beneficiários do Programa Bolsa Família que foram considerados inelegíveis ao auxílio emergencial pelo gestor, mas que se tem um grau de certeza razoável de que atendem aos critérios da Lei 13.982/2020;

a.4) foram considerados pouco efetivos os controles de critérios relacionados à família, como o limite de dois beneficiários por família, mulher monoparental (mãe) chefe de família e renda máxima de 3 salários mínimos ou meio salário mínimo *per capita* por família, devido a: conceito de família abarcar residência em comum autodeclarada; dificuldade de apuração de endereços de pessoas físicas; dificuldade de apuração de vínculos de casamentos, uniões estáveis, divórcios e separações de fato; declaração de membros na família impactar na apuração de elegibilidade e nos valores recebidos, afetando o processo de tomada de decisão das pessoas; e

a.5) foram identificadas deficiências de controle decorrentes da multiplicidade de documentos de identificação utilizados pelas políticas públicas da Assistência Social, que dificultam a identificação única da titularidade dos beneficiários;

Ministério da Cidadania

b) **determinar** ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 que

b.1) **no prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da ciência deste Acórdão, proceda a revisão dos indícios de irregularidade identificadas a seguir:

b.1.1) 439.758 beneficiários do auxílio emergencial com indício de recebimento indevido do benefício, em desconformidade com critérios do art. 2º da Lei 13.982/2020;

b.1.2) 231 famílias inscritas pelo aplicativo da Caixa que contêm mais de dois beneficiários do auxílio emergencial, em desconformidade com o critério definido no §1º do art. 2º da Lei 13.982/2020;

b.1.3) 1.517 beneficiários do Programa Bolsa Família que foram considerados inelegíveis ao auxílio emergencial pelo gestor, mas que se tem um grau de certeza razoável de que atendem aos critérios da Lei 13.982/2020;

c) **determinar** ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020 que **no prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da ciência deste Acórdão, apresente **controles** para inibir a ocorrência das irregularidades identificadas nas análises sobre os beneficiários nas folhas de pagamento do auxílio emergencial identificadas nos itens b.1.1 e b.1.2;

Providências Internas

d) **encaminhar** ao Ministério da Cidadania, à Dataprev e à Caixa Econômica Federal cópia do acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, dando conhecimento que o inteiro teor do acórdão, incluindo relatórios e votos poderão ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

e) 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:

e.1) **encaminhar** ao Ministério da Cidadania os indícios identificados e a metodologia detalhada de avaliação do auxílio emergencial;

e.2) **restituir** os autos à SecexProvidência para continuidade do acompanhamento.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se do terceiro Relatório de Acompanhamento (Racom) de dados relacionados às ações de combate à covid-19 nas áreas de Assistência Social, Previdência Social e Gestão Tributária.

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. Como mencionei nas etapas anteriores, o objetivo consiste em identificar riscos e passar orientações aos gestores acerca de potenciais problemas no desenvolvimento das ações por eles pretendidas que possam comprometer sua efetividade. Com tais ações, esta Corte busca contribuir para dar transparência à sociedade sobre a destinação do dinheiro público alocado para o enfrentamento da crise, bem como para dar segurança jurídica aos gestores na tomada de decisão neste período emergencial.

4. Na primeira etapa, a unidade instrutora optou por focar o trabalho nas ações atinentes à concessão do auxílio emergencial, medida excepcional de proteção social criada pela Lei 13.982/2020 e capitaneada pelo Ministério da Cidadania, sobretudo em consequência da sua sensibilidade e urgência, bem como da perspectiva de atuação tempestiva por parte deste Tribunal.

5. A segunda etapa, por sua vez, visou avaliar a base de dados do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), tendo em vista a necessidade de aprofundamento dessa base mantida pela Receita Federal, empreendendo análises de credibilidade, de avaliação de tipologias, do processo de regularização de ofício realizado em 2020 e dos quantitativos de inscrições do CPF em relação à população brasileira.

6. Importante reiterar que este processo, pela sua natureza restrita à análise e ao cruzamento de dados, tem papel acessório de integração a outros acompanhamentos emergenciais conduzidos pela SecexPrevidência, ao adicionar testes e procedimentos de auditoria específicos, quando cabível. Assim, os encaminhamentos propostos pela unidade instrutora na presente fase deste acompanhamento, com os quais adianto minha integral aquiescência, pretendem complementar os trabalhos já realizados por este Tribunal, no que couber.

