



ACOMPANHAMENTO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL E DE OUTRAS MEDIDAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Situação em julho e agosto

- R\$ 45,83 bilhões pagos em julho;
 R\$ 45,27 bilhões, em agosto; e
 R\$ 212,71 bilhões desde abril.
- As despesas deverão chegar a 296,8 bilhões até o final do ano.
- Já foram contempladas 67,98 milhões de pessoas.
- A até agosto, 3,72 milhões de benefícios foram cancelados por ferirem as regras de elegibilidade, que representam economia de R\$ 8,8 bilhões.

Principais achados

- A estimativa de erro de inclusão elevou-se para 7,3 milhões de beneficiários e para 6,4 milhões de mães chefes de família a mais.
- Com essas estimativas, os pagamentos indevidos podem alcançar R\$ 54,66 bilhões.
- A estimativa dos possíveis excluídos no grupo CadÚnico é de 2,07 milhões de beneficiários.





QUARTO RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL DAS MEDIDAS DE RESPOSTA À CRISE DO CORONAVÍRUS PARA PROTEÇÃO DA RENDA DE INFORMAIS E PESSOAS DE BAIXA RENDA

TC n° 016.827/2020-1

Fiscalização nº 67/2020

Relator: Ministro Bruno Dantas

Modalidade: Acompanhamento

Ato originário: Questão de Ordem 2/2020-TCU-Plenário

Objetivo da Fiscalização: Contribuir para as respostas do Poder Público à crise do Coronavírus na área de assistência social, por meio da coleta, análise e comunicação de dados públicos e disponíveis.

Composição da equipe nas fases de Planejamento, Execução e Relatório:

Ana Cristina Bittencourt Santos Morais, matrícula 2800-2

Ângelo Henrique Lopes da Silva, matrícula 4544-6

Fábio Mafra, matrícula 5081-4 (Coordenador)

Helena Álvares da Silva Vianna de Oliveira, matrícula 8935-4

Melchior Sawaya Neto, matrícula 3175-5

Unidades fiscalizadas: Ministério da Cidadania, Ministério da Economia, Caixa Econômica Federal (Caixa) e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev).

Vinculação no TCU: Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social

Responsáveis pelos órgãos:

Paulo Guedes (Ministro de Estado da Economia, desde 1º/1/2019)

Onyx Lorenzoni (Ministro de Estado da Cidadania, desde 18/2/2020)

Pedro Duarte Guimarães (Presidente da Caixa Econômica Federal, desde 7/1/2019)

Gustavo Henrique Rigodanzo Canuto (Presidente da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), desde 6/2/2020)

Volume de recursos fiscalizados: R\$ 324,39 bilhões, resultante do orçamento previsto do Auxílio Emergencial (MPs 937, 953, 956, 970, 988 e 999/2020), da Proteção Social no Sistema Único de Assistência Social - SUAS (MP 953/2020) e da Segurança Alimentar e Nutricional (MP 957/2020).

Processos conexos:

018.851/2020-7 - Duas representações formuladas pela SecexPrevidência a respeito de pagamento indevido do Auxílio Emergencial a militares; jovens família de classe média, parentes de empresários e servidores públicos (apensado).

025.409/2020-4 - Representação do MP/TCU, com pedido de medida cautelar, para suspender a prorrogação do Auxílio Emergencial (apensado).

024.653/2020-9 - Consulta sobre a possibilidade de utilização de recursos oriundos da MP 941/2020, transferidos aos entes via fundo a fundo para transferência direta a pessoas físicas.

016.834/2020-8 - Acompanhamento de dados sobre o Auxílio Emergencial.

036.803/2020-0 - Possível recebimento indevido de Auxílio Emergencial por candidatos com patrimônio elevado

EM RESUMO

Por que o TCU está acompanhando o Auxílio Emergencial?

O TCU aprovou, em 8 de abril, o Especial Plano Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 e às suas consequências. O plano prevê o acompanhamento das medidas resposta crise à Coronavírus para proteção da renda de informais e pessoas de baixa renda. O principal foco do acompanhamento é o Auxílio Emergencial, criado pela Lei 13.982/2020. Também estão sendo acompanhadas outras medidas de assistência social, como os recursos transferidos à Rede SUAS.

Como está a implementação das deliberações do TCU?

As deliberações expedidas pelo TCU no âmbito deste acompanhamento e dos processos apensados foram monitoradas neste relatório. Constatou-se que:

- 31% foram implementadas;
- 24% estão em implementação;
- 4% foram parcialmente implementadas; e
- 48% ainda não foram implementadas.

Dentre as medidas implementadas está a determinação para realização de verificação mensal de elegibilidade dos beneficiários do Auxílio.

As deliberações implementadas geraram benefícios efetivos, dentre os quais se destaca o cancelamento de 3,7 milhões de Auxílios, que representa economia de R\$ 8,8 bilhões.

Quais são as propostas de encaminhamento deste relatório?

Informar à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus as conclusões do TCU ao avaliar a implementação do Auxílio em julho e agosto.

QUARTO RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL DAS MEDIDAS DE RESPOSTA À CRISE DO CORONAVÍRUS PARA PROTEÇÃO DA RENDA DE INFORMAIS E PESSOAS DE BAIXA RENDA

Qual foi o nível de implementação do Auxílio Emergencial em julho e agosto?

Durante os meses de julho e agosto foram pagos, respectivamente, R\$ 45,83 bilhões a 65,73 milhões de beneficiários; e R\$ 45,27 bilhões a 64,9 milhões de beneficiários. Ao todo, até agosto, já foram pagos R\$ 212,71 bilhões, o que equivale a 66,09% dos créditos extraordinários abertos para o pagamento do Auxílio. Até o mês de agosto, 3,72 milhões de beneficios foram cancelados por ferirem as regras de elegibilidade.



O que o TCU encontrou?

Vide notas da Figura 2.

Prorrogação dos pagamentos com o Auxílio Emergencial Residual. Foi instituído novo benefício, que prevê até quatro parcelas de R\$ 300,00 e o encerramento dos pagamentos em 31/12/2020. A nova regulamentação traz algumas alterações. Existe checagem mensal dos critérios de elegibilidade. Cada família receberá, no máximo, duas cotas do auxílio, ainda que uma seja mulher chefe de família. O limite de renda tributável de R\$ 28.559,70 é aferido para o ano de 2019 e são vedados, ainda, outros rendimentos superiores a R\$ 40 mil, como também bens ou diretos superiores a R\$ 300 mil. Também ficou explícito que o beneficiário não pode residir no exterior ou estar preso em regime fechado. Os limites de rendimentos, bens e direitos também se aplicam a quem tem requerentes na condição de cônjuge, companheiro, filho ou enteado.

Alto impacto orçamentário, econômico e social do Auxílio Emergencial. A despesa orçada para custear o benefício elevou-se para R\$ 321,8 bilhões, uma ampliação de mais de 200%. Esse aumento decorreu da elevação do número de beneficiários de 45,5 milhões, estimados inicialmente, para 68 milhões e das prorrogações de três para cinco meses e, posteriormente, por mais quatro meses com valor reduzido, a partir da instituição do Auxílio Emergencial Residual. As projeções indicam que as despesas com o Auxílio, até o final do ano, deverão chegar a R\$ 296,8 bilhões. Segundo estimativa do Ministério da Economia, o Auxílio Emergencial deverá demandar uma despesa adicional com juros em dez anos de R\$ 141 bilhões.

Estimativas de pagamentos indevidos ampliadas. Com a instituição do Auxílio Emergencial Residual e com a atualização do contingente de elegíveis aprovados ampliam as estimativas de recebimento indevido do Auxílio para 7,3 milhões de pessoas, o que corresponde a um erro de 10,8% e equivale a R\$ 29,03 bilhões. Além disso, as estimativas realizadas também indicaram que foram contempladas cerca de 6,4 milhões de mulheres mães de família a mais do que as regras de elegibilidade permitiriam, o que representa mais R\$ 25,63 bilhões de possíveis recebimentos indevidos.

Características de excluídos do Auxílio Emergencial. Análise desenvolvida revelou características dos cidadãos com direito, mas que não conseguiram ter acesso ao benefício. As estimativas realizadas no início da concessão indicaram a possibilidade de cerca de 2,6 milhões de excluídos, que deveriam ter sido contemplados dentro do público CadÚnico. Análises complementares revelaram que, em função de subnotificação de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) existentes nos dados da Pnad Contínua 2019, a estimativa de possíveis excluídos deve ser reduzida para 2,07 milhões de beneficiários.

Sumário

I.	INTRODUÇÃO	5
II.	VISÃO GERAL	6
II.1.	O que é o Auxílio Emergencial	6
II.2.	Principais órgãos envolvidos com a implementação do Auxílio Emergencial	7
II.3.	Dados da execução do Auxílio Emergencial até o mês de agosto de 2020	8
III.	IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DO AUXÍLIO EMERGENCIAL	15
III.1	. Principais constatações do acompanhamento	15
III.2	2. Estimativa de execução financeira do auxílio emergencial	15
	Efeitos sociais da pandemia e alternativas existentes – a experiência brasileira em comparação com a situação um conjunto de países	
III.4	Efeitos do Auxílio Emergencial e das demais medidas de combate ao Covid-19 no mercado de trabalho	21
III.5	. Monitoramento das deliberações do TCU	24
IV.	REQUERENTES SEM DIREITO AO AUXÍLIO EMERGENCIAL FORAM CONTEMPLADOS	26
IV.1	Principais constatações do acompanhamento	26
IV.3	3. Monitoramento das deliberações do TCU	27
V. (CIDADÃOS QUE SATISFAZEM OS REQUISITOS LEGAIS NÃO CONSEGUIRAM TER ACESSO AO XÍLIO	O 37
V.1	Principais constatações do acompanhamento	37
V.2.	Características de excluídos do Auxílio Emergencial segundo as estimativas	38
V.3	Monitoramento das deliberações do TCU	40
	RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS TRANSFERIDOS SEM COMPROVAÇÃO DE FUNCIONAMENTOS EQUIPAMENTOS DA REDE SUAS	
VI.1	Principais constatações do acompanhamento	42
VI.2	2. Monitoramento das deliberações do TCU	42
VII.	CONCLUSÃO	43
VIII	. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	45
	ndice A – Avaliação comparativa de programas de transferência de renda condicionais – <i>Benchmarkin</i> rnacional	
Apê	ndice B - Nota Metodológica – Características dos beneficiários excluídos segundo as estimativas	56
Apê	ndice C - Nota Metodológica – Estimativa de possíveis pagamentos indevidos do Auxílio Emergencial	68
Apê	ndice D – Resumo do monitoramento das deliberações	70
Apê	ndice E - Lista de Siglas	74
Apê	ndice F – Normas que se relacionam com a concessão do Auxílio Emergencial e à Assistência Social	76
Apê	ndice G - Lista de ilustrações	78
REF	FERÊNCIAS	79

I. INTRODUÇÃO

- 1. O Tribunal de Contas da União aprovou, em 8 de abril de 2020, o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 (Coopera), que prevê a realização de acompanhamentos das ações emergenciais de enfrentamento à pandemia e às suas consequências adotadas pelas unidades jurisdicionadas.
- 2. O objeto desta fiscalização são as medidas de resposta à crise causada pela pandemia do Coronavírus para proteção da renda de informais e pessoas de baixa renda, decorrente da deliberação exarada no RQ-1-11/2020-TCU Plenário (TC 016.602/2020-0). O foco do trabalho é o acompanhamento da implementação do Auxílio Emergencial, que prevê a transferência de renda para beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), desempregados, trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI) e contribuintes individuais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).
- 3. Este é o quarto relatório do acompanhamento. O **primeiro relatório** (peça 61) informou os dados de execução do Auxílio durante o mês de **abril** e apresentou contextualização dos níveis de emprego e renda observados em março e análise de riscos orçamentários, de inclusão indevida de quem não integra o público-alvo e de exclusão de beneficiários com direito ao Auxílio. O **segundo relatório** (peça 106) trouxe um panorama do mercado de trabalho em abril e o consequente impacto na estimativa de público-alvo, bem como a atualização dos dados sobre os pagamentos ocorridos durante o mês de **maio**. Também tratou da abertura de créditos extraordinários para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. O **terceiro relatório** (peça 287) atualizou as informações sobre o mercado de trabalho e sobre a execução do Auxílio, considerando os pagamentos realizados em **junho**. Além disso, tratou dos impactos sociais e econômicos do Auxílio; da sua concessão para requerentes fora do público-alvo; da falta de acesso a cidadãos com direito ao benefício; e da distribuição dos recursos emergenciais para estados e municípios para o fortalecimento da rede socioassistencial durante a pandemia.
- 4. O presente relatório atualiza as informações sobre execução do Auxílio, incorporando os processamentos ocorridos em julho e agosto. Os capítulos seguintes incorporam análises adicionais (*vide* Tabela 1 na página seguinte) e atualizam as constatações apresentadas no relatório anterior, que envolvem os impactos sociais e econômicos do Auxílio Emergencial; pagamentos a requerentes sem direito; falta de acesso a parte do público-alvo; e a transferência de recursos extraordinários para estados e municípios. Nesses capítulos também são analisadas as medidas adotadas pelos gestores envolvidos a partir das deliberações expedidas pelo TCU e é monitorado o grau de sua implementação.
- 5. Seguindo orientações do Plano Especial do TCU, procurou-se adaptar os procedimentos de coleta de dados de forma a causar interferência mínima no funcionamento dos órgãos auditados, que se encontram sobrecarregados em face da atipicidade do cenário atual. É importante esclarecer que a situação de emergência cria limitações relevantes para a execução dos trabalhos, de forma que os riscos de auditoria são maiores do que os observados em trabalhos sem essas limitações. Não obstante, diante da gravidade da crise e da urgência das medidas, o risco resultante é aceitável.
- 6. Os procedimentos previstos para a investigação das questões abordadas neste levantamento foram sistematizados em uma matriz de planejamento. Em síntese, as informações consideradas foram obtidas e analisadas por meio dos seguintes procedimentos: a) verificação de dados divulgados nos sítios eletrônicos dos órgãos jurisdicionados; b) solicitação de informações aos órgãos jurisdicionados por ofício de requisição ou, diretamente, por meio de reuniões e entrevistas realizadas por videoconferência; c) análise de informações estatísticas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Covid19 (Pnad Covid19); e d) análise da execução orçamentária do Auxílio Emergencial no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Os resultados das análises desenvolvidas foram organizados em uma matriz de achados.

Tabela 1 – Conteúdo resumido dos relatórios de acompanhamento

Relatório	Conteúdo	Peça			
Primeiro	 Pagamentos processados no mês de abril Contextualização dos níveis de emprego e renda observados em março Análise de riscos orçamentários, de inclusão indevida de quem não integra o público-alvo e de exclusão de beneficiários com direito ao Auxílio 	61			
Segundo	 Pagamentos processados no mês de maio Panorama do mercado de trabalho em abril e o impacto na estimativa de público-alvo 				
Terceiro	 Pagamentos processados no mês de junho Atualização das informações sobre o mercado de trabalho e sobre a execução do Auxílio Impactos sociais e econômicos do Auxílio Concessão para requerentes fora do público-alvo Falta de acesso a cidadãos com direito ao Auxílio Distribuição dos recursos emergenciais para estados e municípios para o fortalecimento da rede socioassistencial durante a pandemia 				
Quarto	 Pagamentos processados nos meses de julho e agosto Síntese e atualização das principais constatações apresentadas nos relatórios anteriores, acrescidas das seguintes análises complementares: O pagamento do Auxílio Emergencial Residual Efeitos sociais da pandemia e alternativas existentes – a experiência brasileira em comparação com a situação em um conjunto de países Efeitos do Auxílio Emergencial e das demais medidas de combate ao Covid-19 no mercado de trabalho Características de excluídos do Auxílio Emergencial segundo as estimativas Medidas adotadas pelos gestores envolvidos a partir das deliberações expedidas pelo TCU e é monitorado o grau de sua implementação 	A definir			

Fonte: Elaboração própria.

II. VISÃO GERAL

II.1. O que é o Auxílio Emergencial

- 7. O Auxílio Emergencial é um benefício financeiro no valor de R\$ 600,00 instituído pela Lei 13.982/2020 e concedido a microempreendedores individuais (MEI); contribuintes individuais ao RGPS; e trabalhadores informais, sejam empregados, autônomos ou desempregados, inclusive os intermitentes inativos para, como medida excepcional, fornecer proteção social durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública causada pela pandemia da Covid-19.
- 8. O Auxílio foi definido, inicialmente, para vigorar por três meses, tendo sido, posteriormente, prorrogado por mais dois meses pelo Decreto 10.412/2020. Mais recentemente, a Medida Provisória (MP) 1.000, de 2 de setembro de 2020, instituiu o Auxílio Emergencial Residual, a ser pago em até quatro parcelas mensais de R\$ 300,00, até 31 de dezembro de 2020. O novo benefício começa a ser pago no mês subsequente ao recebimento da última parcela do Auxílio Emergencial.
- 9. O recebimento do Auxílio Emergencial é automático para as pessoas que fazem parte do Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico) ou beneficiárias do PBF e que recebam valor inferior

ao do novo benefício. As demais pessoas que preenchem os critérios de elegibilidade tiveram de solicitar o Auxílio, até o dia 2 de julho de 2020, por meio de preenchimento de requerimento em aplicativo disponibilizado pela Caixa Econômica Federal (Caixa) ou diretamente no *site* Caixa Auxílio Emergencial.

10. A Figura 1 apresenta os critérios de elegibilidade do Auxílio Emergencial e do Auxílio Emergencial Residual. O Apêndice C lista as normas legais e infralegais que regulam a matéria.

Auxílio Emergencial Condições de Elegibilidade Limites por família: Trabalhadores contemplados: 2 beneficiários, que podem informais; MEIs; contribuintes receber 1 cota de R\$ 600,00 individuais: desempregados: e ou 2 (mães chefes de família)1. intermitentes inativos. Não recebe quem: Faixa de renda contemplada: Tem emprego formal privado/público; benefício até ½ SM^{II} per capita ou 3 SM previdenciário/assistencial (exceto PBF); segurototal: rendimentos tributáveis desemprego; menos de 18 anos (exceto mãe

Figura 1 – Condições de elegibilidade do Auxílio Emergencial

Fontes: Lei 13.982/2020 (Auxílio Emergencial); MP 1.000/2020 (Auxílio Emergencial Residual); e Freepik.com. (ilustrações).

Notas: I – No caso do Auxílio Emergencial Residual, quando a mulher provedora de família monoparental (mãe chefe de família) recebe as duas cotas, é vedada a concessão de uma cota adicional para um segundo beneficiário no grupo familiar.

II – Salário mínimo. A renda familiar é calculada pela soma dos rendimentos brutos de todos os membros da unidade familiar, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou que tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.

adolescente); Bolsa Família maior; bens ou direitos

superiores a R\$ 300 mil^{IV}; reside no exterior^{IV}; ou está

preso em regime fechado^{IV}.

III – Para o Auxílio Emergencial Residual o ano de referência é 2019.

menores que R\$ 28.559,70 em

2018/2019^Ⅲ e outros rendimentos

superiores a R\$ 40 mil^{IV}.

IV – Regras explicitadas apenas com a edição da MP 1.000/2020, aplicáveis ao Auxílio Emergencial Residual. Os limites de rendimentos e bens e direitos também se aplicam a pessoas que tenham os requerentes como dependentes para fins de Imposto de Renda na condição de cônjuge, companheiro, filho ou enteado.

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

- 11. O Auxílio Emergencial é gerido pelo Ministério da Cidadania (MCid), que editou a Portaria MCid 394/2020, estabelecendo o arranjo de governança e as competências dos setores internos envolvidos. A Dataprev foi contratada para atuar como agente operador do Auxílio, na prestação de serviços especializados em tecnologia de informações (TI) para operacionalização do reconhecimento de direitos ao Auxílio. A Caixa, por sua vez, foi contratada para a realização do pagamento aos beneficiários.
- 12. Além disso, o Ministério da Cidadania contratou a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios) para prestar assistência ao cadastramento de ultravulneráveis, pessoas que não conseguiram se cadastrar para acessar o Auxílio pelos meios disponibilizados pela Caixa, por não terem acesso à Internet ou não possuírem *smartphones*.
- 13. Adicionalmente, foi celebrado Acordo de Cooperação Técnica com a Defensoria Pública da União (DPU), com o objetivo de prevenir a propositura de ações judiciais em massa por indeferimento

de pedidos; aprimorar a política pública; padronizar os procedimentos de conciliação em âmbito nacional; e deferir o Auxílio Emergencial aos requerentes que comprovarem o cumprimento dos critérios de elegibilidade previstos em lei (peça 211, p. 245-251).

II.3. Dados da execução do Auxílio Emergencial até o mês de agosto de 2020

14. Quando se consideram todos os desembolsos realizados de abril a agosto, chega-se ao total de R\$ 212,71 bilhões, que foram pagos a 67,98 milhões de pessoas. Esse montante equivale a 66,09% dos créditos extraordinários abertos para o pagamento do Auxílio Emergencial, que totalizam R\$ 321,84 bilhões.

Figura 2 - Dados consolidados dos cadastros elegíveis pagos até agosto de 2020



Fonte: Dataprev e Ministério da Cidadania (peças 8; 9; 19-23; 37; 40; 41;90-95; 211, p. 32-35, 46, 50, 52, 160, 162-195; 212, p. 70-72; 359, p. 4-6; e 347, p. 35).

Nota: Valores são a soma de todos os pagamentos realizados até o final de agosto, incluídos aqueles feitos por decisão judicial e contestação extrajudicial e administrativa. Cotas são o valor anterior, dividido por 600. Pessoas são elegíveis para a parcela 1, exceto para o público do PBF, que são os elegíveis para a parcela 5, acrescidos dos beneficiários cancelados. Famílias são as famílias beneficiadas na parcela 1, exceto para o público do PBF, que considera as famílias beneficiadas na parcela 5, acrescidas dos beneficiários cancelados assim como dos beneficiários de ações judiciais e de contestações extrajudiciais (a informação sobre famílias é aproximada, pois se utilizam dados sobre beneficiários e não sobre famílias (indisponíveis) nesses últimos dois acréscimos). Busca-se computar todas as pessoas e famílias que foram contempladas com o Auxílio Emergencial pelo menos uma vez.

15. A Figura 2, a seguir, informa a quantidade de cadastros considerados elegíveis em agosto. Diferentemente do que ocorre na Figura 1, não estão sendo incluídos os cadastros considerados elegíveis em meses anteriores, cujos pagamentos subsequentes foram cancelados. Também não estão sendo considerados os pagamentos realizados em função de decisões judiciais e de contestações extrajudiciais (via DPU), dado que não é possível identificar o público a que se referem.

Figura 3 – Quantidade de cadastros considerados elegíveis em agosto de 2020



Fonte: Dataprev e Ministério da Cidadania (peças 8; 9; 19-23; 37; 40; 41; 90-95; 211, p. 32-35, 46, 52, 160, 192-195; e 212, p. 70-72; 359, p. 4-6; e 347, p. 35).

Nota: Foram identificados seis lotes que tiveram mais de uma parcela paga em agosto. Os valores correspondentes (74.614 no grupamento CadÚnico e 282.332 no grupamento dos cadastrados pela Caixa) foram deduzidos de forma a evitar contagem em duplicidade.

- 16. Durante o mês de julho, foram processados novos lotes para pagamento de primeira parcela a beneficiários que se cadastraram pelo aplicativo da Caixa, como também de beneficios concedidos a partir de contestações administrativas, apresentadas por meio da plataforma digital da Caixa (aplicativo ou *site*). Esse primeiro lote beneficiou 804.874 pessoas, dos 1.882.044 requerentes, que receberam o montante de R\$ 540.193.200,00; ressaltando-se que esse lote contemplava, inicialmente, mais 444 beneficiários que haviam sido pagos por decisão judicial. Por isso, o valor correspondente foi bloqueado para evitar duplicidade (peças 359, p. 55-74 e 360, p. 5-6).
- 17. No mês de agosto, entre os lotes de pagamentos de primeira parcela ao grupo que se cadastrou via aplicativo da Caixa, foi processado o primeiro lote de requerimentos apresentados pelo público ultravulnerável, realizados através do atendimento assistido por meio de sistema desenvolvido pela Dataprev e operacionalizado pelos Correios. Foram beneficiados 10.485, dos 14.554 requerentes, que receberam o montante de R\$ 6.599.400,00 (peça 360, p. 6).
- 18. Nos meses de julho e agosto, também foram feitos pagamentos decorrentes de reavaliações de beneficiários dos grupos cujos membros constam do CadÚnico, exceto Bolsa Família, e que requereram o benefício pelo aplicativo da Caixa, que haviam tido seus benefícios cancelados a partir da segunda parcela. Foram 57.514 no primeiro grupo e 239.268 no segundo que voltaram a ser considerados elegíveis (peça 348, p. 1-4, 53-59, 62, 66 e 74). Também foram feitas reversões de cancelamento no grupo que integra o Bolsa Família, no qual 68.875 pessoas anteriormente canceladas retornaram a se beneficiar do Auxílio Emergencial (peça 406, p. 4-18). Ao todo, foram revertidos 365.657 benefícios.
- 19. As quantidades de famílias beneficiadas dentro do público que integra o PBF informadas pelos gestores têm oscilado mês a mês. Os gestores da Senarc esclareceram que, além de eventuais cancelamentos, essa oscilação decorre de novas concessões que vêm sendo realizadas nesse período, contemplando situações como as exemplificadas: alcance da idade de dezoito anos pelo beneficiário; constatação de que o beneficiário, inicialmente identificado como detento em regime fechado, cumpre regime semiaberto ou aberto; constatação de que beneficiário identificado incorretamente como militar, já não mantém vínculo com as Forças Armadas; e inclusão de mães adolescentes em razão das alterações promovidas pela Lei 13.998/2020.
- 20. Releva informar que, para esse público que participa do PBF, inconsistências nas informações prestadas pelo Ministério da Cidadania acerca das folhas complementares de maio a agosto foram sanadas a partir de microdados utilizados para a realização de cruzamentos, (peça 401, p. 6). Mesmo assim, ao se confrontar o somatórios das ordens bancárias emitidas com os valores necessários para realizar os pagamentos das quantidades de beneficiários, foram apuradas as seguintes diferenças: R\$ 9.774.580,00 em junho e R\$ 37.200,00 em agosto (OBs estão a menor), conforme esclarece a nota II da Tabela 2 a seguir.
- 21. A Tabela 2 apresenta todos os valores repassados à Caixa para pagamento, discriminados por grupo de cadastro, parcela e mês de pagamento, indicando, ainda, o total de cadastros considerados elegíveis, inelegíveis, que ficaram retidos ou foram descartados. Conforme apresentado, ao todo, durante o mês de julho, foram contemplados 65,73 milhões de beneficiários, para os quais foi disponibilizado o montante de R\$ 45,82 bilhões. Em agosto, por sua vez, foram pagos R\$ 45,27 bilhões a 64,90 milhões de beneficiários.

Tabela 2 – Auxílio Emergencial pago nos meses de abril a agosto de 2020

Grupo de	Parcela Mês		Cadastros					V-1(DA)
Cadastro	Parceia	ivies	Processados	Elegíveis	Inelegíveis	Retidos	Descartados	Valor pago (R\$)
Aplicativo Caixa	1	Abril	34.417.986	20.516.692	13.901.294	0	0	13.585.811.400,00
Bolsa Família	1	Abril	23.210.982	19.221.208	3.989.774	0	0	15.176.395.800,00
CadÚnico	1	Abril	31.599.202	10.490.357	21.108.845	0	0	7.018.724.400,00
Subtotal de abril			89.228.170	50.228.257	38.999.913	0	0	35.780.931.600,00
Aplicativo Caixa	1	Maio	15.579.174	8.791.712	6.787.462	0	0	5.640.022.200,00
Aplicativo Caixa	2	Maio	34.417.986	20.218.010	14.199.976	0	0	13.395.127.800,00
Bolsa Família	2	Maio	23.136.731	19.057.984	4.078.747	0	0	15.090.208.800,00
CadÚnico	2	Maio	31.535.918	10.386.912	21.149.006	0	0	6.951.854.400,00
Subtotal de maio			104.669.809	58.454.618	46.215.191	0	0	41.077.213.200,00
Aplicativo Caixa	1	Junho	12.702.456	6.186.026	6.428.785	0	87.645	4.036.083.000,00
CadÚnico	1	Junho	18.138	1.633	13.842	0	2.663	1.024.800,00
Aplicativo Caixa	2	Junho	15.579.174	8.703.382	6.875.792	0	0	5.582.215.200,00
Bolsa Família	2	Junho	165.869	165.869"	0	0	0	114.966.000,00"
Aplicativo Caixa	3	Junho	34.417.986	19.857.834	14.560.152	0	0	13.151.624.400,00
Bolsa Família	3	Junho	23.389.658	19.251.387"	4.138.271	0	0	15.220.854.600,00"
CadÚnico	3	Junho	31.526.534	9.839.132	21.687.402	0	0	6.599.234.400,00
Subtotal de junho			117.799.815	64.005.263	53.704.244	0	90.308	44.706.002.400,00
Aplicativo Caixa	1	Julho	3.960.108	1.728.502	2.184.927	10.609	36.070	1.136.535.000,00
Aplicativo Caixa	2	Julho	12.702.456	6.511.038	6.103.102	0	88.316	4.253.729.400,00
CadÚnico	2	Julho	59.444	31.662	25.119	0	2.663	20.068.800,00
Aplicativo Caixa	3	Julho	15.579.174	8.691.111	6.888.063	0	0	5.574.784.800,00
CadÚnico	3	Julho	2.453	2.384	69	0	0	1.658.400,00
Aplicativo Caixa	4	Julho	34.417.986	19.816.037	14.601.949	0	0	13.123.414.800,00
CadÚnico	4	Julho	31.530.333	9.794.029	21.736.304	0	0	6.569.172.600,00
Bolsa Família	4	Julho	23.306.357	19.157.485™	4.148.872	0	0	15.146.767.800,00
Subtotal de julho			121.558.311	65.732.248	55.688.405	10.609	127.049	45.826.131.600,00
Aplicativo Caixa	1	Agosto	604.523	275.334	305.437	21.860	1.892	178.669.200,00
Aplicativo Caixa	2	Agosto	3.960.552	1.571.504	2.343.040	10.609	35.399	1.025.038.800,00
CadÚnico	2	Agosto	21.978	20.257	1.721	0	0	12.837.600,00
Aplicativo Caixa	3	Agosto	12.702.456	6.326.772	6.287.368	0	88.316	4.127.464.200,00
CadÚnico	3	Agosto	88.353	55.939	29.751	0	2.663	35.506.200,00
Aplicativo Caixa	4	Agosto	15.579.174	8.595.065	6.984.109	0	0	5.515.809.600,00
CadÚnico	4	Agosto	68.869	56.733	12.136	0	0	36.166.800,00
Aplicativo Caixa	5	Agosto	34.417.986	19.351.936	15.066.050	0	0	12.814.075.200,00
CadÚnico	5	Agosto	31.599.202	9.423.788	22.175.414	0	0	6.322.317.000,00
Bolsa Família	5	Agosto	23.546.820	19.223.290"	4.323.530	0	0	15.201.348.000,00"
Subtotal de agosto 122.589.913 64.900.618 57.528.556 32.469 128.270							45.269.232.600,00	
Total de pagamei	ntos realiz	ados em a	abril, maio, jun	ho, julho e ago	sto			212.659.511.400,00

Fonte: peças 8; 9; 19-23;29; 33; 37; 40; 41; 90-95; 211, p. 54-57, 162-195, 208-244; 212, p. 29-52; 213, p. 18-103; 247; 273, p. 96-116; 275; 342; 343, p. 12-188; 345; 346; 347, p. 35-36; 348; 359, p. 3-75; 370, p. 4; 348; 360, p. 3-6; 401;413; 416; e 418.

Notas: I – Informações detalhadas sobre os dados referentes aos meses de abril a junho devem ser consultadas nas notas explicativas de I a VI da Tabela 1 do Terceiro Relatório de Acompanhamento (peça 287, p. 9).

- II O valor correspondente à quantidade de pessoas beneficiadas informadas para o público que integra o PBF em junho e agosto é superior em R\$ 9.774.600,00 e R\$ 37.200,00 ao somatório de ordens bancárias pagas para esse público nos respectivos meses (foi desconsiderado um acréscimo indevido de R\$ 20,00 em uma ordem bancária).
- III Foram deduzidos 444 requerimentos das colunas de processados e elegíveis, correspondentes a R\$ 346.800,00, que foram bloqueados porque já haviam sido pagos judicialmente (peça 359, p. 55-74).
- IV Os dados disponibilizados pelo Ministério da Cidadania informam um elegível a mais. Optou-se por utilizar a quantidade de elegíveis compatível com o número de cotas informadas (peça 418, p. 1).
- 22. Na quarta coluna, é informada a quantidade total de cadastros processados no mês para a parcela. Parte desses cadastros foi reprocessada dentro do próprio mês. Não obstante, são contados

apenas uma vez. A coluna cadastros elegíveis expressa a quantidade de beneficiários que recebeu o Auxílio. A coluna cadastros inelegíveis, por sua vez, informa a quantidade de cadastros que foram considerados não aptos para o recebimento. A coluna cadastros retidos, informa os cadastros que necessitam passar por uma reanálise (peça 52, p. 2; peça 346, p. 127-132; e peça 359, p. 15-68). A última coluna registra os cadastros considerados descartados, conceito introduzido pela Dataprev em junho, que envolve cadastros ou requerimentos formulados em duplicidade, que já teriam sido contemplados (peça 211, p. 55-56, 226-227 e 238; peça 343, p. 12-46, 71-76, 89-94, 119-124, 155-160 e 173-178; peça 346, p. 85-90, 97-132; e peça 359, p. 15-68).

Tabela 3 – Cotas do Auxílio Emergencial pagas nos meses de abril a agosto de 2020

				1 8		
Grupo de Cadastro	Parcela	Mês	Cotas de 600,00	Mulheres provedoras em famílias monoparentais 2 cotas - 1.200,00	Total de famílias	Total de cotas
Bolsa Família	1	Abril	13.148.423	6.072.785	13.566.568	25.293.993
CadÚnico	1	Abril	9.282.840	1.207.517	8.274.929	11.697.874
Aplicativo da Caixa	1	Abril	18.390.365	2.126.327	20.516.692	22.643.019
Subtotal de abril			40.821.628	9.406.629	42.358.189	59.634.886
Aplicativo da Caixa	1	Maio	8.183.387	608.325	7.498.981	9.400.037
Bolsa Família	2	Maio	12.965.620	6.092.364	13.372.346"	25.150.348
CadÚnico	2	Maio	9.187.400	1.199.512	8.274.929 ¹	11.586.424
Aplicativo da Caixa	2	Maio	18.110.807	2.107.203	20.218.010	22.325.213
Subtotal de maio	'		48.447.214	10.007.404	49.364.266	68.462.022
Aplicativo da Caixa	1	Junho	5.645.247	540.779	5.757.974	6.726.805
CadÚnico	1	Junho	1.558	75	1.466	1.708
Bolsa Família	2	Junho	140.128	25.741	252.889 ^{II}	191.610
Aplicativo da Caixa	2	Junho	8.103.072	600.310	8.711.504	9.303.692
Bolsa Família	3	Junho	13.118.392	6.132.995	13.640.348	25.384.382
CadÚnico	3	Junho	8.679.540	1.159.592	8.274.929 ¹	10.998.724
Aplicativo da Caixa	3	Junho	17.796.294	2.061.540	19.857.834	21.919.374
Subtotal de junho			53.484.231	10.521.032	56.496.944	74.526.295
Aplicativo da Caixa	1	Julho	1.562.779	165.723	1.695.235	1.894.225
Aplicativo da Caixa	2	Julho	5.932.527	578.511	6.511.038	7.089.549
CadÚnico	2	Julho	29.876	1.786	31.662	33.448
Aplicativo da Caixa	3	Julho	8.090.914	600.197	8.691.111	9.291.308
CadÚnico	3	Julho	2.004	380	2.384	2.764
Aplicativo da Caixa	4	Julho	17.759.716	2.056.321	19.816.037	21.872.358
CadÚnico	4	Julho	8.639.437	1.154.592	9.794.029	10.948.621
Bolsa Família	4	Julho	13.070.357	6.087.128	13.586.511	25.244.613
Subtotal de julho			55.087.610	10.644.638	60.128.006	76.376.886
Aplicativo da Caixa	1	Agosto	252.886	22.448	272.669	297.782
Aplicativo da Caixa	2	Agosto	1.434.610	136.894	1.571.504	1.708.398
CadÚnico	2	Agosto	19.118	1.139	20.257	21.396
Aplicativo da Caixa	3	Agosto	5.774.437	552.335	6.326.772	6.879.107
CadÚnico	3	Agosto	52.701	3.238	55.939	59.177
Aplicativo da Caixa	4	Agosto	7.997.114	597.951	8.595.065	9.193.016
CadÚnico	4	Agosto	53.188	3.545	56.733	60.278
Aplicativo da Caixa	5	Agosto	17.347.080	2.004.856	19.351.936	21.356.792
CadÚnico	5	Agosto	8.310.381	1.113.407	9.423.788	10.537.195
Bolsa Família	5	Agosto	13.110.938	6.112.352	13.629.562	25.335.642
Subtotal de Agosto			54.352.453	10.548.165	59.304.225	75.448.783
Total de cotas pagas en	n abril, mai	o, junho, ju	lho e agosto			354.448.872"

Fonte: peças 8; 9; 19-23; 29; 33; 37; 40; 41; 90-95; 211, p. 54-57, 162-195, 208-244; 213, p. 18-103; 343, p. 179-188; 346, p. 133-145; 347, p. 35-36; 348, p. 31-52 e 60-85; 401; 413; 416; e 418.