7. Com efeito, os principais riscos identificados nas medidas de resposta à pandemia são tratados nos respectivos Acompanhamentos Especiais, todos de minha relatoria: das medidas de resposta à crise do coronavírus para proteção de renda de informais e pessoas de baixa renda (TC 016.827/2020-1); das medidas de resposta à crise do coronavírus na arrecadação tributária e previdenciária federal (TC 016.841/2020-4); e das medidas de resposta à crise do coronavírus na Previdência Social (TC 016.830/2020-2).

8. Dessa forma, esta Corte logra enviar sua contribuição ao país por meio de fiscalizações que forneçam transparência sobre as medidas de resposta à crise do novo coronavírus e que identifiquem eventuais falhas nos programas e ações emergenciais em curso, haja vista os diversos trabalhos já realizados com apoio de técnicas de análise do conjunto abrangente de bases de dados que possui.

9. Assim como na primeira etapa, a unidade instrutora optou por focar este terceiro relatório novamente nas ações atinentes à concessão do auxílio emergencial.

10. Resumidamente, o auxílio emergencial foi criado pela Lei 13.982/2020, com as alterações da Lei 13.998/2020, consistindo em benefício de R\$ 600,00 concedido a beneficiários do Bolsa Família, desempregados, trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI) e contribuintes individuais ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

11. 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\$ 254,2 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.

12. A motivação para a criação do auxílio emergencial foi o impacto causado pela redução da atividade econômica, especialmente na renda de trabalhadores informais e das pessoas em situação de pobreza. A redução da atividade econômica decorreu, basicamente, das medidas de distanciamento social adotadas para reduzir o nível de contágio da covid-19.

13. Sobre o assunto, importante mencionar que o TCU já vem atuando de forma bastante ativa por meio de processos de minha relatoria, notadamente o TC 016.827/2020-1, que, em sua terceira etapa de acompanhamento, julgada por meio do Acórdão 2.282/2020-TCU-Plenário, abordou especialmente os seguintes tópicos: (i) a avaliação dos custos e da focalização do auxílio emergencial; (ii) a concessão do auxílio para requerentes fora do público-alvo; (iii) a falta de acesso a cidadãos com direito ao benefício; e (iv) a distribuição dos recursos emergenciais para estados e municípios para o fortalecimento da rede socioassistencial durante a pandemia.

14. Além disso, importante registrar que foram tratadas a legalidade e a adequação das medidas adotadas para a prorrogação do auxílio emergencial por dois meses, objeto de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, nos autos do processo apenso, TC 025.409/2020-4.

15. Destaco, do mesmo modo, o TC 018.851/2020-7, que trata de duas representações acerca de irregularidades nos pagamentos do mencionado auxílio, uma delas envolvendo militares e a outra, jovens de famílias de classe média, parentes de empresários e servidores, mormente causadas pela falta de acesso efetivo dos formuladores e executores da política pública às bases de dados necessárias para consumação das ações de controle necessárias.

16. Ademais, registro o TC 036.803/2020-0, que cuida de outra representação autuada em virtude de comunicação do Subprocurador-Geral do Ministério Público de Contas Lucas Rocha Furtado, dando ciência a este Tribunal de que fora noticiado que *“ao menos 298 candidatos a vereador e prefeito que declararam à Justiça Federal mais de R\$ 1 milhão em bens receberam auxílio emergencial do governo”*.

17. Por meio do mencionado processo, julgado pelo Acórdão 2.899/2020-TCU-Plenário, datado de 28/10/2020, esta Corte, entre outras medidas, expede determinação ao Ministério da Cidadania para que revise a concessão do auxílio emergencial aos 10.724 potenciais beneficiários com candidatura registrada no Tribunal Superior Eleitoral e com patrimônio superior a R\$ 300 mil, identificados nos cruzamentos de dados efetuados pela SecexPrevidência.

18. Impende registrar mais uma vez que a grande diferença deste acompanhamento em relação ao TC 016.827/2020-1 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.

19. Como bem relatou a unidade instrutora, tanto as pessoas pré-cadastradas no Cadastro Único quanto aquelas que realizaram cadastro no aplicativo da Caixa tiveram as informações declaradas comparadas com diversas bases administrativas que o TCU tem acesso, buscando-se identificar beneficiários que indevidamente receberam auxílio emergencial, bem como os indivíduos que cumprem os requisitos para recebimento do benefício, todavia não o pediram ou não tiveram seu pleito acatado.