- Nota: I Para o grupo CadÚnico, foram repetidas nos pagamentos das parcelas 2 e 3 as quantidades de famílias beneficiadas no pagamento da parcela 1, sem descontar as famílias excluídas da segunda parcela, em função dos gestores não terem repassado essa informação até a conclusão do relatório (peça 104).
 - II Quantidade não consistente com número de cotas informado (*vide* nota II da Tabela 2 do 3º Relatório peça 287). III A quantidade de cotas informada para o público que integra o PBF apresenta-se inconsistente com o somatório do valor das ordens bancárias correspondentes emitidas nos meses de junho e agosto, produzindo as mesmas diferenças informadas na nota II da Tabela anterior. Portanto, de forma agregada, o valor equivalente ao total de cotas pagas apresentado nesta tabela é superior ao somatório das ordens bancárias apresentado na Tabela 2 em R\$ 9.811.800,00, correspondente a 16.353 cotas.
- 23. A Tabela 3, acima, informa o total de cotas pagas, indicando a quantidade de beneficiados por cotas simples, de R\$ 600,00, bem como a quantidade de mães chefes de família contempladas por duas cotas, recebendo R\$ 1.200,00. Ao longo de todo o período, foram desembolsadas 354,4 milhões cotas de R\$ 600,00. Nesta tabela não estão incluídas as cotas pagas por decisão judicial e por contestação extrajudicial (iniciadas junto à DPU), mas estão sendo considerados os pagamentos decorrentes de contestação administrativa (feitas no aplicativo ou *site* da Caixa).

Tabela 4 - Benefícios cancelados até o final de agosto

Motivo	Parcela 2	Parcela 3	Parcela 4	Parcela 5	Total
Óbito indicado em base da Receita Federal	17.188	18.876	12.185	15.626	63.875
Integra base de penitenciários	40.424	829	0	2.522	43.775
Integra base de militares	36.460	20.813	483	1	57.757
Cancelamento voluntário por via judicial ou processo administrativo	2	0	0	0	2
Integra base do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEM)	93.385	114.183	59.051	14.497	281.116
Integra base de residentes no exterior	36.989	5.274	0	0	42.263
Integra Base Nacional de Mandados de Prisão (BNMP)	33.350	0	0	0	33.350
Integra outro grupo de beneficiário	634	517	8	0	1.159
Remoção solicitada	1	4	0	562	567
Monitoramento	0	10	31	4	45
Devolução via GRU	24.847	44.110	17.937	12.673	99.567
Bloqueio CGU ^I	2.500	844.062	324.237	1.507.102	2.677.901
Bloqueio TCU ^{II}	1.215	6.091	59	238.644	246.009
Bloqueio TCE	367	40.007	54.871	43.077	138.322
Boqueio PF	1	2	0	0	3
Bloqueio Corpo de Bombeiros Militares (CBM)	10	24	0	0	34
Bloqueio Servidores Estaduais	23.840	148.378	2.886	0	175.104
Integra Base Servidores CGU	10.347	108.199	32.706	115.259	266.511
Outros Bloqueios	11	170	303	607	1.091
Total de infrações às regras de elegibilidade	321.571	1.351.549	504.757	1.950.574	4.128.451
Grupo de beneficiários	Parcela 2	Parcela 3	Parcela 4	Parcela 5	Total
PBF	29.945	17.635	47.590	657.377	752.547
CadÚnico	53.159	541.376	45.111	426.974	1.066.620
Extracad	218.968	613.793	366.784	696.472	1.896.017
Total de cancelamentos	302.072	1.172.804	459.485	1.780.823	3.715.184

Fonte: Ministério da Cidadania (peça 347, p. 21-22) e relatórios gerenciais (peças 97; 211, p. 162-195; 343, p. 179-188; 346, p. 133-145; 347, p. 21-22; 348, p. 32-52 e 60-85 e 406).

Notas: I – Estes cancelamentos envolvem: NIS repetido; posse de embarcações; detentor de mandato eletivo; renda familiar acima do limite; agente público municipal ou federal; militar; integra base BEM; possui emprego formal; indicativo de falecimento; recebe beneficio previdenciário ou assistencial; recebe seguro defeso ou desemprego; recebeu rendimentos tributáveis superiores a R\$ 28.559,70 no IRRF-2018; e empregado de empresa estatal federal.

II – Estes cancelamentos envolvem: detentos; óbitos; renda superior ao limite; recebe seguro desemprego; integra base BEM; servidor público ativo, aposentado ou pensionista; recebe benefício previdenciário ou assistencial; recebe seguro defeso ou desemprego; e sócio de empresa com dois ou mais empregados e, portanto, possui indício de renda acima do permitido.

24. Em julho e agosto, também ocorreram cancelamentos de benefícios em função de ajustes aplicados na aferição de elegibilidade dos candidatos ao Auxílio. Do público que integra o CadÚnico, sem receber o Bolsa Família, e do grupo que requereu o benefício por meio do aplicativo da Caixa, foram cancelados nesses dois meses 1.861.006 Auxílios Emergenciais, sendo que 32.017 foram deduzidos dos pagamentos da segunda parcela, 293.637 foram deduzidos dos pagamentos da terceira parcela, 411.906 foram deduzidos dos pagamentos da quarta parcela e 1.123.446 foram deduzidos dos pagamentos da quinta parcela. Quando se consideram os cancelamentos realizados nos meses de maio e junho, alcança-se o total de 2.962.637 benefícios cancelados nesses dois grupos (peça 347, p. 21-22). Desse total, já foram retirados os beneficiários que, após reavaliação do cancelamento, foram revertidos à posição de elegíveis. Entre os beneficiários que recebem o Bolsa Família também houve ajustes nos cancelamentos, totalizando 752.547 registros cancelados após revisão (peça 406, p. 4-18). Ao todo, até o final do mês de agosto, 3.715.184 pessoas requerentes ao Auxílio Emergencial foram consideradas inelegíveis ao benefício.

Judicialização

- 25. Em entrevista realizada com os gestores envolvidos, constatou-se que o procedimento para pagamento das decisões judiciais proferidas nas Seções Judiciárias Federais Brasileiras (1º grau), relativos a Procedimentos do Juizado Especial Cível impetrados por beneficiários que tiveram o beneficio indeferido administrativamente sofreu alteração. O processamento manual, com a emissão de ordens bancárias individuais para pagamento de beneficiários de cada ação judicial foi automatizado e deu origem ao Sistema de Registro Judicial, cujos registros são inseridos pela Advocacia-Geral da União (AGU). O Ministério da Cidadania gera lotes diários para emissão de ordens bancárias, associadas a uma lista de beneficiários, encaminhadas à Caixa para pagamento. Esse sistema de foi desenvolvido pela Dataprev e começou a operar em 22/6/2020. Conta também com módulo para processamento de contestações extrajudiciais, cujos registros são feitos pela DPU.
- 26. É importante ressaltar que a AGU informou ao TCU sobre o expressivo número de processos envolvendo o Auxílio Emergencial que tem sido autuado nos Tribunais Regionais Federais, totalizando até o início de outubro 100.074 ações judiciais (peça 1 do processo TC 036.023/2020-5, em tramitação no TCU).

Tabela 5 – Auxílio Emergencial pago até agosto de 2020 por decisões judiciais e deferimento de contestações extrajudiciais

Decisões Judiciais						
Mês	Quantidade de Ordens Bancárias	Quantidade de Pessoas beneficiadas	Total de Cotas de R\$ 600,00	Valor Pago (R\$)		
Maio	1	1	2	1.200,00		
Junho	335	326	1.067	640.200,0,00		
Julho	586	744	3.366,8	2.020.087,00		
Agosto	220	13.171	72.820,9	43.692.520,02		
Total	1.142	14.242	77.256,7	46.354.007,02		
	Contesta	ções Extrajudiciais				
Mês	Quantidade de Ordens Bancárias	Quantidade de Pessoas beneficiadas	Total Cotas de R\$ 600,00	Valor Pago (R\$)		
Julho	4	911	1.253	751.800,00		
Agosto	15	536	709	425.400,00		
Total	19	1.447	1.962	1.177.200,00		
Total Geral	1.161	15.689	79.218,7	47.531.207,02		

Fonte: Ministério da Cidadania (peças 403 e 404) e Siafi (ordens bancárias - peças 342, p. 36-48; e 345, p. 20-104).

- Nota: Quantidades extraídas das ordens bancárias emitidas, em confronto com os arquivos encaminhados pelo Ministério da Cidadania com dados atualizados até 20/8/2020. As 81 ordens bancárias emitidas depois dessa data foram colocadas na tabela como pagamentos judiciais, considerando as descrições constantes dos referidos documentos.
- 27. A Tabela 5 demonstra os pagamentos já realizados de Auxílio Emergencial por decisão judicial e por deferimento de contestação extrajudicial. As contestações administrativas deferidas estão sendo pagas no processamento normal do Auxílio Emergencial e os valores estão contemplados nas Tabelas 2 e 3 mostradas anteriormente.

Custos da operacionalização do Auxílio Emergencial

- 28. Em relação à operacionalização do Auxílio Emergencial, o Contrato 12/2020, firmado com a Dataprev para o processamento de elegibilidade de beneficiários ao Auxílio Emergencial, no valor de R\$ 7.205.013,37 (peça 211, p. 252-264), foi aditivado por mais seis meses, no valor de R\$ 7.398.260,32 (peça 405, p. 1-4). Para o pagamento de parcelas remanescentes e de novas parcelas decorrentes da prorrogação do Auxílio Emergencial, o Ministério da Cidadania celebrou com a Caixa Econômica Federal, em 16/7/2020, o Contrato 26/2020 (peça 405, p. 5-15).
- 29. O contrato com os Correios foi finalizado em 2/7/2020, em razão do término legal do prazo para novos requerimentos, tendo conseguido alcançar 14.554 beneficiários na condição de ultravulneráveis, dos quais 10.485 tiveram a primeira parcela paga no mês de agosto, no valor de R\$ 6.599.400,00 (peça 360, p. 3-7). A Tabela 6, a seguir, relaciona os valores contratados e pagos até agosto com despesas operacionais do benefício.

Tabela 6 – Despesas operacionais do Auxílio Emergencial contratadas e pagas até agosto

Empresa Contratada	Nº Contrato	Valor Contratado (R\$)	Valor Pago (R\$)	Data do Pagamento	Valor dos Impostos (R\$)	Total Pago (R\$)
Determen	42/2020	14 (02 272 (0	2.174.713,21	22/7/2020	226.957,91	2.401.671,12
Dataprev	12/2020	14.603.273,69	2.174.713,21	31/7/2020	226.957,91	2.401.671,12
Subtotal			4.349.426,42		453.915,82	4.803.342,24
Dataprev	21/2020	11.680.318,38	0,00		0,00	0,00
Subtotal			0,00		0,00	0,00
		Tarifa de 0,80 por parcela paga	29.192.925,48	22/6/2020	2.214.202,52	31.407.128,00
Caixa			38.475.643,43	24/7/2020	2.918.270,97	41.393.914,40
		pareeta paga	23.553.077,89	25/8/2020	1.786.435,71	25.339.513,60
Subtotal			91.221.646,80		6.918.909,20	98.140.556,00
Caixa	26/2020	Tarifa de 1,39 por parcela paga	0,00		0,00	0,00
Subtotal			0,00		0,00	0,00
Correios	18/2020	95.785.200,00	53.105,61	21/7/2020	5.542.22	58.647,83
Subtotal			53.105,61		5.542.22	58.647,83
Total			95.624.178,83		7.378.367,24	103.002.546,07

Fonte: Siafi (peça 342, p. 49-56 e peça 345, p. 105).

III. IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

III.1. Principais constatações do acompanhamento

- 30. Dentre os impactos do Auxílio Emergencial no campo social, é importante destacar que dados do IBGE apontam para redução transitória da pobreza, não obstante terem sido identificadas limitações de focalização. Fazendo uso da Pnad Covid-19 de junho, constatou-se que, em termos médios, a renda domiciliar *per capita* aumentou em 11% em decorrência do benefício concedido. Esse efeito foi maior para a população com renda *per capita* inferior a R\$ 50,34, cujo aumento situou-se em 3.705%.
- 31. Também foi constatado que o Auxílio Emergencial tem efeito relevante no aumento do déficit primário e representa um custo adicional de juros das operações de crédito utilizadas como fonte de financiamento. A despesa para custear o beneficio, originalmente orçada em R\$ 98 bilhões, subiu para R\$ 321,8 bilhões, uma ampliação de mais de 200%. Conforme mencionado no terceiro relatório, a Dívida Bruta do Governo Geral saiu de R\$ 5,61 trilhões (76,7% do PIB), em fevereiro de 2020, para R\$ 6,15 trilhões (85,5% do PIB), em junho. Segundo o Banco Central (2020), a Dívida atingiu, em agosto, o valor de R\$ 6,39 trilhões (88,8% do PIB) e o déficit primário do Governo Central acumulado em 2020 alcançou R\$ 601,9 bilhões.
- 32. No mesmo sentido, cabe considerar que, além dos custos orçamentários, também existe o custo financeiro decorrente do aumento do endividamento para financiar as despesas adicionais. Em atendimento ao item 9.4.1 do Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário, que recomendou a estimação do impacto sobre os juros incidentes sobre o aumento da dívida pública acarretado pelas despesas extraordinárias da Covid-19, o Ministério da Economia informou que, incluindo a última extensão dos benefícios, o impacto primário será da ordem de R\$ 584,3 bilhões, sendo R\$ 321,8 bilhões com o referido benefício, incluindo o Auxílio Emergencial Residual. Esses valores devem resultar em uma despesa adicional com juros ao longo de 10 anos de R\$ 256 bilhões, dos quais R\$ 141 bilhões decorreriam do Auxílio Emergencial (peça 377).
- 33. O impacto orçamentário, econômico e fiscal do Auxílio Emergencial também foi objeto de preocupação do Ministério Público junto ao TCU, que, por meio de representação (processo TC 025.409/2020-4, apensado), questionou a prorrogação dos gastos com o Auxílio Emergencial e sustentou que exigiria prévios estudos técnicos e científicos. A inexistência desses estudos suscitou a proposição de recomendações dirigidas à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Cidadania e ao Ministério da Economia, cuja implementação será objeto de monitoramento na subseção III.5.

III.2. Estimativa de execução financeira do auxílio emergencial

- 34. A Medida Provisória 1.000, de 2 de setembro de 2020, instituiu o Auxílio Emergencial Residual para enfrentamento da pandemia. Desta forma, o apoio financeiro às pessoas em situação de vulnerabilidade durante a vigência da emergência de saúde pública foi prorrogado até o dia 31 de dezembro de 2020. Segundo o art. 1º da MP 1.000/2020, os beneficios serão pagos em até quatro parcelas mensais de R\$ 300,00. Sendo que as novas parcelas serão pagas após a transferência da última parcela de R\$ 600,00.
- 35. Deve-se destacar que, de forma a compatibilizar os pagamentos à data estipulada como marco final do estado de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 6, de 2020, nem todos os beneficiários farão jus ao recebimento de todas as novas parcelas. Os beneficiários que começaram a receber em abril terão direito ao recebimento de quatro cotas de R\$ 300,00, enquanto os beneficiários que passaram a receber o beneficio nos meses seguintes deixarão de receber uma cota para cada mês de início posterior a abril. Dessa forma, os beneficiários que iniciaram

o recebimento do Auxílio Emergencial apenas em julho, farão jus a apenas uma parcela do novo benefício.

- 36. Assim, segundo as novas regras, os beneficiários poderão auferir até quatro parcelas de R\$ 300,00 ou de R\$ 600,00 para o caso específico das mulheres chefes de família responsáveis únicas pelo sustento da família, conforme § 1º do art. 2º da MP 1.000/2020. Destaca-se também que o Auxílio Emergencial Residual se limita a duas cotas por família, conforme art. 2º da MP 1.000/2020.
- 37. O inciso II do § 3º do art. 1 da MP 1.000/2020 também veda a acumulação do Auxílio Emergencial Residual com benefícios previdenciários ou assistenciais, com benefício do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o benefício do Programa Bolsa Família.
- 38. Outras situações impeditivas para o recebimento do Auxílio Emergencial Residual que não haviam sido explicitadas na regulamentação do Auxílio Emergencial: morar no exterior; estar preso em regime fechado; ter recebido, em 2019, rendimentos tributáveis superiores a R\$ 28.559,70 (para o Auxílio Emergencial o ano base considerado para essa regra era 2018), ou isentos, não tributáveis ou tributados na fonte superiores a R\$ 40.000,00; ter a posse, em 31/12/2019, de bens ou direitos de valor superior a R\$ 300.000,00; e ser dependente para fins do Imposto de Renda de alguma pessoa que aufira rendimentos ou tenha posse ou propriedade, de bens ou direitos que não atendam aos critérios de elegibilidade do Auxílio.
- 39. O parágrafo único do art. 5º da MP 1.000/2020 também deixou claro que, mesmo os trabalhadores com vínculo empregatício, mas que não recebem remuneração há três meses ou mais, fazem jus ao recebimento do benefício.
- 40. Deve ser destacado que, segundo o Parecer de Mérito Conjunto Senarc/Secad 1/2020, o TCU fomentou as mudanças presentes na MP 1.000/2020 relativas à incorporação de melhorias no processo de concessão, operacionalização e controle do Auxílio (peça 409).
- 41. Essas mudanças foram oriundas do terceiro relatório deste acompanhamento (peça 287), que suscitou o Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário, que determinou ao Ministério da Cidadania que realizasse verificação mensal de elegibilidade dos beneficiários do auxílio emergencial, cessando os pagamentos quando detectasse descumprimento dos requisitos legais previstos.
- 42. Em consonância com essa determinação, o § 4º do art. 1º da MP 1.000/2020 estabeleceu que a verificação do cumprimento dos critérios de elegibilidade relacionados ao vínculo de emprego formal ativo adquirido após o recebimento do auxílio emergencial e da obtenção de benefício previdenciário ou assistencial ou benefício do seguro-desemprego serão realizadas com periodicidade mensal. Caso os critérios sejam descumpridos, os benefícios deverão ser interrompidos.
- 43. Para fazer frente ao pagamento do Auxílio Emergencial Residual foi editada a Medida Provisória 999/2020, que abriu crédito extraordinário de R\$ 67,6 bilhões para o Ministério da Cidadania.
- 44. Segundo o Parecer de Mérito Conjunto SENARC/SECAD 1/2020 (peça 409), com esses recursos, deverão ser atendidas 61,49 milhões de pessoas, sendo 35,26 milhões do grupamento que requereu o benefício por meio do aplicativo da Caixa, 16,97 milhões integrantes do PBF e 9,25 milhões dos demais integrantes do CadÚnico.
- 45. A Figura 4 apresenta o orçamento total consignado para o Auxílio Emergencial e Auxílio Emergencial Residual, de R\$ 321,8 bilhões, assim como os valores pagos acumulados a cada mês e os valores acumulados previstos (linha tracejada). Os valores mensais pagos iniciam-se em R\$ 35,8 bilhões em abril e se elevam mês a mês, em função do ingresso de novos beneficiários, alcançando cerca de R\$ 212,7 bilhões acumulados em agosto. O ritmo de crescimento dos gastos diminuiu a partir de setembro, em função da redução do valor da cota do Auxílio Emergencial Residual para R\$ 300,00, que passou a

ser paga aos beneficiários que já receberam as cinco parcelas de Auxílio Emergencial previstas. Nos meses subsequentes, os gastos acumulados continuam se elevando até alcançar R\$ 296,8 bilhões, segundo estimativa realizada.