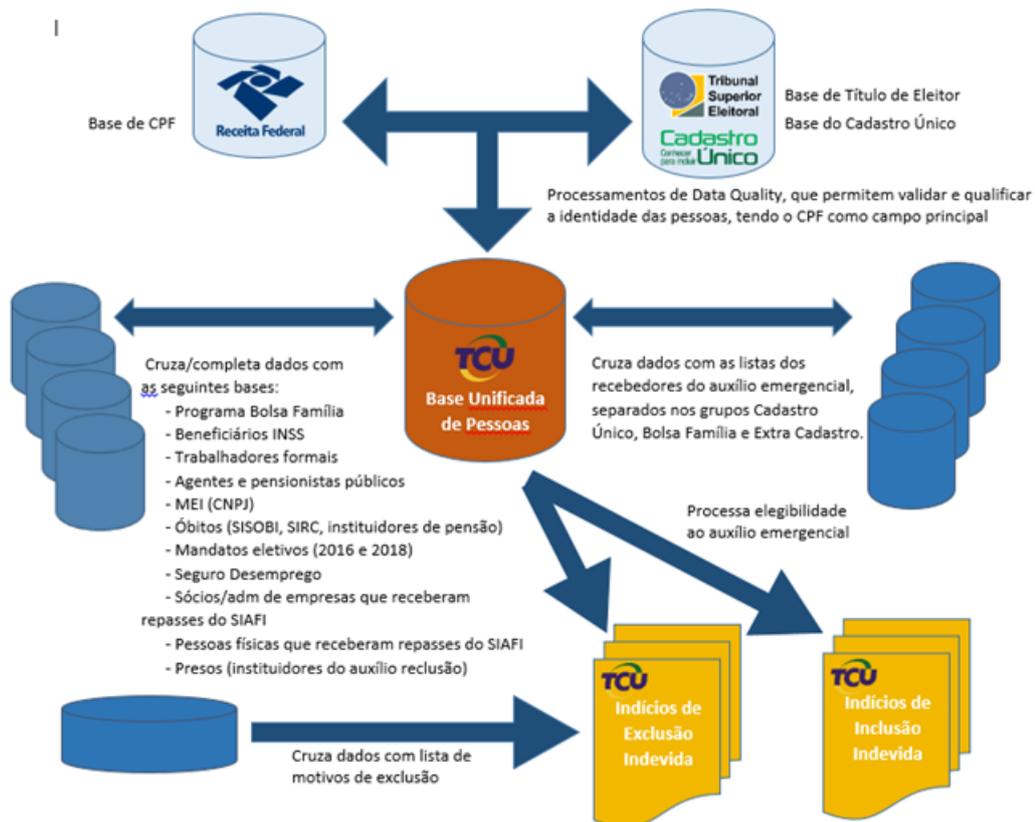
20. Desse modo, essas técnicas de análise e cruzamentos de dados, bem como o acesso a diferentes fontes de informação, propiciam condições para que sejam mitigados os riscos de pagamentos indevidos, e também viabilizam uma avaliação independente do processo empreendido pelos órgãos gestores para concessão e pagamento do benefício.

21. Assim, os encaminhamentos propostos pela SecexPrevidência na presente fase deste acompanhamento, com os quais adianto minha integral aquiescência, pretendem complementar os trabalhos já realizados por este Tribunal, no que couber.

II

22. A metodologia de cruzamento de dados adotada nesta fiscalização consta detalhadamente no Apêndice I da instrução da SecexPrevidência (peça 107) e está esquematicamente resumida e demonstrada na figura abaixo. Importante trazer novamente à discussão o conceito de “base unificada de pessoas”, que é o produto do trabalho de higienização e enriquecimento das bases de dados, realizado após etapa preliminar de entendimento do negócio e avaliação da credibilidade das informações.

23. A partir dessa base unificada são realizadas as análises e os cruzamentos de dados nas etapas seguintes, utilizando as tipologias ou trilhas de auditoria, que são as filtragens específicas para verificar se a legislação pertinente ao tema fiscalizado está sendo devidamente observada pelos responsáveis pela política pública.



24. No que se refere às limitações na realização deste trabalho, importante ressaltar que foram superados os principais entraves decorrentes de indisponibilidade ou intempestividade de bases de dados relatados na primeira etapa, o que propiciou o emprego das análises planejadas pela unidade instrutora.

25. Nada obstante, destaca-se o curto período para lidar com vultosa quantidade e volume de informações de alta complexidade, além do dinamismo na modificação das regras e das fontes de informação acessórias utilizadas pelos gestores, situações advindas do cenário de premente necessidade na qual o auxílio emergencial foi instituído, aliado ao comprometimento, por parte desta Corte, de controle concomitante da construção da política pública.