350,0 321,8 321,8 321,8 321,8 296.8 300.0 258,0 254,2 254,2 236,7 250,0 212,7 200,0 167.4 152,6 152,6 150,0 123,9 100,0 76.9 35,8 50,0 0,0 Abril Maio Julho Outubro Junho Agosto Setembro Novembro Dezembro ■ Orça mento consignado ■ Valores pagos e a pagar acumulados

Figura 4 – Auxílio Emergencial - Orçamento consignado e valores pagos e a pagar acumulados

Fonte: Elaboração própria com dados do Tesouro Transparente, do Ministério da Cidadania e do Siafi.

Nota: As estimativas de gastos futuros (apresentadas em tracejado) foram realizadas com base nas ordens bancárias emitidas até setembro/2020, sem considerar eventuais concessões pendentes.

III.3. Efeitos sociais da pandemia e alternativas existentes — a experiência brasileira em comparação com a situação em um conjunto de países

46. O momento peculiar por que passa o mundo devido à pandemia do Covid-19 provoca efeitos tanto de natureza sanitária como de caráter socioeconômico. A economia sofreu impactos diretos sobre a produção e o consumo, que levaram muitas pessoas ao desemprego ou à diminuição de seus rendimentos. Esses impactos são diretamente causados pela própria doença e, de forma indireta, pelas políticas adotadas para a prevenção do contágio. Também é considerável o impacto causado pela pandemia na desestruturação de cadeias econômicas de vários setores da economia.

Aumento da pobreza

- 47. É importante destacar que a pobreza, antes da contabilização das transferências de renda de programas públicos tais como o Auxílio Emergencial, aumentou significativamente em decorrência da pandemia segundo o Banco Mundial (2020). Por meio da análise de dois tipos de cenário básico e pessimista aquela instituição estimou que a extrema pobreza, medida pelo número de pessoas que vivem abaixo da linha internacional de pobreza (US\$ 1,9 por dia), assim como outros níveis de pobreza menos agudos (linha de pobreza para pessoas de baixa renda US\$ 3,20 por dia; e linha de pobreza para pessoas de renda média US\$ 5,50 por dia), aumentaram, em 2020, em relação à 2019.
- 48. Conforme Figura 5, observa-se que a extrema pobreza, antes da contabilização das transferências de renda de programas públicos tais como o Auxílio Emergencial, aumentou para quase todos os países presentes na análise, com exceção do Chile, que apresentou igual desempenho nos anos de 2019 e 2020. Destaca-se a intensidade do aumento apresentado pelo Brasil, que apresentava um pouco mais de 4% de pessoas nessa condição em 2019, e passou a ter percentual de 7% em 2020.

896 7,0% 7% 4.4% 5% 4,3% Percentual 4,0% 3,8% 496 3,2% 2,5% 3% 1,8% 1,7% 296 0,3% 0,3% 0,3% 0,3% 096 Argentina Brasil Chile Colômbia Peru China ■ 2019 ■ 2020

Figura 5 – Percentual de pessoas que vivem com menos de US\$ 1,9 por dia

Fonte: Macro Poverty Outlook - Spring Meetings 2020 (World Bank) e World Bank Data.

- 49. Será importante acompanhar a evolução do número de pessoas extremamente pobres no período pós pandemia. Esse indicador revelará informações sobre a velocidade da recuperação da economia e dos mercados de trabalho e sobre o número de potenciais novos beneficiários dos programas de transferência de renda.
- 50. Quando se desloca a atenção da extrema pobreza para um nível de pobreza um pouco menos severo, podemos analisar a linha de pobreza utilizada para rendimentos médios altos, que considera o nível de renda de US\$ 5,50 por dia. Para essa nova linha, a evolução da pobreza, entre os anos 2019 e 2020, teve comportamento similar ao apresentado na Figura 5. Pode-se observar na Figura 6, que houve aumento do número de pobres para todos os países avaliados, com exceção da China.
- 51. Os países latino-americanos apresentaram tendência de crescimento do número de pobres para esse novo patamar de pobreza. Por sua vez, os países asiáticos analisados (Turquia, China, Rússia) apresentaram crescimento relativamente inferiores da pobreza.
- 52. A queda na atividade econômica gera efeitos no mercado de trabalho, fazendo com que muitas pessoas fiquem desempregadas ou percam parte de suas remunerações. Essa piora nas condições de trabalho refletem-se no aumento de indicadores de pobreza, como mostrado na Figura 6, que também utiliza medidas de pobreza anteriores às transferências de renda de programas emergenciais.

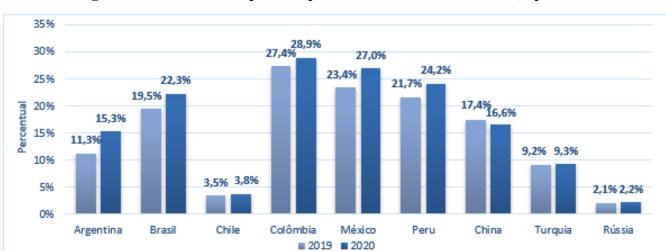


Figura 6 – Percentual de pessoas que vivem com menos de US\$ 5,5 por dia

Fonte: Macro Poverty Outlook - Spring Meetings 2020 (World Bank) e World Bank Data.

- 53. Nesse contexto, os governos tiveram de adaptar suas políticas para novos níveis de necessidade de suas populações. Assim, por exemplo, o nível de desemprego tornou-se maior para algumas ocupações e setores na economia o que gerou demandas por remodelações nos sistemas de proteção social em geral e nos programas de transferência de renda de forma específica.
- Nesse sentido, o Auxílio Emergencial pode ser visto como uma extensão do PBF, tanto em termos da abrangência de beneficiários como em termos dos valores distribuídos. Apesar de seu caráter temporário, tem como consequência a ampliação da proteção social para um grupo substancial de trabalhadores que anteriormente não estavam protegidos pelos programas de transferência de renda.
- 55. Esta extensão do grupo de beneficiários suscitou a discussão sobre a necessidade de manutenção de um programa de proteção social como substituto do PBF para o período após o término do Auxílio Emergencial, principalmente devido à incerteza sobre a duração dos impactos da pandemia sobre a economia e, especialmente, em relação aos seus efeitos sobre os mercados de trabalho.
- Assim, de forma a possibilitar uma melhor visualização das alternativas existentes, foi realizada análise comparativa de políticas de transferência de renda condicionada adotadas em outros países. A análise envolve países com nível de desenvolvimento próximo ao do Brasil e em que o problema da pobreza seja de magnitude similar. Dada a disponibilidade de dados, foram priorizadas as comparações com os países da América Latina (México, Argentina, Peru, Chile e Colômbia). Algumas análises foram estendidas para países de grande extensão territorial e que também sofrem com o fenômeno da pobreza, como são os casos de Índia, China, Rússia e Turquia. Uma análise mais detalhada pode ser encontrada no Apêndice A.

Comparação entre programas de transferência de renda

- 57. Um dos aspectos mais relevantes dos programas de transferência de renda são os critérios de elegibilidade. Para o PBF, o principal critério de elegibilidade está relacionado com a renda dos beneficiários: a população alvo do programa é constituída por famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.
- A Tabela 7 apresenta as características de programas de transferência de renda nos países selecionados para análise. Pode-se observar que existe certa variação nos critérios de elegibilidade adotado por estes países: i) existência de crianças e jovens nas famílias; ii) existência de pessoas com deficiência; iii) existência de famílias com mulheres grávidas; iv) famílias indígenas; e v) critérios de vulnerabilidade diferentes da pobreza monetária.

Tabela 7 – Características de programas de transferência de renda condicionados em um conjunto de países selecionados da América Latina

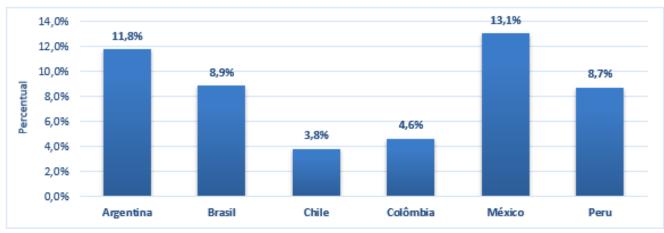
Países e Programas	Critério de Elegibilidade	Valores Transferidos por Mês	Cobertura do Benefício	Valor transferido (% do PIB)
Brasil	A população alvo é constituída por famílias em situação de pobreza (renda mensal entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 – US\$ 31,7) ou extrema pobreza (renda mensal de até R\$ 89,00 por pessoa). As famílias pobres participam do programa, desde que tenham em sua composição gestantes e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos.	US\$ 6,00 até	26,82%	0,45% do
Bolsa Família		US\$ 101,63	(2018)	PIB (2018)
México	Famílias com renda inferior a linha de pobreza alimentar que, em 2020, foi de US\$ 76,42 por mês para regiões urbanas e US\$ 54,83 para regiões rurais.	US\$ 12,5 até	23,89%	0,42% do
Oportunidades		US\$ 185,8	(2014)	PIB (2014)

Argentina Asignación Universal por Hijo para Protección Social	Famílias com crianças e jovens até 18 anos, filhos e filhas com deficiência (sem limitação de idade), e mulheres grávidas desempregadas ou trabalhadoras informais, trabalhadores domésticos, trabalhadores informais com renda inferior ao salário-mínimo (US\$ 48,00 em 2020) e os contribuintes sociais (de baixa renda).	US\$ 5,38 até US\$ 116,66	26,68% (2018)	0,62% do PIB (2018)
Peru Juntos	Famílias na extrema pobreza (com rendimentos per capita inferiores a US\$ 98,00); Famílias com mulheres grávidas, viúvas ou viúvos, idosos, jovens até 19 anos; Famílias Indígenas habitantes da Amazônia.	US\$ 12,0 até US\$ 60,9	10,82% (2018)	0,13% do PIB (2018)
Chile Seguridades y Oportunidades	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior à linha de pobreza extrema (de US\$ 210,00)	US\$ 6,8 até US\$ 207,0	0,21% (2017)	0,14% do PIB (2017)
Colômbia Mas Famílias en Acción	Famílias em situação de pobreza ou vulnerabilidade (Linha de pobreza monetária de aproximadamente US\$ 79,20 per capita por mês). Famílias indígenas em condição de deslocamento, ou com membros com menos de 18 anos.	US\$ 28,2 até US\$ 140,29	21,5% (2017)	0,21% do PIB (2017)

Fontes: Nações Unidas, *Cepal – Observatory on Social Development*; e endereços eletrônicos dos respectivos Programas.

59. Outra dimensão importante dos programas de transferência de renda condicionados, que deve ser avaliada, é a sua relevância nos rendimentos de seus beneficiários. Conforme pode-se observar no Figura 7 abaixo, as transferências de renda representam de 4% a 13% nos países selecionados para análise. No Brasil, aproximadamente 9% do rendimento dos beneficiários é proveniente desses programas. Observa-se que o percentual do Brasil se situa na faixa intermediária entre os países avaliados.

Figura 7 – Percentual das transferências de renda condicionadas em relação ao total da renda dos beneficiários – 2010 a 2018

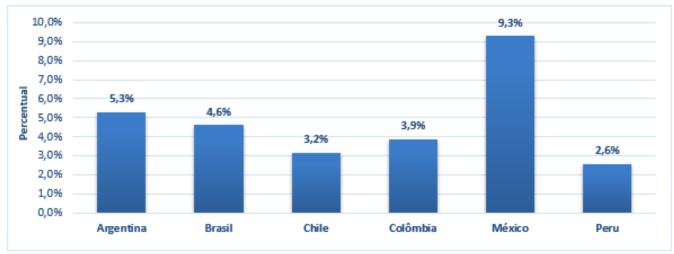


Fonte: *The Atlas of Social Protection – Indicators of Resiliance (World Bank).*

- 60. O valor médio transferido por esses programas representa variável fundamental para o combate à pobreza. Assim, tanto o valor do benefício como sua cobertura são variáveis a serem consideradas nas análises que visam mensurar a eficácia dos programas de proteção social.
- 61. A Figura 8 a seguir apresenta indicador que mede o efeito dos programas de transferência de renda sobre o número de pobres, utilizando como linha de pobreza os primeiros 20% da distribuição

ordenada de rendimentos do país que possuem seus padrões de vida melhorados pelo programa de transferência de renda de forma a superar a condição de pobreza.

Figura 8 – Redução percentual média da pobreza em decorrência da transferência de renda condicionada - 2010 a 2018

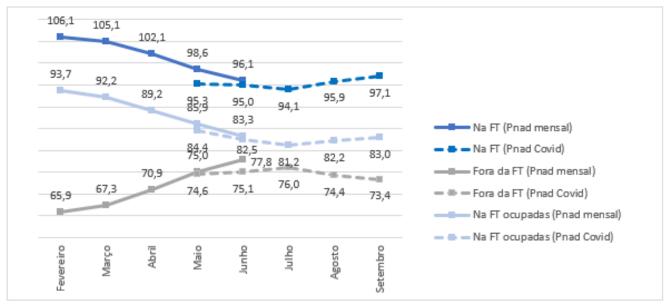


Fonte: The Atlas of Social Protection – Indicators of Resiliance (World Bank).

III.4. Efeitos do Auxílio Emergencial e das demais medidas de combate ao Covid-19 no mercado de trabalho

62. De fevereiro a junho de 2020, período em que houve o surgimento da pandemia do novo coronavírus, segundo a Pnad Contínua, houve uma queda abrupta de cerca de 10 milhões de pessoas na força de trabalho (de 106,1 para 96,1 milhões de pessoas) e entre os ocupados nesta força (de 93,7 para 83,3). Essa movimentação pode ser observada na Figura 9, que descreve o comportamento da força de trabalho nos últimos oito meses de 2020, período que abrange, inclusive, o cenário anterior à pandemia. O que se pode concluir, portanto, é que esse contingente de 10 milhões de trabalhadores deixaram de procurar uma ocupação, ou seja, deixaram de ser enquadrados como desocupados e acabaram integrando o grupamento considerado fora da força de trabalho, que aumentou de 65,9 milhões para 77,8 milhões de brasileiros.

Figura 9 – Força de trabalho e ocupados – 2020 (milhões de pessoas)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad Contínua e da Pnad Covid19.

Nota: O IBGE lançou a Pnad Covid19 em maio e tem feito pesquisas de campo semanais inteiramente por contato telefônico. A Pnad Contínua mensal passou a ser realizada parcialmente por contato telefônico.

- 63. Não obstante, ao se analisar a Pesquisa Pnad Covid19, que é a única disponível após junho, pode-se observar uma recuperação, ainda que pequena, da força de trabalho e dos ocupados a partir de julho. Isso é um indicativo de que a retomada do mercado de trabalho não será tão rápida quanto foi o seu declínio no primeiro semestre, o que poderá evidenciar a necessidade de ações mais duradouras de auxílio aos trabalhadores.
- A Figura 10 mostra o comportamento da força de trabalho quanto à formalidade dos postos. Pode-se observar, que os postos de trabalho extintos entre fevereiro e junho se concentraram entre as ocupações informais, que se reduziram, segundo a Pnad Contínua em cerca de 7 milhões (de 38,1 para 30,8). De acordo com a Pnad Covid19, porém, a partir de julho, o número de ocupações informais estabilizou-se nesse novo patamar deprimido, enquanto a quantidade de ocupações formais mantém uma estabilidade em um nível não muito distante ao cenário pré-pandemia.

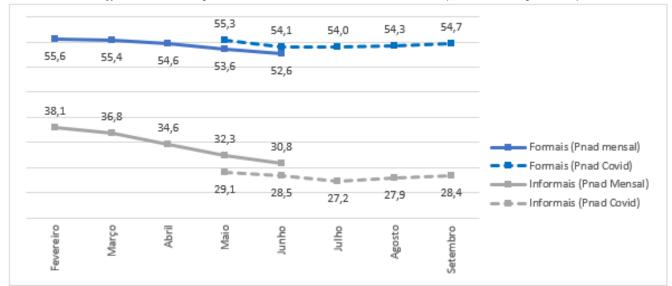


Figura 10 – Ocupados formais e informais – 2020 – (milhões de pessoas)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad Contínua e da Pnad Covid19.

- 65. A Figura 11 aponta que a taxa de desemprego, de fevereiro a junho, segundo a Pnad Contínua, elevou-se de 1,7 pontos percentuais (de 11,6% para 13,3%). Por medir o desemprego aberto, aquele em que são captadas as pessoas em busca de emprego, essa taxa de desemprego teve seu aumento aliviado pela saída de trabalhadores da força de trabalho. Para a correta leitura das condições, em situações excepcionais, deve-se lançar mão de outros indicadores como o nível de nível de ocupação, que compara a ocupação com a população total em idade de trabalhar e não com a força de trabalho. No período analisado, a taxa de ocupação, que sempre esteve acima de 50% desde o começo da série da Pnad, reduziu-se para níveis inferiores no mês de maio.
- 66. Desde julho, segundo dados da Pnad Covid19, o nível de ocupação estacionou no nível de aproximadamente 48%. Nesse período, em razão de ter havido aumento de pessoas à procura de emprego, aumentou a taxa de desemprego em cerca de 1 ponto percentual (de 13,3% para 14,4%).

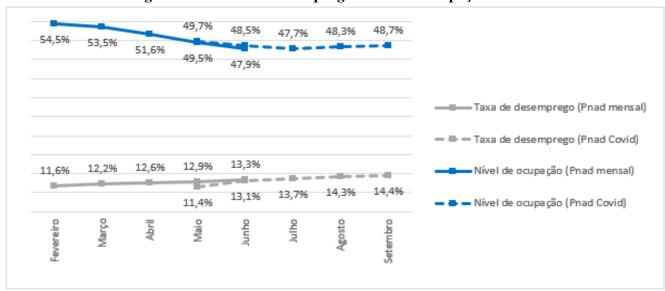


Figura 11 – Taxa de desemprego e nível de ocupação – 2020

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad Contínua e da Pnad Covid19.

- 67. Considerando que os trabalhadores informais têm sido mais afetados no mercado de trabalho com o isolamento social, razão de sua inclusão no público-alvo do Auxílio Emergencial, é importante que se leve em conta as diferenças regionais na taxa de informalidade no País. A Figura 12 relaciona a proporção de beneficiários do Auxílio Emergencial em relação à população de cada estado pela correspondente taxa de informalidade.
- 68. A análise dos dados permite concluir que a distribuição do Auxílio Emergencial no território está aderente ao propósito de oferecer proteção aos trabalhadores informais. A segunda conclusão possível é de que há três regiões distintas quanto aos aspectos tratados: uma de alta informalidade, formada pelos estados do Norte e Nordeste; uma de informalidade intermediária, compreendendo os Estados do Centro-Oeste e Sudeste (exclusive São Paulo); e uma de baixa informalidade, abrangendo os Estados do Sul, São Paulo e o Distrito Federal.

Figura 12 – Proporção populacional de Auxílio Emergencial por taxa de informalidade por UF – 2020



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad Contínua e da Pnad Covid19.

69. É importante que essas diferenças regionais sejam conhecidas para melhor conduzir a recuperação da atividade econômica e do nível de emprego com a retirada dos subsídios ofertados na presente crise, em especial o Auxílio Emergencial.