26. Para esta etapa, segundo a unidade instrutora, foram utilizadas as bases relativas ao auxílio emergencial disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania e pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) por meio do Acordo de Cooperação Técnica com este Tribunal (peça 12), encaminhadas até 15 de setembro.

27. O período de avaliação selecionado compreendeu as concessões e os pagamentos do auxílio de abril a julho de 2020. As informações de agosto e setembro disponíveis foram utilizadas para confirmar a manutenção dos pagamentos, ou seja, se os auxílios não foram bloqueados ou cancelados em decorrência de ações dos gestores.

28. As fontes de informação utilizadas para os procedimentos de confirmação e circularização de auditoria constam do relatório que precede este voto.

III

29. Em resumo, a unidade instrutora optou por segregar seu exame técnico em três vertentes principais, as quais, de certa maneira, estão interligadas: (i) **erros de inclusão**, ou seja, avaliações de equívocos na concessão de benefícios a pessoas que não atendem a critérios de elegibilidade; (ii) **erros de exclusão**, que consistem em avaliações de negativa de concessão a requerentes que fazem jus ao benefício, mas não foram contemplados; e (iii) **deficiências de controle**, as quais não configuram descumprimento de critério legal, mas que podem fazer com que a política pública não atinja os efeitos esperados.

30. A SecexPrevidência chegou à conclusão de que existem 439.758 auxílios com indícios de erros de inclusão, do total de quase 67 milhões de beneficiários do auxílio emergencial, alcançando um volume de recursos de cerca de R\$ 813 milhões, considerando a soma das parcelas pagas de abril a julho de 2020, o que reafirma a concretização do risco de inclusão tratado no acompanhamento do TC 016.827/2020-1.

31. Reproduzo a seguir tabela com os resultados compilados dos testes aplicados pela unidade instrutora às folhas de pagamentos do auxílio emergencial concernentes a indícios de erros de inclusão, segregados por tipo de cadastro (Programa Bolsa Família (PBF), Cadastro Único exceto PBF (CadÚnico) e cadastro da Caixa Econômica Federal (Extracad)) e por critérios de inelegibilidade, os quais, por sua vez, se basearam nos requisitos dos normativos instituidores do benefício:

Critério/Público ¹	PBF	CadÚnico	Extracad	Total
a) Vínculo formal no Caged	1.122	616	2.605	4.343
b) Vínculo formal com ente público ²	4.189	2.570	22.332	29.091
c) Titularidade de benefício previdenciário ou assistencial do INSS	37.271	914	5.775	43.960
d) Seguro Desemprego do Trabalhador Formal (SDTF)	1.614	3.922	8.737	14.273
e) Seguro Desemprego do Empregado Doméstico (SDED)	9	9	56	74
f) Seguro Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA ou “seguro defeso”)	753	200	177	1.130
g) Benefício Emergencial (BEm)	221	19	48	288
h) Presos (instituidores de auxílio reclusão)	1.159	689	5.482	7.330
i) Empresários de alta renda	2.334	6.566	101.149	110.049

Critério/Público ¹	PBF	CadÚnico	Extracad	Total
j) Falecimento	20.476	17.463	30.742	68.681
k) CPF irregular (nulo, suspenso ou cancelado)	33.572	12.888	88.796	135.256
l) Problemas na titularidade do CPF	216	118	112	446
m) NIS em multiplicidade (para o mesmo CPF)	28.210	10.034	1.077	39.321
Total (distintos)	126.755	54.142	258.861	439.758
Valor (R\$) em parcelas pagas de abril a julho de 2020	350.358.000,00	110.569.800,00	352.220.400,00	813.148.200,00

32. É de extrema relevância considerar que os critérios utilizados para aferir a elegibilidade ao auxílio emergencial foram mais conservadores nesta etapa, razão pela qual é inegável que houve aumento do grau de confiabilidade dos resultados obtidos, em comparação com a primeira etapa do acompanhamento.

33. Isso porque a unidade instrutora considerou elegível às três parcelas originais e às duas parcelas complementares do benefício a pessoa que cumprisse todas as regras cumulativas de elegibilidade em ao menos um dos meses dentro do período avaliado (abril a julho de 2020), mesmo que de forma transitória.

34. Tal entendimento advém da interpretação conjunta do art. 2º da Lei 13.982/2020 combinado com os arts. 3º, §1º e art. 9º do Decreto 10.316/2020, com o qual compartilha o Ministério da Cidadania, muito embora não operacionalize rigorosamente dessa maneira, uma vez que se valem das informações mais recentes disponíveis, sem avaliar toda a janela de elegibilidade.

35. Ademais, foram excluídos dos indícios os registros com decisão judicial ou com registro de devolução, cancelamento ou bloqueio, bem como utilizado filtro para que os resultados incluíssem apenas beneficiários com pagamentos do benefício em julho, de modo a reduzir o risco de cancelamento ou bloqueio não constante das bases disponibilizadas ao TCU.

36. Em consequência da baixa qualidade e credibilidade dos microdados relativos a vínculos de trabalho formal, foram excluídos da tabela acima 1.578.416 indícios detectados apenas na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2018, última extração encaminhada ao TCU pela Dataprev.

37. Ademais, foram identificadas 231 famílias inscritas pelo aplicativo da Caixa com indício de possuir mais de dois integrantes recebedores do auxílio emergencial, em desarmonia com o critério definido no §1º do art. 2º da Lei 13.982/2020, totalizando um dispêndio extra de R\$ 291 mil, considerando os pagamentos até julho.

38. Outrossim, os cruzamentos de dados identificaram 1.517 indícios de exclusão indevida de beneficiários, uma vez que foram considerados inelegíveis pelo gestor, muito embora sejam beneficiários do Programa Bolsa Família e haja um grau razoável de certeza de sua adequação aos critérios de elegibilidade do normativo instituidor do auxílio emergencial.

39. Por derradeiro, quanto ao exame das deficiências de controle, notadamente derivadas da dificuldade de aplicação de critérios legais por intermédio de procedimentos de análise de dados, a unidade instrutora identificou limitações operacionais de verificação de parâmetros decorrentes do conceito de família e de identificação única de pessoas físicas, especialmente pela multiplicidade de documentos utilizados pelas políticas para confirmação da titularidade de um cidadão.

40. Isso posto, a SecexPrevidência propõe informar à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de Acompanhamento das Medidas relacionadas ao Coronavírus (CN-Covid19) sobre os resultados obtidos nos cruzamentos de dados realizados pela equipe de fiscalização.

41. Ainda, alvitra determinação ao Ministério da Cidadania para que, no prazo de 30 dias, proceda a revisão dos indícios de irregularidade, bem como apresente controles para inibir as ocorrências identificadas nas análises sobre os beneficiários nas folhas de pagamento do auxílio emergencial.

42. Com o intuito de assegurar a atuação tempestiva deste Tribunal, os resultados preliminares foram encaminhados ao Ministério da Cidadania, que por sua vez apresentou seus comentários, os quais foram considerados pela SecexPrevidência em sua análise, em linha com o art. 14 da Resolução TCU 315/2020.

43. A unidade instrutora propõe, por fim, a continuidade deste acompanhamento, bem como o encaminhamento ao Ministério da Cidadania dos indícios identificados e da metodologia detalhada de avaliação da política pública em exame.

IV

44. Manifesto minha concordância com o pronunciamento e a proposta de encaminhamento apresentados pela unidade instrutora, razão pela qual adoto, aqui, como razões de decidir, os minuciosos fundamentos elencados na instrução que compõe o relatório precedente, sem prejuízo das breves considerações que passo a tecer a seguir.

45. Primeiramente, é importante reiterar, como sempre venho fazendo em todas as etapas, que a natureza do presente trabalho é restrita à apresentação de informações numéricas a respeito da concessão do auxílio emergencial criado pela Lei 13.982/2020, com o objetivo de identificar indícios de irregularidades na concessão do benefício, dada a *expertise* da SecexPrevidência no tratamento e cruzamento sistemáticos de bases de dados, haja vista sua atuação na Fiscalização Contínua de Benefícios (FCB) desde 2015 no âmbito deste Tribunal.

46. Dessa forma, concordo que os resultados advindos deste acompanhamento servem de complemento aos trabalhos já realizados ou em andamento no TCU, sem prejuízo da possibilidade de proposição de ações de controle e deliberações que mitiguem o risco de pagamentos indevidos e que busquem aperfeiçoar os controles internos das instituições fiscalizadas.

47. Muito embora reconheça que realmente subsistam limitações, sobretudo temporais, à realização precisa e suficientemente confiável dos cruzamentos pretendidos, reputo mais uma vez satisfatórios os resultados obtidos pela SecexPrevidência nesta terceira etapa dos trabalhos.