III.5. Monitoramento das deliberações do TCU

- 70. Considerando o desafio para equilibrar a proteção social necessária no período da crise e a manutenção de padrões adequados de responsabilidade fiscal, esta Corte de Contas decidiu no **Acórdão 1428/2020-TCU-Plenário**:
 - 9.2. Recomendar à Casa Civil, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie sistemática de governança para atribuir responsabilidade compartilhada aos Ministérios da Economia, da Cidadania e da Saúde para avaliação de cenários de demanda por proteção social, levando-se em conta o ritmo de retomada da atividade econômica e os protocolos sanitários existentes;
- 71. No que diz respeito a essa recomendação, a Casa Civil informou que está em análise pelos órgãos a minuta de Resolução do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento em que serão regulamentadas as responsabilidades de cada órgão envolvido. Acrescentou que a minuta de resolução será submetida ao Comitê de Crise até o dia 6/11/2020 (peça 368, p. 1).
- 72. O Ministério da Saúde, por sua vez, encaminhou a esta Corte de Contas a avaliação do cenário epidemiológico do Brasil dos casos e óbitos por Covid-19 e a dinâmica da doença no mundo até a semana epidemiológica, que corresponde ao período de 6 a 12 de setembro/2020 (peça 379). Acrescentou que apresentará dados e informações de ordem sanitária da capacidade do sistema de saúde tanto no nível nacional quanto regional para subsidiar o Ministério da Economia e a Casa Civil no planejamento e aprimoramento da política pública (peça 379).
- 73. Considerando que a minuta de resolução está em análise pelos Ministérios da Economia, da Cidadania e da Saúde para que possa ser submetida ao Comitê de Crise, considera-se que a recomendação está **em implementação**.
- 74. Ainda em relação ao **Acórdão 1428/2020-TCU-Plenário**, o TCU decidiu:
 - 9.3 Recomendar ao Ministério da Cidadania e ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que publiquem relatório conjunto mensal da execução do auxílio emergencial, com informações sobre o atendimento das exigências da Lei 13.982/2020, indicadores de execução física e financeira dos créditos extraordinários destinados ao pagamento do auxílio e avaliação da eficiência e efetividade das medidas de proteção a trabalhadores informais e pessoas em situação de vulnerabilidade social;
- 75. No que tange ao relatório conjunto mensal da execução do Auxílio Emergencial, o Ministério da Economia informou que será elaborado pelo Ministério da Cidadania, uma vez que detém as informações sobre a execução física e a avaliação da eficiência e efetividade das medidas de proteção a trabalhadores informais e pessoas em situações de vulnerabilidade social. O Ministério da Economia acrescentará as informações orçamentárias e financeiras extraídas no Painel do Orçamento Federal, disponibilizadas pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (peça 373).
- 76. O Ministério da Cidadania acrescentou que, para avaliação da eficiência e efetividade das medidas de proteção a trabalhadores informais e pessoas em situação de vulnerabilidade social, o Departamento de Avaliação solicitou ao Departamento de Gestão da Informação, a base de dados dos valores pagos do benefício por faixa de renda dos beneficiários (peças 408, p. 11 e 51).
- 77. De acordo com o Plano de Ação apresentado pelo Ministério da Cidadania (peça 408, p. 3-30), a análise de focalização e mensuração de eventuais impactos e de manutenção de renda média dos

beneficiários durante a pandemia, será realizada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania, em 30 dias.

- 78. Em que pesem as tratativas iniciadas pelos Ministérios da Economia e da Cidadania, ainda não foram iniciados os estudos para publicação do relatório conjunto mensal da execução do auxílio emergencial. Diante disso, considera-se que a recomendação **não foi implementada**. No próximo relatório de acompanhamento, haverá oportunidade de verificar o andamento da implementação.
- 79. Agora, passa-se ao **Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário**, que assim dispõe:
 - 9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Economia e ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que elaborem e divulguem avaliação integrada de risco sanitário, econômico e social para fundamentar a demanda por proteção social e a possível necessidade de prorrogação do auxílio emergencial;
- 80. Sobre a recomendação acima, a Casa Civil esclareceu, incialmente, que a avaliação cabe aos Ministérios da Saúde, Economia e Cidadania, de acordo com as responsabilidades daquelas áreas. Não obstante, entende que com a edição da MP 1.000/2020, a recomendação perdeu objeto (peça 368, p. 4).
- 81. De acordo com o Ministério da Cidadania, foram realizadas reuniões com os órgãos envolvidos nesta recomendação durante os meses de agosto e setembro, com a possibilidade de instituição de Grupo de Trabalho dos atores envolvidos para atendimento da recomendação. O órgão esclareceu que está adotando providências com vistas ao atendimento da recomendação. Segundo consta do plano de ação encaminhado, caberá ao Ministério da Saúde avaliar o risco sanitário; ao Ministério da Economia, o risco econômico; e ao Ministério da Cidadania, o risco social (peça 408, p. 3-30).
- 82. O Ministério da Saúde, por sua vez, informou que elabora semanalmente o perfil epidemiológico nacional, com os cenários de risco por estado para casos e óbitos e prevê apoio aos entes subnacionais até dezembro de 2021, nos seguintes eixos: informação, vigilância e resposta e monitoramento à Covid-19 (peça 379, p. 4). O Ministério da Economia, a quem também se dirigia a recomendação, não se manifestou a respeito (peça 378, p. 11).
- 83. Cabe inicialmente considerar que a recomendação em análise não perdeu totalmente o objeto com a publicação da MP 1.000/2020, uma vez que preconizava a realização de estudos para fundamentar a demanda por proteção social, que permanece muito necessária, e a possível necessidade de prorrogação do Auxílio Emergencial, que não perde relevância em função das duas prorrogações já ocorridas, sendo a última por meio da criação do Auxílio Emergencial Residual. Não obstante, pelas informações prestadas pelos gestores, ainda não foram realizados os estudos sugeridos e, por isso, considera-se que o item se encontra **em implementação**. No próximo relatório será possível aferir os progressos alcançados para a implementação da medida recomendada.

84. O **Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário** também deliberou:

- 9.4.1. recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que elabore e inclua no relatório de que trata o § 3º do art. 2º do Decreto Legislativo 6/2020, estimativas do impacto sobre os juros que incidirão sobre o aumento do endividamento público, decorrente do total das despesas extraordinárias com medidas de resposta à crise causada pela Covid-19;
- 85. Para atender essa recomendação, o Ministério da Economia encaminhou as estimativas do aumento esperado nas despesas com juros (antes e depois da instituição do Auxílio Emergencial Residual) derivadas das emissões de dívidas efetuadas para cobrir os custos das medidas relacionadas à pandemia, que estão na Nota Técnica SEI 36669/2020/ME (peça 377).

- 86. Como o Ministério da Economia apresentou o 3º Relatório Circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência pública na 29º Reunião da Comissão Mista destinada a acompanhar a situação fiscal e execução orçamentária (CN-Covid19), em 1º/9/2020, contendo as estimativas realizadas para cumprimento da recomendação acima, considerase que o item está **implementado**.
- 87. As estimativas do aumento esperado nas despesas com juros apresentadas no Relatório Circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira, possibilita informar aos parlamentares e aos gestores públicos os custos envolvidos nas decisões sobre a condução das políticas assistenciais, subsidiando o processo de tomada de decisão sobre as políticas assistenciais e contribuindo para o incremento da economia, eficiência, eficácia e efetividade do Auxílio Emergencial, e de outros programas que vierem a sucedê-lo (peças 377 e 375).
- 88. Ainda foi deliberado pelo TCU no **Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário**:
 - 9.4.2. recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que elabore e inclua no relatório de que trata o § 3º do art. 2º do Decreto Legislativo 6/2020, estimativas da demanda por proteção social e de público-alvo que necessita de ações de transferência de renda e do impacto do seu atendimento nos gastos do governo, em âmbito nacional e, se possível, regional, considerando cenários diferenciados de perda de renda decorrente da pandemia da Covid-19 e possíveis valores das prestações mensais.
- 89. Para atender ao item acima, o Ministério da Economia, a partir de microdados da Pnad Contínua de 2019, realizou microssimulações de forma a estimar o público elegível ao Auxílio Emergencial, o número de pessoas pobres e a renda familiar média *per capita*, considerando diferentes cenários de valor do benefício e de perda de renda dos informais e autônomos (peça 375).
- 90. O Órgão esclareceu que, tendo em vista o tipo de análise implementada, com base em pesquisa amostral anual realizada em 2019 (Pnad Contínua 2019) e em cenários com dados prévios à pandemia, tornam-se inviáveis outras análises de forma periódica (peças 376 e 378).
- 91. Para o pleno atendimento ao que foi preconizado, considera-se que a análise desenvolvida deveria acrescentar estimativa do impacto para atendimento das demandas por proteção resultantes das simulações realizadas nos gastos do governo, em âmbito nacional e, se possível, regional. Além disso, ainda se encontra pendente a inclusão dos resultados dos estudos desenvolvidos no próximo relatório de que trata o § 3º do art. 2º do Decreto Legislativo 6/2020. Sendo assim, considera-se que a deliberação se encontra **em implementação**.
- 92. O pleno atendimento da recomendação acima deverá gerar maior clareza sobre a necessidade de manutenção das políticas de transferência de renda. E, da mesma forma que a recomendação anterior, subsidiar o processo de tomada de decisão sobre os programas da área da assistência social, com o incremento da economia, eficiência, eficácia e efetividade dos beneficios (peças 377 e 375).

IV. REQUERENTES SEM DIREITO AO AUXÍLIO EMERGENCIAL FORAM CONTEMPLADOS

IV.1 Principais constatações do acompanhamento

93. Este acompanhamento estimou com base na Pnad o público-alvo máximo para o pagamento da Auxílio Emergencial, considerando todos itens de elegibilidade previstos nos normativos. As estimativas também consideraram a potencial perda de renda da população e o desaquecimento do mercado de trabalho devido ao isolamento social. Os resultados obtidos permitiram concluir que deveria ser pago o benefício a, no máximo, 60,5 milhões de pessoas, 7,3 milhões a menos do que os 67,8 milhões de pessoas consideradas elegíveis atualmente (peça 415), o que corresponde a um erro de 10,8%. É importante mencionar que se trata de uma estimativa conservadora, na medida em que não foram

considerados os efeitos de subnotificação do indicativo do recebimento do Beneficio de Prestação Continuada (BPC) entre os dados amostrados pela Pnad Contínua de 2019, conforme consta do capítulo seguinte, que analisou de maneira mais aprofundada os possíveis erros de exclusão.

- 94. Particularmente quanto aos pagamentos de cotas duplas a mães provedoras de família, a mesma estimativa apontou a existência de, no máximo, 4,4 milhões de mulheres, sendo inclusive computadas não apenas mães solteiras classificadas como "pessoa de referência no domicílio" pela pesquisa amostral da Pnad. O processamento do Auxílio Emergencial, por sua vez, detectou em suas bases cadastrais 10,8 milhões de mães solteiras (peça 415), ou seja, cerca de 6,4 milhões de beneficiárias além do que foi estimado.
- 95. A possível existência de 7,3 milhões de beneficiários a mais recebendo o Auxílio Emergencial representa um volume de gastos até o final do ano de cerca de R\$ 29 bilhões, já considerados os pagamentos do Auxílio Emergencial Residual. O acréscimo estimado de 6,4 milhões de famílias monoparentais femininas, por sua vez, corresponde ao valor aproximado de R\$ 25,6 bilhões. Ao se somar os dois valores, chega-se a uma estimativa atualizada de R\$ 54,66 bilhões de possíveis pagamentos indevidos. Para estimar os valores correspondentes às parcelas de Auxílio Emergencial Residual, recorreu-se ao Parecer de Mérito Conjunto Senarc/Secad 1/2020 (peça 409), que estima a quantidade de beneficiários que deverão receber quatro, três, dois ou uma cota. Portanto, o valor considerado, obtido a partir do valor médio que deverá ser recebido pelo conjunto de beneficiários, é uma aproximação (Apêndice C).
- 96. Os dados da pesquisa Pnad Covid19 também indicam que o Auxílio Emergencial foi pago para um contingente significativo de requerentes sem direito. Por exemplo, segundo foi apurado naquela pesquisa, a quantidade de 30,1 milhões de domicílios que receberam o Auxílio Emergencial até o final de agosto é incompatível com as, aproximadamente, 68 milhões de pessoas e 58,4 milhões de famílias que já foram beneficiadas no mesmo período. Portanto, fica demonstrado o descumprimento do limite de dois membros por família.
- 97. Manifestações dirigidas à Ouvidoria do TCU também indicaram a existência de pagamentos a pessoas que não satisfaziam os critérios de elegibilidade definidos e permitiram a identificação de situações típicas de erros de inclusão. Entre as manifestações analisadas, as principais motivações envolviam dificuldade de devolução do benefício, composição familiar incorreta, renda acima da permitida e existência de vínculo formal.
- 98. Como evidência de recebimentos indevidos do Auxílio Emergencial também foram considerados os diversos casos de cancelamento de benefícios que haviam sido concedidos indevidamente e que foram identificados posteriormente. Conforme pode-se verificar na Tabela 4, até o final de agosto, 3.715.184 Auxílios foram cancelados por motivações diversas, como por identificação de óbito ou do beneficiário ser penitenciário ou integrar as forças militares.
- 99. A análise das evidências de inclusões indevidas de beneficiários também propiciou a identificação de fatores causais associados, como as dificuldades para comprovação da real composição familiar nos domicílios e a impossibilidade de se comprovar a existência de uniões conjugais com a coabitação dos casais.

IV.3. Monitoramento das deliberações do TCU

100. Considerando os riscos de inclusão indevida e o desperdício de recursos federais decorrentes deles, o TCU decidiu pelo **Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário:**

- 9.1. com fulcro no art. 276, *caput*, do Regimento Interno/TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido na peça 4 destes autos, transcrito no Relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;
- 101. Em relação ao cumprimento das determinações exaradas no item 9.1 do **Acórdão** 1196/2020-TCU-Plenário, será seguida a ordem do despacho da medida cautelar no processo que tratou de representações a respeito de pagamento indevido do Auxílio Emergencial a militares; jovens de famílias de classe média, parentes de empresários e servidores públicos (TC 018.851/2020-7 apensado a este processo).
- 102. Como medida referendada pelo **Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário** tem-se:
 - 20.2 determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, *inaudita altera pars*, aos Ministérios da Defesa e da Cidadania a adoção de providências imediatas e suficientes para:
 - a) cessar a admissão de novos casos de militares ativos, inativos e pensionista como aptos a receberem o auxílio emergencial instituído pela Lei 13.982, de 2 de abril de 2020;
 - b) cancelar os cadastros admitidos, de modo a evitar a continuidade de pagamentos ilegais;
 - c) obter o ressarcimento dos valores já pagos irregularmente.
- 103. Em relação à admissão de casos de militares ativos, inativos e pensionistas como aptos a receberem o auxílio emergencial, o Ministério da Cidadania informou que foi cessada quando receberam as bases de dados do Ministério da Defesa de abril, em 21/5/2020, e de maio, em 24/6/2020. Essas bases passaram a ser utilizadas pela Dataprev no processo de elegibilidade da parcela 1, bem como para cancelar as demais parcelas para os militares identificados (peça 81 do processo TC 018.851/2020-7).
- Ainda segundo os gestores, desde maio, para a análise de elegibilidade que envolve militares, são utilizadas duas bases do Ministério da Defesa. Uma refere-se aos servidores militares (ativos e aposentados) e seus pensionistas, e a outra, às rendas desses próprios militares. O Órgão complementou as informações prestadas, esclarecendo que, para a verificação do critério renda familiar dos militares requerentes retidos anteriormente, está se utilizando da remuneração atualizada em 5/8/2020 (peça 408, p. 3-4).
- Para evitar a continuidade de pagamentos ilegais, o Ministério da Cidadania informou que, desde junho, tem havido o cancelamento de beneficios identificados pela Controladoria-Geral da União (CGU) e TCU com indícios de serem destinados a beneficiários que não fazem jus ao Auxílio, inclusive para pessoas identificadas como militares (peça 408).
- 106. Para obter o ressarcimento junto aos militares, após os cruzamentos realizados pelos Ministérios da Cidadania e da Defesa e identificação dos eventuais recebimentos indevidos, foram acionados os Comandos das Forças Armadas para apurar individualmente cada caso.
- 107. De acordo com o Ministério da Defesa, o ressarcimento dos valores pagos indevidamente vem ocorrendo desde maio, seja por emissão de pagamento de GRU ou por glosa da folha de pagamento nos três comandos militares. Contudo, o Ministério acrescentou que ainda existem ações a serem implementadas no processo de desconto na folha de pagamentos das Forças Armadas (peça 399).
- 108. De acordo com o Comando da Marinha, os supostos beneficiários tiveram de firmar Termo de Opção em que podiam declarar não terem recebido o benefício, ficando com o ônus de comprovação; ou reconhecer o recebimento indevido, providenciando a devolução mediante o pagamento de GRU ou a autorização de glosa em bilhete de pagamento (BP), sendo que esta é a única opção de devolução a partir de 5/6/2020 (peça 407).

- 109. No âmbito do Comando do Exército, foi definida a data de 5/6/2020 para que houvesse o maior número possível de ressarcimento voluntário via GRU. Vencido esse prazo, foram iniciadas diligências para comprovar o efetivo recebimento do Auxílio Emergencial e determinadas as glosas nos contracheques, que estão sendo realizadas desde junho (peça 380).
- 110. O Ministério da Cidadania afirmou que foram iniciadas tratativas com o Ministério da Defesa para a construção de base de dados para alinhar os descontos com a base de devolução (peça 360, p. 16-20). Dados do Sistema de Devolução do Auxílio Emergencial encaminhados pelo Ministério da Cidadania extraídos em 11/09/2020 indicaram que 29.052 beneficiários militares realizaram a devolução voluntária dos recursos recebidos por meio de pagamento de GRU, no valor total de R\$ 18.966.274,91 (peça 360, p. 16-17).
- O Ministério da Defesa, por sua vez, informou que, até 29/9/2020, 90,25% dos beneficiários que reconheceram o beneficio indevido ressarciram o erário, totalizando o valor de R\$ 27.770.451,00. Quando são considerados somente os militares da ativa, o percentual de devolução é de 98,81% (peça 399, p. 6).
- 112. Considerando as medidas adotadas pelos Ministérios da Defesa e da Cidadania, entende-se que a determinação constante do item 20.2 "a" do Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário foi **cumprida** e gerou o benefício de "correção de irregularidades ou impropriedades" que, se mantidas, poderiam implicar em mais pagamentos indevidos dos requerentes que viessem a solicitar o benefício até o final do prazo estabelecido.
- Da mesma forma, a determinação constante do item 20.2 "b" do Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário foi **cumprida.** Com isso, possibilitou o cancelamento de 57.757 Auxílios pagos a integrantes das bases de dados dos militares, até o final de agosto, conforme consta da Tabela 5. O cumprimento da deliberação possibilitou, ainda, a obtenção de benefício quantitativo financeiro, decorrente das parcelas de Auxílio-Emergencial que não foram nem serão pagas. A economia estimada para o conjunto dos cancelamentos listados na Tabela 5 é da ordem de R\$ 8,8 bilhões. Essa estimativa já considera os valores do Auxílio Emergencial Residual, calculados de forma aproximada, utilizando o mesmo critério descrito na Tabela 1 do Apêndice C. Ademais, cabe esclarecer que os cancelamentos que não tiveram o tipo de cota informado foram considerados como de cotas simples de R\$ 600,00.
- 114. Em relação ao item 20.2 "c", as informações disponibilizadas pelo Ministério da Defesa e pelo Ministério da Cidadania deixam claro que o processo de ressarcimento foi iniciado, contudo não foi concluído. Portanto, considera-se que a determinação se encontra **em cumprimento**. Em sentido correlato com a determinação anterior, ainda que esteja em cumprimento, a obtenção do ressarcimento dos valores pagos indevidamente promove o benefício de "correção de irregularidades", sendo que já se auferiu o benefício quantitativo financeiro de R\$ 27.770.451,00, valor que ainda poderá ser aumentado.
- 115. O **Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário** referendou a determinação abaixo:
 - 20.3 determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Defesa, caso os ressarcimentos não tenham ocorrido até a data de fechamento da folha de pagamento do mês de maio, via Guia de Recolhimento da União (GRU), que seja realizada glosa no mesmo valor recebido pela pessoa que integra a folha, seja ela militar ativo, inativo ou pensionista;
- 116. Sobre a determinação acima, o Ministério da Defesa esclareceu que a glosa em folha de pagamento do militar ou pensionista somente seria viável na folha de pagamento do mês de junho, dados os prazos necessários à disponibilização da GRU e execução de todos procedimentos para apuração, emissão de pagamento, compensação e exclusão do CPF na lista dos beneficiários indevidos (peça 33 do processo TC 018.851/2020-7).