V

48. Quanto à análise dos **erros de inclusão**, a despeito de se tratar mais uma vez de um exame objetivo e essencialmente identificador da quantidade de casos que não se enquadrariam nos requisitos normativos, entendo que alguns pontos são dignos de ênfase.

49. Como bem asseverou a unidade instrutora, o objetivo do trabalho é enxergar a elegibilidade pelo prisma do direito do beneficiário do auxílio e de sua necessidade de acesso a políticas de Assistência Social durante o período abrangido pela lei, propiciando transparência e dando condições para a correção dos eventuais desvios identificados, sem a intenção de imputar responsabilidade ao gestor por dados que ele não tinha à época da concessão, haja vista o descompasso temporal na produção ou no compartilhamento dos dados.

50. Dentre os critérios de inelegibilidade apresentados na tabela, merece destaque aquele em que foi detectado o maior número de supostas inclusões indevidas, ou seja, os beneficiários com CPF irregular (nulo, suspenso ou cancelado), com 135.256 casos (cerca de 31% do total).
51. Sobre o assunto, o Ministério da Cidadania, em resposta ao relatório preliminar enviado pela unidade instrutora, justifica a não implementação do controle e o não encaminhamento da lista desses indícios para revisão do auxílio emergencial com base no normativo regulamentador do benefício (Decreto 10.316/2020), que não prevê o CPF como documento obrigatório para participação no Programa Bolsa Família.
52. Nada obstante, concordo com o posicionamento da unidade instrutora no sentido de que o CPF seja utilizado como fonte complementar de informações, com o objetivo de revisar as ocorrências supostamente irregulares identificadas e, assim, sejam introduzidos controles para impedir episódios semelhantes em cenários vindouros.
53. Com efeito, inconsistências como as detectadas no cruzamento de dados envolvendo a maior base pública de identificação de pessoas físicas do país não podem ser ignoradas e, de fato, evidenciam elevado risco de pagamento indevido ou fraudulento do auxílio emergencial. Como afirma a SecexPrevidência, *“a não efetivação de controles adicionais e o não tratamento das listas de indícios de irregularidades identificadas permite a continuidade de pagamentos indevidos ou mesmo fraudulentos, podendo configurar desídia do gestor”*.
54. Relembro que a segunda etapa teve como objetivo justamente a avaliação da credibilidade da base de dados do CPF, haja vista os indícios de irregularidades graves na sua gestão, identificadas sobretudo no TC 016.841/2020-4, uma vez que contava com cerca de 12,5 milhões de registros ativos além da população brasileira estimada pelo IBGE para o mesmo período.
55. Dentre as deliberações daquela etapa, destaco a determinação à Receita Federal do Brasil para que indicasse as providências ou os controles a serem tomados para reduzir o número de inconsistências identificadas no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).
56. Ressalto também o fato de que a unidade instrutora detectou 110.049 empresários de alta renda que perceberam o auxílio emergencial, não obstante haver indícios de serem sócios ou responsáveis por empresas com dois ou mais empregados ou repasses no Siafi acima de R\$ 50.000,00 entre abril e julho de 2020.
57. Conforme mencionei na primeira etapa do acompanhamento, considero pertinente a preocupação da unidade instrutora quanto ao risco de concessão do auxílio a esse grupo de empresários e suas causas, em clara falha de focalização da política pública, motivo pelo qual entendo coerente a opção de inclusão dessa tipologia dentre os casos passíveis de tratamento, juntamente com os indícios de pagamentos indevidos.
58. Quanto aos demais achados, notadamente os de beneficiários com vínculo de emprego formal no Caged e os de instituidores de auxílio reclusão, os quais foram objeto de comentários dos gestores, foram minuciosamente depurados pela unidade instrutora, razão pela qual considero desnecessário tecer comentários adicionais.
59. Registro, todavia, minha concordância com a análise da SecexPrevidência, sobretudo quanto à opção de listagem de todos os casos com indício de irregularidade quanto aos instituidores de auxílio reclusão, para priorização e análise pelo Ministério da Cidadania e pela Dataprev, em que pese a possibilidade, embora remota, de haver situações extraordinárias em que a elegibilidade ao auxílio emergencial de alguns desses “detentos” esteja revestida de autenticidade.
60. De fato, entendo que a percepção a respeito das possíveis causas ganha relevância tão substancial quanto a dos números e valores propriamente ditos. Ao apreciar o exame empreendido pela

unidade instrutora, saliento os problemas de qualidade em bases públicas e o emprego de técnicas diferentes de qualificação de dados pelas equipes gestoras e pelo TCU, além do acesso a outras bases pelo TCU que permitiram circularização das informações como os principais agentes causadores das incongruências na identificação de beneficiários que não são elegíveis para o auxílio emergencial.

61. É fato que a correta identificação das prováveis causas e o refinamento dos dados e análises retratam a satisfatoriedade desta etapa do relatório de acompanhamento de dados. Dessa forma, está mais uma vez sendo atingido o objetivo de servir como subsídio dos acompanhamentos específicos a cargo desta Corte e de desenvolvimento de painel de dados que forneça transparência sobre o nível de execução das medidas de resposta à crise da covid-19.

VI

62. No que tange aos **erros de exclusão**, os cruzamentos indicaram 1.517 indícios de negativa de concessão a requerentes que provavelmente fazem jus ao benefício, mas não foram contemplados. Tais indícios representam beneficiários do Programa Bolsa Família que foram considerados inelegíveis pelo gestor, mas que se tem um grau de certeza razoável de que atendem aos critérios da Lei 13.982/2020. Dentre eles, 914 casos advêm, no entender do Ministério da Cidadania e da Dataprev, da utilização indevida de CPFs no registro de óbitos, e 603 foram inadequadamente usados para concessão de benefício do INSS.

63. Merece ênfase o fato de que a análise dos erros de exclusão pressupõe e exige procedimentos de maior complexidade para atingir um grau de confiabilidade satisfatório, muito embora a unidade instrutora não tivesse acesso a todas as fontes de informação disponíveis aos responsáveis pela formulação e operação da política, por limitações de acesso ou dificuldades operacionais de compartilhamento.

64. Sendo assim, examinaram-se as inconsistências apenas levando em consideração os critérios que a unidade tinha maior segurança sobre os resultados obtidos, razão pela qual foram avaliadas as negativas de concessão do auxílio apenas pelos dois motivos acima descritos

65. Em que pese tenham sido aperfeiçoados os procedimentos, por parte do Ministério da Cidadania, no que diz respeito aos casos de concessão ao auxílio a beneficiários com indícios de falecimento, a unidade instrutora reputa pertinente determinar a revisão dos indícios encontrados, para que seja verificado se os auxílios rejeitados deveriam, de fato, ter sido concedidos.

66. Todavia, a unidade conclui que a apresentação de controles e procedimentos para correção da situação relatada serão verificados em etapa posterior deste Acompanhamento ou em monitoramento correspondente, haja vista a necessidade de tempo adicional de análise das ocorrências apontadas pelo TCU, solicitado pelo Ministério da Cidadania em razão da citada complexidade técnica inerente ao processo.

VII

67. Quanto ao último tópico do presente trabalho, relativo às **deficiências de controle** decorrentes de dificuldades de aplicação de critérios legais, primeiramente louvo a análise da SecexPrevidência, a qual servirá de precioso insumo para aprimoramento das políticas públicas de assistência social como um todo, visto que cumpre seu objetivo de exposição das principais fragilidades operacionais decorrentes de desenhos da política, de seus controles e dos dados disponíveis à Administração Pública.

68. Enfatizo a pouca efetividade dos controles afetos aos critérios de concessão do auxílio relacionados à família, notadamente pelo fato de que a composição de família no auxílio emergencial tem caráter autodeclaratório e, ainda, considera a residência em comum como pressuposto de existência, além dos laços de consanguinidade ou casamento.

69. Ademais, a pouca formalidade que rege os vínculos de casamento ou união estável no Brasil colaboram substancialmente para que ocorram desvios e incongruências na validação da concessão do benefício, baseada nas hipóteses previstas no art. 2º da Lei 13.982/2020.

70. Por fim, também é digna de relevo a substancial vulnerabilidade atinente à confirmação da titularidade e à identificação unívoca dos beneficiários por meio das análises orientadas por dados. Como bem identificado pela unidade instrutora,

“(…) uma das causas para essa situação é a **multiplicidade de documentos de identificação** utilizados pelos programas governamentais, alguns deles com gestão descentralizada (como bases estaduais de RG), com **problemas conhecidos de qualidade de dados** (como certidões de nascimento e casamento), ou com **dificuldades de integração entre os números de inscrições** (como NIS/NIT/PIS/Pasep).” (Grifos meus)

71. Muito embora sejam legítimas as ponderações dos gestores dando conta da impossibilidade de mecanismos de verificação prévia, em vista do caráter de ineditismo e urgência na implementação do auxílio emergencial, é inegável que há, por certo, necessidade de que as várias iniciativas de identificação única de pessoas e vínculos da Administração Pública se integrem adequadamente, com o fito de tornar toda e qualquer política pública mais efetiva.