- Não obstante, considerando a possiblidade de cadastramento involuntário de militares para recebimento do Auxílio Emergencial por terem integrado previamente o CadÚnico ou em função de fraudes com a utilização indevida do CPF, o Comando do Exército entendeu que havia a necessidade de apuração individual de cada caso. No âmbito daquele comando, foram iniciadas as diligências para comprovar o efetivo recebimento do Auxílio Emergencial, e concomitantemente, realizadas as glosas nos contracheques desde junho (peça 380).
- No âmbito do Comando da Marinha, também se consolidou o entendimento de que a glosa em bilhete de pagamento somente seria realizada após anuência e expressa autorização inequívoca beneficiário (peça 407).
- 119. As alegações apresentadas pelos gestores acabaram demonstrando a necessidade de cuidadosa apuração dos casos individualmente, o que acabou não permitindo a conclusão dos descontos na folha de pagamento dentro do prazo originalmente determinado. Como decorrência, também se considera o item 20.3 do Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário **em cumprimento.** Ainda assim, as medidas já adotadas, além da correção de irregularidades já propiciaram o benefício quantitativo financeiro de R\$ 27.770.451,00, valor que já pode ser ressarcido.
- 120. Ainda em relação às medidas referendadas pelo **Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário**, o Tribunal decidiu:
 - 20.4 determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 157 do Regimento, que:
 - a) no prazo de 01 (um) dia após o fechamento da folha de pagamento mensal, forneça ao Ministério da Cidadania as bases de dados da folha de pagamento de militares ativos, inativos e pensionistas das Forças Armadas, incluindo informações de rendimento e composição familiar, para viabilizar a verificação de requisitos da Lei 13.982/2020 em requerimentos eventualmente realizados por familiares de militares das Forças Armadas;
 - b) no prazo de 15 (quinze) dias, informe ao Tribunal as medidas tomadas para apurar eventuais faltas funcionais dos militares que solicitaram deliberadamente o Auxílio Emergencial e para prevenir novas ocorrências de militares envolvidos em solicitações indevidas de beneficios sociais;
 - c) no prazo de 15 (quinze) dias, envie ao Ministério da Cidadania e ao Tribunal a lista identificada de militares ativos, inativos e pensionistas que ressarciram e não ressarciram o valor recebido indevidamente.
- 121. Com objetivo de cumprir a determinação do item 20.4 "a", o Ministério da Defesa firmou compromisso de envio mensal das bases de dados de pagamento para atualização das informações e para evitar que novos cadastros sejam admitidos no sistema de pagamento do auxílio emergencial (peça 69, p. 3, do processo TC 018.851/2020-7).
- Dessa maneira, desde 24/4/2020, o Ministério da Defesa encaminha bases de dados, referente a folha de pagamento do mês mais recente disponível, de militares ativos, inativos, pensionistas e anistiados das Forças Armadas, para serem utilizadas no cruzamento de dados com os beneficiários do Auxílio Emergencial (peça 399).
- 123. Como já foi mencionado, são utilizadas duas bases, uma refere-se aos servidores militares (ativos e aposentados) e seus pensionistas e a outra se refere aos rendimentos dos militares (peça 408, p. 3).
- Em que pese o Ministério da Defesa encaminhe ao Ministério da Cidadania, desde maio, duas bases de dados para análise de elegibilidade envolvendo servidores públicos militares, não há evidências de que estejam sendo incluídas informações sobre composição familiar desses servidores Por isso, considera-se que a determinação foi, por ora, apenas **parcialmente cumprida**..

- Em relação ao item 20.4 "b", o Ministério da Defesa, por entender que o prazo originalmente fixado era inexequível, solicitou a sua prorrogação por sessenta dias, tendo obtido a anuência do Ministro Relator (peça 69, p. 3, do processo TC 018.851/2020-7).
- 126. De acordo com o Ministério da Defesa, os Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica, determinaram imediatamente a instauração de processos de apuração. O Ministério ressaltou, entretanto, que os processos, considerando sua natureza apuratória e a necessidade de se evitar o cometimento de injustiças, precisam ser conduzidos com acuidade e diligência, o que acaba demandando um tempo maior para a elucidação. Ao final desses processos, os Comandos enviarão os relatórios circunstanciados ao Ministério da Defesa, a fim de dar ciência ao TCU (peça 399).
- Após o término da prorrogação do prazo para atendimento dessa determinação, entende-se que os gestores do Ministério da Defesa têm prestado as informações sobre as medidas tomadas para apurar as eventuais faltas funcionais de militares, contribuindo para a correção das irregularidades, razão pela qual considera-se o item integralmente **cumprido**.
- Para o cumprimento da determinação constante no item 20.4 "c", segundo informou o Ministério da Defesa, os Comandos Militares enviam semanalmente um quadro resumo da devolução do Auxílio Emergencial. Adicionalmente, foi remetida lista com identificação daqueles que ressarciram, não ressarciram ou não reconhecem o recebimento do benefício. Entretanto, o Órgão esclareceu que, por inconsistências presentes nos arquivos enviados pelo Ministério da Cidadania, houve necessidade de depuração das listas enviadas, com vistas a sanar as inconsistências constatadas (peça 399, p. 5).
- Adicionalmente, de acordo com a Marinha do Brasil, no seu âmbito, a lista identificada de militares ativos e inativos e pensionistas que ressarciram e não ressarciram o valor recebido indevidamente foi inserida em um sistema informatizado próprio. Entretanto, foram necessários ajustes e inserção de informações adicionais, as quais ficaram de ser realizadas até 30/9/2020 (peça 407, p. 3).
- 130. As informações prestadas pelos gestores dão conta de que já foi iniciado o envio de listas ao Ministério da Cidadania. Entretanto, como ainda são necessários ajustes e correção de inconsistências, a determinação ainda se encontra **em cumprimento**.
- 131. O Tribunal, por meio do **Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário**, referendou também a medida abaixo:
 - 20.5. determinar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno/TCU, que:
 - a) no prazo de 5 (cinco) dias, informe se foi identificada a existência servidores civis federais, estaduais e municipais entre os beneficiários do auxílio emergencial;
 - b) no prazo de 10 (dez) dias, em conjunto com o Ministério da Economia, implemente mecanismo simplificado de ressarcimento de valores envolvidos em pagamentos indevidos do auxílio emergencial.
- 132. Em relação à alínea "a", o Ministério da Cidadania esclareceu, quais são as bases de dados utilizadas para identificação de servidores públicos civis, enfatizando que não possui bases de dados adicionais para realizar a identificação (peça 79, do processo TC 018.851/2020-7). Adicionalmente, informou que assinou, em abril, acordo de cooperação técnica com a CGU para realizar cruzamentos e identificar agentes públicos que foram incluídos para o recebimento do Auxílio Emergencial, que tem identificado periodicamente servidores estaduais e municipais (peça 408, p. 6-7).

- 133. Ademais, conforme pode ser observado na Tabela 5 acima, as informações que vem sendo disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania, de fato dão conta da existência de servidores civis que receberam parcelas de Auxílio Emergencial indevidamente.
- 134. Na medida em que o Ministério da Cidadania vem informando periodicamente as quantidades de servidores civis que receberam indevidamente o Auxílio (*vide* Tabela 5), considera-se que a determinação acima encontra-se **cumprida**.
- Sobre o mecanismo simplificado de ressarcimento, preconizado na alínea "b", segundo informou o Ministério da Cidadania, foi disponibilizada, a partir de 18/5/2020, a primeira versão do sistema criado para gerar GRU com acesso público pela Internet, para devolução de recursos do Auxílio Emergencial indevidamente recebidos.
- 136. A devolução do Auxílio Emergencial para o público PBF, possível desde 21/7/2020, é efetivada mediante o preenchimento com o Número de Identificação Social (NIS) alternativamente ao CPF, o que diferencia o preenchimento dos demais beneficiários. Para todos os públicos, será necessário preencher a data de nascimento e após a consulta, o sistema disponibilizará qual (is) parcela (s) deseja devolver e calculará o valor automaticamente. O sistema bloqueia o pagamento das parcelas subsequentes (peças 360, p. 16-20; e 408, p. 7-8).
- 137. A disponibilização, a partir de 18/5/2020, de endereço eletrônico para emissão de GRU para ressarcimento de valores de Auxílio Emergencial recebidos indevidamente pela população em geral e a partir do dia 21/7/2020 para o público PBF, por ser um mecanismo simplificado e de fácil acesso à população, atende à determinação em comento, que pode ser considerada **cumprida**.
- Com o sistema criado para gerar GRU para a devolução do sistema, também se aufere o beneficio de correção de irregularidades, bem como o beneficio quantitativo financeiro representado pelos valores das devoluções, que, até 11/9/2020, atingiram o montante de R\$ 149.919.196,76, envolvendo 146.110 beneficiários (peça 360, p. 16-17).
- 139. O **Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário**, por fim, deliberou:
 - 9.2. determinar ao Ministério da Cidadania que adote providências para, no prazo de quinze dias após cada pagamento, incluir no Portal da Transparência as informações referentes a todos os cidadãos contemplados com o auxílio, discriminando a informação por município.
- 140. Em relação à determinação acima, o Ministério da Cidadania informou que tem enviado a lista dos beneficiários, mensalmente, à CGU, para fins de divulgação no Portal da Transparência (peça 408, p. 10 -11).
- 141. Portanto, a inclusão no Portal da Transparência de todos os cidadãos contemplados pelo Auxílio Emergencial, foi **cumprida**, conforme já consignado no Relatório do Acórdão 1695/2020-TCU-Plenário (peça 100, p. 14, do processo TC 018.851/2020-7).
- 142. A inclusão no Portal da Transparência dos beneficiários do auxílio contribui para a correção de impropriedades ou irregularidades.
- 143. Passa-se à análise do **Acórdão 1428/2020-TCU-Plenário**, que assim deliberou:
 - 9.4. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em conjunto com o Ministério da Cidadania e o Ministério da Economia, que:
 - 9.4.1. coordene as medidas de proteção social com as medidas de proteção trabalhista e de formalização do mercado de trabalho, de modo a evitar duplicidade, lacuna ou contradição;

- 9.4.2. coordene a instituição de mecanismo de prestação de contas anual de renda pelo beneficiário de programas sociais, no intuito de aumentar o nível de responsabilidade social quanto ao atendimento da finalidade desses benefícios;
- 9.4.3. coordene o desenvolvimento de mecanismo simplificado de atualização cadastral mensal pelos beneficiários de programas federais de transferência de renda, no intuito de aferir tempestivamente alterações cadastrais importantes para a execução de programas e políticas públicas, a exemplo de alterações de renda e de composição familiar.
- No que se refere às recomendações acima, a Casa Civil esclareceu que será criado Grupo de Trabalho Interministerial no âmbito do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19, em que serão discutidas as medidas propostas na recomendação. A coordenação deste Grupo de Trabalho, que contará com representantes dos Ministérios da Economia e Cidadania, caberá à Casa Civil (peça 368, p. 2-3).
- 145. Considerando que, há apenas previsão de instituição de Grupo de Trabalho para tratar das medidas recomendadas considera-se que as recomendações ainda **não foram implementadas**.
- 146. Em outro item do **Acórdão 1428/2020-TCU-Plenário**, o TCU decidiu fazer a recomendação abaixo:
 - 9.5.1. Recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que inclua nos cruzamentos de dados as bases de folha de pagamento de servidores dos poderes Legislativo e Judiciário federal e de servidores estaduais e municipais, no intuito de verificar renda e composição familiar, com base no § 11 do art. 2º da Lei 13.982/2020;
- 147. Em resposta, o Ministério da Cidadania comunicou que empreendeu esforço no sentido de obter a folha de pagamento dos poderes Legislativos e Judiciário Federal. Entretanto, segundo informou o Ministério, as bases de dados estão fragmentadas entre os diversos órgãos públicos e alguns dados permanecem com sigilo legal. Em razão disso, requisitou: à Receita Federal do Brasil (RFB) a base de dados de declarantes do imposto de renda de 2018; ao Ministério da Economia, a base do Siape; e ao Ministério da Defesa, a base de renda dos militares. Adicionalmente, os gestores informaram que, em sua busca para aprimorar o processo, o Ministério da Cidadania firmou o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) 1/2020 com a CGU, que tem possibilitado o recebimento de diversas bases de dados de servidores municipais e estaduais, permitindo, assim, a identificação de eventuais pagamentos indevidos (peça 408, p. 32-33).
- Além disso, o Ministério da Cidadania esclareceu que, a partir dos apontamentos da CGU e do TCU, são realizados, desde junho de 2020, bloqueios preventivos de pessoas beneficiárias do Auxílio Emergencial. São identificados, dentre outros casos: agentes públicos, militares, funcionários de empresas estatais federais e pessoas que exercem cargo eletivo (peça 408, p. 12-14).
- Para as famílias beneficiárias do PBF, o Ministério da Cidadania informou que a verificação de elegibilidade para a concessão do Auxílio Emergencial é realizada mensalmente no processo de geração de folha de pagamento, com a melhoria progressiva dos cruzamentos das informações. Foi elencado o conjunto de bases de dados utilizadas para verificação de elegibilidade para a concessão de abril a julho, que foi ampliado mês a mês (peça 279).
- As manifestações dos gestores indicam que o Ministério da Cidadania vem promovendo aperfeiçoamentos nos cruzamentos de bases de dados para verificação da elegibilidade dos servidores. Além disso, o ACT firmado com CGU tem possibilitado a identificação de servidores estaduais ou municipais entre os beneficiários do Auxílio. Assim, não obstante nem todos os possíveis usos aventados na recomendação terem produzido resultados, a exemplo da identificação de recebimentos indevidos a partir da verificação da composição familiar dos beneficiários, deve-se considerá-la **implementada**.

- 151. A implementação dessa recomendação contribuiu para a correção de impropriedades ou irregularidades, bem como para o cancelamento de 3.715.184 benefícios até o final de agosto (*vide* Tabela 5), que representa, conforme já mencionado, uma economia estimada em R\$ 8,8 bilhões.
- 152. Outra recomendação do **Acórdão 1428/2020-TCU-Plenário** foi no sentido abaixo:
 - 9.5.2. Recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que efetue cruzamentos de dados adicionais para mitigar o risco de pagamento indevido na terceira parcela e eventuais pendências de parcelas anteriores, devido à eventual alteração nas condições de elegibilidade do beneficiário, avaliando a viabilidade operacional e a relação custo-benefício do controle;
- 153. O Ministério da Cidadania esclareceu inicialmente que, desde abril, vem aprimorando os processos de concessão, de identificação de possíveis pagamentos indevidos. Contudo, em relação a alteração nas condições de elegibilidade do beneficiário, Ministério da Cidadania considerava que inexistia a possiblidade legal de revisão dos benefícios já concedidos. Para reforçar sua posição, apresentou a razão do veto do § 10 do art. 2º da Lei 13.982/2020, transcrita abaixo (peça 408, p.34).

A propositura legislativa, ao prever que o auxílio emergencial será cessado quando constatado o descumprimento dos requisitos de concessão previstos nos incisos I a V do caput, contraria o interesse público, tendo em vista a temporalidade de duração do auxílio, de forma que os procedimentos necessários à apuração da elegibilidade do público beneficiário seja feito uma única vez, com a concentração de esforços e custos operacionais na construção das ações necessárias à mitigação dos prejuízos causados pelo Covid-19 à população mais vulnerável.

- Ademais, o Ministério assinalou que se deve considerar as limitações na capacidade operacional da Dataprev e do próprio Ministério. Adicionalmente, ressaltou que o processo de concessão benefício não foi finalizado e listou atividades que são realizadas pela mesma equipe que teria de realizar as eventuais revisões periódicas. Por fim, o Órgão considera que houve perda de objeto da recomendação em tela por ter passado o pagamento da terceira parcela bem como por ter sido suplantada pela determinação do item 9.2 do Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário (peça 408, p. 14 e 34).
- Não obstante o Ministério da Cidadania ter demonstrado que tem utilizado novas bases de dados, aprimorando os cruzamentos realizados, não adotou medidas com o propósito de mitigar o risco de realizar pagamentos indevidos da terceira parcela do Auxílio, como recomendava a deliberação, em função do entendimento de que não havia previsão legal para tanto. Também não parece razoável considerar que houve perda de objeto em função da expedição de determinação posterior com propósitos similares (item 9.2 do Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário), porém em um contexto diferente dentro do processo de evolução por que vem passando o Auxílio Emergencial, de ampliação do número de parcelas por meio de prorrogação. Por isso, considera-se a recomendação **não implementada**.
- 156. Por sua vez, o **Acórdão 1764/2020-TCU-Plenário** assim deliberou:
 - 9.2. Recomendar ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Economia e à Controladoria-Geral da União que avaliem a conveniência e oportunidade de:
 - 9.2.1. divulgar na internet a lista de pessoas que tiveram o benefício cessado em razão da detecção posterior de pagamento indevido a quem não cumpre os requisitos de elegibilidade previstos na Lei 13.982/2020;
 - 9.2.2. vincular a retirada do nome de pessoas com beneficio bloqueado da lista mencionada a pelo menos uma das seguintes soluções: (i) apresentação de boletim de ocorrência comprovando que a pessoa na lista foi vítima de fraude a partir da utilização de seus dados pessoais; (ii) devolução pelo beneficiário do pagamento indevido do valor recebido; e (iii) procedência de contestação de beneficiário que teve o auxílio emergencial bloqueado;

- 157. Inicialmente, a CGU ressaltou que lhe compete somente a gestão e a manutenção do Portal da Transparência do Governo Federal, a partir de dados enviados pelo Ministério da Cidadania Adicionalmente, a CGU alertou para o risco envolvido ao se tornar pública a relação de pessoas que teriam recebido o Auxílio Emergencial indevidamente. Ademais, lembrou que parte dos contemplados sequer solicitou o benefício. Nesse sentido, anexou dois pareceres da CGU com decisão de desprovimento de pedidos de acesso à identificação das pessoas que receberam indevidamente o Auxílio Emergencial. Acrescentou que a divulgação de dados pessoais sem a conclusão dos processos apuratórios pode gerar questionamentos pela inobservância da Lei 12.527/2011 Lei de Acesso à Informação, art. 31; e da Lei 13.709/2018 Lei Geral de Proteção de dados, art. 2°, inciso IV (peça 362).
- O Ministério da Cidadania também entende que os dados que identificam os beneficiários com apenas indícios de pagamento indevido do Auxílio Emergencial devem ser mantidos sob sigilo, para evitar constrangimento público, desrespeito à vida privada, honra e imagem (art. 5°, inciso X, da Constituição Federal), como também a violação ao direito de ampla defesa e do contraditório. E elenca, assim, alguns motivos pelos quais esses indícios não são passíveis de comprovação pelo processamento automático de dados, tais como: a temporalidade das bases de dados utilizadas, os registros desatualizados ou a eventual utilização indevida de dados por terceiros que comprometem o grau de certeza quanto eventual intenção por parte do requerente (peças 279, p. 6; e 408, p. 17 e 35).
- Ante às informações apresentadas em relação ao item 9.2.1, o Ministério da Cidadania considerou inócua por perda de objeto a recomendação 9.2.2 (peças 279, p. 6; e 408, p. 18). A CGU, por sua vez, manifestou entendimento de que o item 9.2.2 cabe ao Ministério da Cidadania. O Ministério da Economia, a quem também se dirigiam as recomendações, não se manifestou a respeito delas.
- Assim, considera-se que as recomendações acima **não foram implementadas**, em função do entendimento dos Ministério da Cidadania e da CGU relacionadas ao risco de divulgar dados que identificam os beneficiários do auxílio emergencial apenas com baseados nos cruzamentos automáticos dos dados.
- 161. Também deliberou o **Acórdão 1764/2020-TCU-Plenário** no sentido de:
 - 9.2.3. Recomendar ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Economia e à Controladoria-Geral da União que avaliem a conveniência e oportunidade de realizar campanha de conscientização voltada para informar a população sobre: (i) o risco de terem seus dados utilizados indevidamente para solicitar o auxílio emergencial e as providências necessárias nessas circunstâncias; (ii) a obrigação legal e moral de devolução do valor recebido indevidamente caso o benefício tenha sido bloqueado e não haja contestação; e (iii) a possibilidade de contestação de bloqueio de benefício detectado como não elegível;
- 162. Em resposta, o Ministério da Cidadania esclareceu, em 6/8/2020, que o tema está sendo estudado pela Diretoria de Comunicação Social, que avaliará a melhor forma de divulgação, dentro da possibilidade financeira do órgão. Consideram utilizar campanhas publicitárias, além das matérias jornalísticas informativas que já têm sido feitas pelo Órgão (peça 280). Adicionalmente, o Ministério informou que vem levando aos cidadãos informações sobre o Auxílio Emergencial, possibilitando maior transparência e controle sobre o benefício. Como exemplo, foram mencionadas duas publicações realizadas nos canais institucionais (peça 408, p. 41).
- Argumentou que, por meio do Portal da Transparência, existe a possibilidade de que o cidadão contribua com o envio de denúncias diretamente ao Ministério da Cidadania. A ferramenta utilizada é o Fala.BR. O portal também disponibiliza a ferramenta "Fique de Olho!", onde se pode indicar o recebimento indevido de um benefício por pessoa física específica (peça 362, p. 2).

- 164. Entende-se que as iniciativas adotadas pelo Ministério da Cidadania não chegam a caracterizar uma campanha de conscientização. Por isso, considera-se que a recomendação ainda se encontra **não implementada**.
- 165. Em outra deliberação, o **Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário**, o TCU expediu a determinação abaixo:
 - 9.2. determinar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, a partir da data da publicação desta deliberação, realize verificação mensal de elegibilidade dos beneficiários do auxílio emergencial, cessando os pagamentos quando detectado descumprimento dos requisitos legais previstos, no mínimo, nos incisos II e III do art. 2º da Lei 13.982/2020, em consonância ao disposto no art. 50, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e dos arts. 37 e 203 da Constituição Federal;
- Após a análise de recurso impetrado, o **Acórdão 2422/2020-TCU-Plenário** alterou o item acima da seguinte forma:
 - 9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer e acolher os embargos de declaração, conferindo-lhes, excepcionalmente, efeitos infringentes, para prorrogar o prazo para o cumprimento da determinação questionada, estabelecendo-se que as verificações mensais de que trata o subitem 9.2 do Acórdão 2.282/2020-TCU-Plenário devem ser realizadas a partir de 1º de outubro de 2020, sem prejuízo dos processamentos e pagamentos em andamento até a data da efetiva implementação desse novo procedimento;
- 167. Inicialmente, o Ministério da Cidadania mencionou que o Acórdão 2422/2020-TCU-Plenário, pronunciou-se sobre embargos de declaração apresentado, definindo o dia 1º/10/2020 como data inicial para implementação dessa determinação. Acrescentou que têm sido realizados aprimoramentos no processo de concessão do Auxílio Emergencial, mas o atendimento desta determinação está em tratativas internas e com a Dataprev para definir procedimentos adicionais de operacionalização dessas verificações (peça 408, p. 21 e 39).
- 168. Instado a esclarecer sobre as medidas que já foram adotadas em relação à determinação em questão (peça 417, p. 1-2), o Ministério da Cidadania repassou, em 21/10/2020, tabela em que são listados os quantitativos dos cancelamentos realizados em setembro pela revisão de elegibilidade, a partir de base recebida da Dataprev em 23/9/2020, que totalizaram 591.648 benefícios (peça 417, p. 6).
- Os gestores encaminharam a Proposta de Trabalho 007/2020, apresentada pela Dataprev para realização dos cruzamentos de dados para a manutenção mensal do Auxílio Emergencial para os públicos ExtraCad, CadÚnico não PBF e Extrajudicial (peça 417, p. 7-16), com verificação dos seguintes indicadores nos CPFs elegíveis para a parcela a ser paga: registro de óbito, recebimento de seguro desemprego, registro RAIS, inscrição ativa no Siape, vínculo RGPS, titular de benefício previdenciário ou assistencial, vínculo nas Forças Armadas, recebedor de benefício emergencial, servidor municipal, estadual ou distrital e registro ativo de trabalho intermitente. Caso haja a identificação de algum desses critérios, o beneficiário ficará inelegível com pagamento a ser bloqueado.
- 170. Os gestores do Ministério ressaltaram, ainda, que a avaliação periódica dos critérios de elegibilidade dos beneficiários do Auxílio Emergencial para manutenção do pagamento do benefício, bem como em relação ao óbito do requerente, recebimento de benefícios previdenciários e assistenciais e vínculo trabalhista foram contemplados nas regras do novo Auxílio Emergencial Residual, instituído pela Medida Provisória 1.000/2020.
- Dadas as adaptações necessárias nos sistemas operacionais dos agentes operador (Dataprev) e pagador (Caixa) e para não suspender pagamentos em andamento, o prazo de cumprimento do item

foi, de fato, dilatado pelo Acórdão 2422/2020-TCU-Plenário que julgou os embargos de declaração, e definiu o dia 1/10/2020 como data inicial para efeitos de implementação desta determinação (peça 327). Os gestores apresentaram as regras de negócio para a verificação mensal da elegibilidade dos beneficiários do Auxílio Emergencial e o resultado do batimento em setembro/2020, com bloqueio de elegíveis, o que demonstra que a medida já foi **cumprida**.

- 172. O cumprimento mensal dessa determinação tem como benefício a correção de irregularidade, pois deverá suscitar a cessação dos pagamentos a beneficiários que deixaram de atender critérios de elegibilidade. Os benefícios efetivos financeiros também poderão ser aferidos no próximo relatório de acompanhamento.
- 173. Foi ainda deliberado no **Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário:**
 - 9.5.1. recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que aprimore os mecanismos de controle para a correta identificação da composição familiar dos domicílios, por meio da integração de procedimentos automatizados, remotos e visitas in loco das equipes técnicas dos Centro de Referências de Assistência Social (Cras), nas situações que assim o exigirem;
- O Ministério da Cidadania, em sua manifestação, opinou que esta recomendação contraria e descaracteriza as atribuições da Política Nacional de Assistência Social, pois a visita domiciliar é uma técnica que tem por objetivo promover a inclusão social e acesso a direitos e não é realizada com intuito de verificar a composição familiar, o que se assemelha a um papel fiscalizatório. O Ministério acrescentou que está elaborando Nota Técnica que define o papel da Assistência Social na defesa e garantia de direitos e seus limites, a qual será enviada ao conhecimento do TCU (peça 408, p. 22-25).
- Adicionalmente, opinou que, durante a pandemia, não seria recomendável a superexposição das equipes representada pela imensa quantidade de visitas que seriam necessárias. Nesse sentido, o Ministério mencionou vários atos normativos editados para que os entes subnacionais adaptassem os seus espaços, adequassem as atividades, bem como reduzissem as visitas de modo que fossem observadas as medidas e condições que garantam a segurança dos usuários e profissionais do SUAS.
- 176. O Ministério da Cidadania acrescentou que os Cras são unidades de serviços assistenciais de municípios parceiros. Para efetivar esta recomendação seria necessária aprovação nas instâncias de pactuação, para posterior definição de estratégia de atuação, o que demandaria um tempo que, possivelmente, tornaria a implementação inócua. Foi acrescentado que a rede SUAS não participou da concepção do Auxílio Emergencial e, portanto, quando da elaboração desta política foi desconsiderada a capilaridade da rede socioassistencial e a abrangência do trabalho social.
- 177. As manifestações do Ministério da Cidadania deixam claro que a recomendação em análise **não foi implementada**.

V. CIDADÃOS QUE SATISFAZEM OS REQUISITOS LEGAIS NÃO CONSEGUIRAM TER ACESSO AO AUXÍLIO

V.1 Principais constatações do acompanhamento

178. Estimativas realizadas com base em dados estatísticos da Pnad Contínua de 2019 indicaram que também existe exclusão indevida de beneficiários que satisfazem os requisitos legais. A estimativa por grupo de cadastro apresentada no último relatório, apontou, um possível erro de exclusão da ordem de 3,3 milhões de pessoas dentro do grupo CadÚnico em situação de carência e com direito ao Auxílio Emergencial. Neste relatório, na subseção seguinte procura-se detalhar melhor as características desse grupo de excluídos.

- 179. A existência de um número considerável de ações judiciais com decisões favoráveis reconhecendo o direito ao benefício também evidenciam a existência de cidadãos com direito ao Auxílio Emergencial, mas que não conseguiram ter acesso ao benefício. Conforme informado na Tabela 5, apresentada no Capítulo Visão Geral acima, até o final de agosto, já foram beneficiadas, via decisão judicial, cerca de 14 mil pessoas, que já receberam o montante de mais de R\$ 46 milhões. A tendência é que esses números se ampliem consideravelmente, tendo em vista que, até o início de outubro, mais de 100 mil ações com pleitos da espécie já deram entrada nos tribunais regionais federais (peça 1 do processo TC 036.023/2020-5, em tramitação no TCU). A esta evidência somam-se, também, as contestações apresentadas por meio da DPU deferidas. Até o final de agosto, já haviam sido beneficiadas 1.447 pessoas.
- 180. Para propiciar a identificação de possíveis fatores causais de erros de exclusão de beneficiários com direito, foi elaborada uma consolidação de manifestações sobre o indeferimento do beneficio apresentadas à Ouvidoria do Tribunal. Os principais fatores apontados relacionavam-se à existência de identificação incorreta de vínculo de ocupação formal; à identificação incorreta de outros membros da família recebendo o benefício; à alegação de que os cadastros eram inconclusivos; e à demora na análise.

V.2. Características de excluídos do Auxílio Emergencial segundo as estimativas

- 181. Para propiciar um melhor conhecimento do grupo de brasileiros que tinham direito ao Auxílio Emergencial, mas que permaneceram sem acesso ao benefício, o qual havia sido identificado dentro do segmento que constava do CadÚnico, buscou-se confrontar as características dos cidadãos que deveriam integrar esse segmento, considerando a pesquisa da Pnad Contínua 2019, com as do conjunto de cidadãos que foram contemplados nesse grupo.
- No terceiro relatório de monitoramento, esse conjunto de excluídos foi estimado em 3,3 milhões de indivíduos, quantidade obtida pela diferença entre a estimativa de 13,1 milhões de beneficiários e o total de 9,8 milhões de pessoas consideradas elegíveis dentro do grupo que integra o CadÚnico apurado até o final de junho.
- No entanto, optou-se por desenvolver a análise com base nos dados iniciais da concessão do Auxílio, referentes aos beneficiários considerados elegíveis no mês de abril, antes, portanto, da redução do número de beneficiários por cancelamentos decorrentes do aperfeiçoamento das verificações de elegibilidade. Essa opção não implica grande prejuízo às análises, uma vez que o grupo CadÚnico teve praticamente todas as concessões nessa fase inicial dos pagamentos.
- Dessa forma, os resultados que foram considerados no confronto entre as estimativas é o apresentado na Tabela 8 e o possível erro de exclusão examinado é da ordem de 2,6 milhões de pessoas. A Nota Metodológica (Apêndice B), fornece informações mais detalhadas acerca da análise desenvolvida.

Tabela 8 – Estimativa Pnad comparada com elegíveis do Auxílio Emergencial

Público-alvo do Auxílio Emergencial	Grupo 2 PBF	Grupo 3 CadÚnico	Grupo 1 Extracad	Total
Estimativa do primeiro relatório (A)	18.925.177	13.116.277	21.238.314	53.279.768
Executado pela Dataprev – parcela 1, em abril e maio (B)	19.221.208	10.490.357	29.308.404	59.019.969
Diferenças (B) - (A)	296.031	-2.625.920	8.070.090	5.740.201

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad anual 2019 e dados fornecidos pelo Ministério da Cidadania.

- As diferenças entre as estimativas e os pagamentos de Auxílio Emergencial, que somariam os apontados 2,6 milhões de excluídos por ocasião do pagamento da primeira parcela em abril e maio, contemplavam um conjunto de pessoas com características socioeconômicas e geográficas particulares, que se procurou levantar. Constatou-se que essas pessoas supostamente excluídas eram principalmente pretos (754.433) ou pardos (1.362.362), que, em conjunto, alcançavam 80,5% do total, enquanto entre os considerados elegíveis esse percentual era menor, 65,5%. Ademais, possuíam, majoritariamente, entre 30 e 44 anos de idade (1.379.654) e moravam, em maior proporção no interior dos estados (1.259.757), 48% do total, ou na periferia das capitais (resto da região metropolitana, menos a capital 708.530), 27%. Além disso, o percentual de analfabetos entre os excluídos (8,8%) era levemente maior do que entre os elegíveis 8%. Esse é um perfil de pessoas que estão em idade laboral, porém sem emprego ou em ocupações precárias, pertencentes em maior proporção a minorias de cor, localizadas na periferia das grandes cidades e em localidades menos desenvolvidas e com dificuldades próprias de acesso ao Auxílio Emergencial. São comumente pessoas difíceis de serem encontradas pelo Estado brasileiro.
- 186. Ao se examinar o perfil de renda familiar desse grupo de excluídos retirando-se os rendimentos informais, que decresceram substancialmente durante a pandemia, também foi possível tirar algumas conclusões (Tabela 9).

Tabela 9 – Estimativas, elegíveis do grupo CadÚnico e Extracad com inscrição na base do CadÚnico, por faixa de renda formal

Faixas de renda formal	Estimativa (A)	Elegíveis no Grupo CadÚnico (B)	Diferença C=(A-B)	Elegíveis no Grupo Extracad (D)	Diferença (C-D)	
Compatível com o PBF	4.605.072	2.482.996	2.122.076	42.547	2.079.529	
Compatível com o CadÚnico	8.511.208	8.004.477	506.731	277.487	229.244	
Total	13.116.280	10.487.473	2.628.807	320.034	2.308.773	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad anual 2019 e dados fornecidos pelo Ministério da Cidadania.

- Do levantamento de dados de elegíveis, há quase 2,5 milhões de beneficiários do Auxílio Emergencial no grupo CadÚnico que possuíam renda para serem contemplados no grupo do PBF. Uma explicação para esse fato que se coaduna com acontecimentos levantados em outros processos (TC 005.998/2020-4 Representação sobre o PBF) é a existência de famílias ainda não contempladas no PBF. Informações do referido processo apontavam para o represamento de cerca de um milhão de famílias no início de 2020. Além disso, matérias jornalísticas (ROSSI, 2020; VALDRÉ E FERNANDES, 2020) e estudos do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2020), à época, apontavam a necessidade de eliminar a espera para ingresso no PBF com a inclusão de 1,7 milhão de famílias.
- Ao se comparar as estimativas aos elegíveis na faixa de renda do PBF (renda *per capita* familiar de até R\$ 178,00 mensais), chegou-se ao quantitativo de 2.122.076 pessoas que, no contexto da pandemia, sem rendimentos informais, poderiam ser atendidas pelo Auxílio Emergencial no grupo CadÚnico na faixa de renda do PBF. Esse contingente representa 80,7% do número estimado como possível erro de exclusão e reforça a percepção de que esses excluídos se situam entre os estratos de renda mais baixos da população. Os demais 506.731, pela faixa de renda em que estão situados, deveriam ter sido contemplados para o Auxílio Emergencial dentro do grupo CadÚnico mesmo.
- A Tabela 9 acima também mostra 320.034 pessoas que constam do CadÚnico e que, conforme se constatou pela análise dos dados dos pagamentos realizados, acabaram sendo contempladas entre os que requereram o Auxílio Emergencial por meio dos aplicativos da Caixa. Portanto, ao se considerar que parte dos excluídos que deveriam ter sido atendidos no CadÚnico acabou por ter acesso ao benefício, a estimativa de erro de exclusão reduz-se para 2.308.773.

- 190. Outra análise a que os dados utilizados nas estimativas foram submetidos consistiu na verificação de existência de subnotificação do indicativo do recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) entre os dados amostrados pela Pnad Contínua de 2019. É importante esclarecer que o recebimento do BPC impede o recebimento do Auxílio Emergencial. De fato, constatou-se que, segundo os dados da Pnad, havia 1.865.109 beneficiários de BPC a menos na PNAD do que os existentes em dezembro de 2019 (4.752.440 2.887.331). Isso implica uma superestimação dos excluídos, pois se os dados refletissem a quantidade real, muitos não teriam sido considerados elegíveis em função dessa condição.
- 191. Entretanto, como a presença de um beneficiário do BPC em uma família não significa necessariamente que todos os membros dessa família ficam impedidos de receber o Auxílio Emergencial, não seria adequado deduzir do contingente de excluídos todo o valor da diferença encontrado. Uma aproximação razoável do valor a ser deduzido pode ser obtida aplicando-se a mesma proporção entre beneficiários do BPC na Pnad e retidos pelos critérios de elegibilidade por esse motivo nas estimativas, inclusive considerando o efeito do BPC na renda das famílias. Constatou-se que 66,5% dos benefícios de BPC presentes nos dados da Pnad motivaram a classificação de requerimentos de Auxílio Emergencial como inelegíveis. Utilizando essa proporção, chega-se à quantidade de 1.240.297, benefícios a serem deduzidos das estimativas. Com essa dedução, os possíveis erros de exclusão, obtém-se a quantidade de 1.068.476 possíveis excluídos, valor apurado tendo como referência o momento em que foi paga a primeira parcela do CadÚnico em abril e maio. Considerando as mudanças ocorridas nos elegíveis do CadÚnico em função de cancelamentos, que foram reduzidos em agosto a 9.482.103, o número de possíveis excluídos se eleva a 2.073.846.
- Portanto, as análises desenvolvidas a partir dos dados estatísticos da Pnad demonstraram que há um significativo contingente de pessoas que deveriam ter sido contempladas com o Auxílio Emergencial desde que previamente tivessem sido inscritas no CadÚnico. Portanto, acabou por desvelar que existe muitos brasileiros em situação de carência que não vêm sendo alcançados pelos programas assistenciais e sequer constam do Cadastro Único de Programas Sociais. Parte desse contingente poderá vir a se somar ao já existente represamento de concessões do Bolsa Família. Essa constatação de tantos cidadãos invisíveis ao Poder Público reveste-se de maior relevância em um momento em que se define a transição do modelo assistencial anterior à pandemia para um modelo que possa assegurar proteção social adequada após a finalização dos pagamentos do Auxílio Emergencial.

V.3 Monitoramento das deliberações do TCU

- 193. Considerando as evidências de que parcela do público-alvo com direito ao Auxílio não foi contemplada, esta Corte de Contas decidiu, por meio do **Acórdão 1428/2020-TCU-Plenário:**
 - 9.5.3. Recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que utilize mais efetivamente a rede do Sistema Único de Assistência Social (Suas) no processo de cadastramento do auxílio emergencial para o alcance dos trabalhadores com barreiras socioeconômicas, como ausência de acesso à internet e dificuldade de leitura e entendimento das regras e comandos correspondentes;
- O Ministério da Cidadania informou as medidas que tem adotado para proteção social de populações em situação de vulnerabilidade, risco social, violência e demais violações de direito no contexto da emergência em saúde pública em função da pandemia provocada pelo novo coronavírus (peça 408, p. 15 e 16). Adicionalmente, esclareceu que, com a edição da Portaria 394, de 29/5/2020, foi aventada a participação da Rede Suas no cadastramento dos ultravulneráveis, contudo, mesmo considerando a sua capilaridade e competências, não teria havido tempo hábil para a implementação, em função do término do prazo para cadastramento ao benefício em julho de 2020, nem para realizar a pactuação e deliberação da medida nas instâncias de negociação do Suas, como a Comissão Intergestores Triparte (CIT) (peças 281, p. 2 e 408, p. 44).

- 195. Pelas informações fornecidas pelos gestores considera-se que essa recomendação **não foi implementada**. Para este caso específico, há que se reconhecer a exiguidade do prazo disponível para a implementação da recomendação, dado que os gestores tomaram ciência do Acórdão 1428/2020-Plenário no dia 9/6/2020 e a apresentação de requerimentos ao benefício encerrou-se em 2/7/2020.
- 196. Por sua vez, o **Acórdão 1764/2020-TCU-Plenário** assim deliberou:
 - 9.2.4. Recomendar ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Economia e à Controladoria-Geral da União que avaliem a conveniência e oportunidade de identificar os casos de requerentes do auxílio emergencial que não obtiveram resposta pelo *site* ou pelo aplicativo e informar a essas pessoas a situação de seus requerimentos/beneficios, encaminhando ao Tribunal, no prazo de 15 dias informações sobre as medidas adotadas;
- 197. Para o atendimento da recomendação acima, de acordo com o Ministério da Cidadania, para o público PBF inexiste essa possiblidade de requerimento do Auxílio Emergencial, dado que o benefício é concedido automaticamente (peças 279 e 402).
- 198. Entretanto, os gestores esclareceram que, em 2/7/2020, foi implantado, no aplicativo da Caixa, um módulo de contestação específico para as famílias beneficiárias do PBF com o fim de possibilitar ao responsável familiar possa contestar eventual não concessão do Auxílio para familiares considerados inelegíveis (peça 279, p. 5-6).
- O órgão acrescentou que todos os inscritos no CadÚnico até o dia 02/4/2020 e os que solicitaram o Auxílio Emergencial podem, pelo aplicativo ou *sites* da Caixa e da Dataprev, consultar o andamento da avaliação da elegibilidade, verificar se o Auxílio foi concedido e os motivos do indeferimento. O Ministério da Cidadania esclareceu, ainda, que público inscrito no CadÚnico não contemplado também pode requerer o Auxílio pelo aplicativo ou *site* da Caixa. Os demais requerentes que tiveram o auxílio negado, por sua vez, podiam fazer nova solicitação ou entrar com pedido de contestação via aplicativo da Caixa ou, para alguns tipos de indeferimento, pelo site da Dataprev (peça 408, p. 35-39). Os gestores acrescentaram que esses procedimentos foram divulgados a toda a rede do CadÚnico e ao público em geral por meio do Informe Bolsa e Cadastro 715, de 3 de junho de 2020 (peça 408, p. 37).
- 200. Os gestores alegaram ainda que, com realização do Acordo de Cooperação Técnica firmado com a DPU e a publicação da Portaria 423, de 19/6/2020, criou-se um fluxo mais célere de recebimento e análise de contestações extrajudiciais para tratar dos indeferimentos sem possibilidade de contestação automática, por meio de comprovação documental (peça 408, p. 37).
- Não obstante, a manifestação dos gestores não ter evidenciado o cumprimento estrito do que foi recomendado, ou seja, identificar os casos de requerentes que não obtiveram resposta pelo *site* ou pelo aplicativo, e apesar dos os diversos meios colocados à disposição dos requerentes para consultarem a sua condição e contestarem as decisões pelo indeferimento, considera-se que a recomendação **não** foi **implementada**,
- 202. O Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário expediu, ainda, a recomendação abaixo:
 - 9.5.2. Recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que passe a utilizar a Rede Suas para a recepção de contestações visando à revisão do indeferimento dos requerimentos de Auxílio Emergencial;
- 203. Em resposta, o Ministério da Cidadania lembrou, inicialmente, que os Cras são unidades de serviço dos municípios, não da União. Os gestores consideram que a utilização da rede socioassistencial na recepção de contestações visando à revisão do indeferimento dos requerimentos de Auxílio

Emergencial descaracteriza as especificidades do seu trabalho social e do próprio Suas, podendo colocar em risco as aquisições das ofertas socioassistenciais (peça 408, p. 25-28).

- 204. O Ministério da Cidadania acrescentou que, durante a reunião remota promovida pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), em 23/6/2020, os representantes manifestaram-se contrários à possibilidade de atuarem como ponto de contestação, por não reconhecerem a atividade como função da Assistência Social (peça 408, p. 25-26).
- Adicionalmente, os gestores argumentaram que, em razão dos prazos previstos na legislação do Auxílio, a maior parte dos casos de contestações já devem ter sido apresentadas junto às defensorias. Segundo os gestores, a implementação da recomendação envolveria um grande esforço de pactuação e regulamentação, para, ao final, contemplar apenas alguns casos episódicos (peça 408, p. 26).
- 206. A recomendação em análise, conforme posição manifestada pelos gestores, **não** foi **implementada**.

VI. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS TRANSFERIDOS SEM COMPROVAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DOS EQUIPAMENTOS DA REDE SUAS

VI.1 Principais constatações do acompanhamento

- 207. Em função da ausência de um sistema informatizado de monitoramento que possa prestar informações tempestivas sobre funcionamento dos equipamentos da Rede SUAS, os recursos extraordinários disponibilizados por meio da Medida Provisória 953/2020, destinados à estruturação da Rede e ao incremento de ações socioassistenciais, foram repassados do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao fundo de assistência social dos entes subnacionais, sem que o Ministério da Cidadania pudesse comprovar o efetivo funcionamento desses equipamentos durante o período de isolamento social. Essa transferência se deu em um contexto em que se noticiava que alguns equipamentos se encontravam fechados ou com atendimento remoto.
- 208. Informações consolidadas repassadas pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), em 16/7/2020, apontavam que o repasse de recursos, regulado pelas Portarias do Ministério da Cidadania 369/2020 e 378/2020, alcançavam o montante de R\$ 2 bilhões. A Portaria 378/2020 condicionou o cofinanciamento federal aos entes à demonstração do regular funcionamento dos equipamentos da política de assistência social, em especial do Cras e Creas. Não obstante, esta unidade técnica identificou que, quando foi iniciada a liberação dos recursos, em maio/2020, o Ministério não dispunha de todos os dados para se certificar do regular funcionamento dos equipamentos, em função dos prazos estabelecidos para transmissão das informações sobre atendimento no Relatório Mensal de Atendimento (RMA).

VI.2. Monitoramento das deliberações do TCU

- 209. Considerando a importância de que os recursos das Portarias MCid 369/2020 e 378/2020 sejam efetivamente utilizados em favor de ações assistenciais durante o período de crise decorrente da pandemia, esta Corte de Contas decidiu, via **Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário:**
 - 9.5.3. Recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que ao definir o Demonstrativo de Execução Físico-Financeira (DEFF) a ser utilizado para a prestação de contas da utilização dos recursos de que tratam as Portarias 369/2020 e 378/2020, do Ministério da Cidadania, inclua questões específicas relacionadas às ações socioassistenciais e à estruturação da Rede SUAS capazes de atestar a boa e regular aplicação dos recursos federais nas ações mais relevantes, a exemplo de itens que demonstrem as aquisições de equipamentos de proteção individual (EPI) e de alimentos, bem como de ações socioassistenciais

visando ao enfrentamento da pandemia, como listado no art. 2º da Portaria 369/2020 do Ministério da Cidadania.

- 210. De acordo com o Ministério, foram realizadas reuniões entre as equipes do FNAS e da SNAS para levantar os requisitos necessários com vistas ao atendimento das questões das Portarias 369/2020 e 378/2020, no Demonstrativo de Execução Físico-Financeira (DEFF) (peça 408, p. 55-56).
- 211. Com isso, a Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências e a Subsecretaria de Tecnologia da Informação do Ministério da Cidadania trabalharão na evolução do módulo do DEFF referente ao exercício de 2020 no Sistema SUASweb a ser disponibilizado no 2º semestre de 2021.
- 212. Considerando que a FNAS e a SNAS tenham realizado reuniões para levantar os requisitos para atender às questões específicas e, assim, contribuir para que haja efetiva aplicação dos recursos disponibilizados nas ações socioassistenciais mais relevantes, as ações adotadas pelo Ministério para adaptar o processo de prestação de contas ainda são incipientes. À vista disso, considera-se que a recomendação está **em implementação**.

VII. CONCLUSÃO

- 213. O Auxílio Emergencial representa uma iniciativa governamental de alta materialidade orçamentária, com grande impacto nas finanças públicas e no equilíbrio fiscal. As despesas para custear o benefício, que originalmente foram orçadas em R\$ 98 bilhões, considerando as prorrogações, incluída a instituição do Auxílio Emergencial Residual, elevou-se para R\$ 321,8 bilhões, que representa uma ampliação de mais de 200%.
- As projeções realizadas para este relatório indicam que as despesas com o Auxílio, até o final do ano, deverão ultrapassar a cifra de R\$ 296 bilhões (*vide* Figura 4). Assim, o Auxílio Emergencial é a iniciativa de maior materialidade entre todas as políticas governamentais associadas ao combate da Covid-19. O impacto fiscal dos gastos deverá ser substancial, contribuindo para a elevação do déficit e do endividamento públicos. Segundo estimativa do Ministério da Economia, realizada a partir de recomendação do TCU, somente as despesas com o Auxílio Emergencial deverão resultar em uma despesa adicional com juros de cerca de R\$ 141 bilhões, ao longo de 10 anos.
- Mas há que se frisar, também, que o Auxílio Emergencial se reveste de grande relevância social no contexto atual, de extrema vulnerabilidade social causada pela pandemia provocada pelo novo coronavírus e pelas medidas de isolamento social que vêm sendo implementadas para o controle do contágio da doença. Estudo do Banco Mundial indica que, sem o cômputo dos efeitos dos programas de proteção social, a extrema pobreza no Brasil se expandiria de 4,4% para 7% da população. Por outro lado, conforme demonstra a pesquisa Pnad Covid-19, em termos médios, a renda domiciliar *per capita* aumentou 11% com o Auxílio Emergencial. Para a população com renda *per capita* inferior a R\$ 50,34, o aumento foi de 3.705%.
- 216. Não obstante, o País não desfruta de uma situação fiscal estabilizada que permita estender por um período longo gastos da magnitude do Auxílio Emergencial. Esse quadro requer do Governo o desenvolvimento de estudos técnicos que possibilitam o adequado planejamento da descontinuidade do Auxílio e de sua substituição pelo sistema de proteção social que vier a sucedê-lo, como os recomendados aos gestores no último relatório de acompanhamento.
- Ao se analisar aspectos operacionais associados ao pagamento do Auxílio Emergencial, há que se reconhecer o grande esforço que vem sendo empreendido pelos diversos órgãos governamentais que participam do processo, considerando a enorme escala, abrangência e complexidade envolvidas. Entretanto, as informações que vêm sendo até aqui coletadas indicam que todos esses fatores, associados às dificuldades para se aferir os rendimentos auferidos no mercado informal e a real composição familiar

dentro dos domicílios, entre outros fatores, acabaram levando à concessão de benefícios a requerentes sem direito ao Auxílio.

- As análises desenvolvidas são relevantes não apenas porque indicam limitações do processo de concessão do Auxílio Emergencial tal como foi organizado, mas também porque possibilita que se antevejam os efeitos dessas limitações nas futuras políticas assistenciais a serem propostas. As dificuldades de se aferir o endereço dos beneficiários e as composições familiares são questões que deverão ser enfrentadas por ocasião da definição de um novo modelo de proteção social, sob pena de se perpetuar esse tipo de distorção, bem como dos gastos governamentais indevidos correspondentes.
- As estimativas realizadas com base na Pnad Contínua de 2019, atualizadas para o contingente de elegíveis já aprovados indicam que podem estar sendo pagas a mais cerca de 7,3 milhões de pessoas, o que corresponde a um erro de 10,8% e equivale a R\$ 29,03 bilhões, já considerando os pagamentos previstos até dezembro. Além disso, as estimativas realizadas também indicaram que foram contempladas cerca de 6,4 milhões de mulheres mães de família a mais do que as regras de elegibilidade permitiriam, o que representa, mais R\$ 25,62 bilhões de possíveis recebimentos indevidos.
- As estimativas também apontaram que existem cidadãos que satisfazem os requisitos legais, mas não conseguiram ter acesso ao Auxílio Emergencial. Esse contingente foi estimado em 2,07 milhões de pessoas. Pela faixa de renda, essas pessoas deveriam ter sido contempladas com o Auxílio Emergencial desde que previamente tivessem sido inscritas no CadÚnico. São cidadãos invisíveis ao Poder Público, cuja descoberta reveste-se de maior relevância neste momento em que se define a transição para um novo modelo assistencial.
- 221. Este relatório também realiza o primeiro monitoramento das deliberações que o TCU vem expedindo ao longo deste acompanhamento bem como nos processos apensados. Não obstante o curto prazo decorrido entre a expedição das deliberações e este primeiro monitoramento, parte significativa das deliberações já foram implementadas. A Figura 13 registra os percentuais de cumprimento das deliberações. O resumo detalhado consta do Apêndice D. Aquelas medidas propostas que ainda não tiverem sido totalmente concluídas deverão ter seu *status* atualizado no próximo relatório de acompanhamento.

Implementada/cumprida - 9

Em implementação/cumprimento - 7

Parcialmente implementada/cumprida - 1

Não implementada/cumprida - 12

Figura 13 – Cumprimento das determinações e recomendações do TCU

Fonte: Elaboração própria.

222. É importante ressaltar que as medidas deliberadas pelo TCU vêm contribuindo para a construção de soluções de forma a aperfeiçoar o processo de concessão e manutenção do Auxílio Emergencial. As seções que tratam do monitoramento das medidas implementadas pelos gestores registram os benefícios efetivos já alcançados, como a recuperação dos cerca de R\$ 150 milhões até o

- dia 11 de setembro por meio do sistema criado para devolução voluntária determinado pelo TCU. Nesse mesmo sentido, conforme registra o Parecer de Mérito Conjunto SENARC/SECAD 1/2020 (peça 409), as recomendações apresentadas pelo TCU ajudaram a sanar imperfeições no processo de concessão do benefício quando foram definidas as novas regras para o Auxílio Emergencial Residual.
- 223. Entretanto, considerando que o escopo deste relatório foi direcionado para a atualização e a análise dos desdobramentos das constatações apresentadas nos três relatórios anteriores e considerando, ainda, que o Auxílio Emergencial caminha para a sua fase final, não estão sendo formuladas novas propostas de recomendações ou determinações.
- 224. Por fim, é importante reconhecer os méritos do Ministério da Cidadania, do Ministério da Economia, da Dataprev e da Caixa Econômica Federal na implementação do Auxílio Emergencial em prazo exíguo e com um alcance tão abrangente. Nesse contexto, as análises e propostas que vendo construídas neste acompanhamento têm sido desenvolvidas com o propósito de contribuir para o aumento da transparência, eficiência e efetividade do Auxílio Emergencial.

VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

Resultado do Monitoramento

- a) **Considerar** como resultado do monitoramento das deliberações prolatadas neste Relatório de Acompanhamento e nos processos apensos:
- a.1) em relação ao Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário, **cumpridos** os tópicos 20.2.a, 20.2.b, 20.4.b, 20.5.a e 20.5.b do item 9.1 e o item 9.2; **parcialmente cumprido** o tópico 20.4.a do item 9.1; e **em cumprimento** os tópicos 20.2.c, 20.3 e 20.4.c do item 9.1;
- a.2) em relação ao Acórdão 1428/2020-TCU-Plenário, implementado o item 9.5.1; em implementação, o item 9.2; e não implementados os itens 9.3, 9.4.1, 9.4.2, 9.4.3, 9.5.2 e 9.5.3;
- a.3) em relação ao Acórdão 1764/2020-TCU-Plenário, **não implementados** os itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.4; e
- a.4) em relação ao Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário, **cumprido** o item 9.2; **implementado**, o item 9.4.1; **em implementação** os itens 9.3, 9.4.2 e 9.5.3; e **não implementados** os itens 9.5.1 e 9.5.2;

Congresso Nacional

- b) **Informar** à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de acompanhamento das medidas relacionadas ao coronavírus que o Tribunal de Contas da União avaliou a implementação nos meses de julho e agosto do Auxílio Emergencial instituído pela Lei 13.982/2020 e concluiu que:
- b.1) até o mês de agosto, foram pagos R\$ 212,71 bilhões do Auxílio Emergencial aprovado pelo art. 2º da Lei 13.982/2020, o que equivale a 66,09% dos créditos extraordinários abertos para pagamento do beneficio, alcançando o total de 354,51 milhões de cotas de R\$ 600,00, pagas a 67,98 milhões de pessoas, que compõem, aproximadamente, 58,4 milhões de famílias;
- b.2) no mês de julho, foram pagos R\$ 45,8 bilhões do Auxílio Emergencial para 65,7 milhões beneficiários, sendo 10,6 milhões de mães chefes de família;
- b.3) no mês de agosto, foram pagos R\$ 45,3 bilhões do Auxílio Emergencial para 64,9 milhões de beneficiários, sendo 10,5 milhões de mães chefes de família