72. De qualquer forma, é importante saber que os gestores envolvidos compartilham das preocupações manifestadas por esta Corte e, ainda, admitem as restrições que a simples análise de dados de bases administrativas suscita à verificação objetiva da elegibilidade das pessoas e das famílias ao benefício, tendo por base os requisitos estabelecidos na legislação.

VIII

73. Isso posto, em integral aquiescência à proposta da unidade instrutora, necessário informar à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de Acompanhamento das Medidas relacionadas ao Coronavírus (CN-Covid19) sobre os resultados obtidos nos cruzamentos de dados realizados pela equipe de fiscalização.

74. Além disso, acato proposta de determinação ao Ministério da Cidadania para que, no prazo de trinta dias, indique os controles a serem implementados para reduzir os indícios de inconsistências identificadas nas análises sobre os beneficiários nas folhas de pagamento do auxílio emergencial, bem como proceda a revisão dos benefícios com indícios de irregularidades.

75. Acolho também a proposta de encaminhar as informações das tipologias, da metodologia empregada e das listas com os indícios ao Ministério da Cidadania para revisão e, caso necessário, para suspensão ou bloqueio do auxílio, bem como para aprimoramento dos controles efetuados no fluxo de concessão.

76. Por fim, tendo em vista a importância da matéria ora tratada e o cenário de incertezas futuras, torna-se imprescindível continuar com o acompanhamento, reconhecendo, mais uma vez, a qualidade e tempestividade 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 Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de outubro de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2962/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.834/2020-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos: Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Cidadania; Ministério da Economia.
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:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia o terceiro Relatório de Acompanhamento (Racom) de dados relacionados às ações de combate à covid-19 nas áreas de Assistência Social, Previdência Social e Gestão Tributária.

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 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:

9.1.1. a existência de 439.758 beneficiários do auxílio emergencial com indício de recebimento indevido do benefício, discriminados conforme tabela constante do item 31 do voto, em desconformidade com os critérios do art. 2º da Lei 13.982/2020;

9.1.2. a existência de 231 famílias, inscritas pelo aplicativo da Caixa Econômica Federal, com mais de dois membros beneficiários do auxílio emergencial, em desconformidade com o critério definido no §1º do art. 2º da Lei 13.982/2020;

9.1.3. a existência de 1.517 beneficiários do Programa Bolsa Família que foram considerados inelegíveis ao auxílio emergencial pelo gestor, muito embora haja razoável probabilidade de atendimento aos critérios da Lei 13.982/2020;

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;

9.1.5. deficiências de controle decorrentes da multiplicidade de documentos de identificação utilizados pelas políticas públicas da Assistência Social, que dificultam a identificação única da titularidade dos beneficiários;

9.2. 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:

9.2.1. no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência deste Acórdão, proceda a revisão dos indícios de irregularidade identificados a seguir:

9.2.1.1. existência de 439.758 beneficiários do auxílio emergencial com indício de recebimento indevido do benefício, em desconformidade com os critérios do art. 2º da Lei 13.982/2020;

9.2.1.2. existência de 231 famílias inscritas pelo aplicativo da Caixa que contêm mais de dois beneficiários do auxílio emergencial, em desconformidade com o critério definido no §1º do art. 2º da Lei 13.982/2020;

9.2.1.3. existência de 1.517 beneficiários do Programa Bolsa Família considerados inelegíveis ao auxílio emergencial, muito embora haja razoável probabilidade de atendimento aos critérios da Lei 13.982/2020;

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 II, da Resolução-TCU 315/2020, que no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência deste Acórdão, apresente controles para inibir a ocorrência das irregularidades identificadas nos subitens 9.2.1.1 e 9.2.1.2 no âmbito das análises sobre os beneficiários nas folhas de pagamento do auxílio emergencial;

9.4. encaminhar ao Ministério da Cidadania, à Dataprev e à Caixa Econômica Federal cópia de presente deliberação, assim como os indícios identificados e a metodologia detalhada de avaliação do auxílio emergencial;

9.5. restituir os autos à SecexPrevidência para continuidade do acompanhamento.

10. Ata nº 42/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/11/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2962-42/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral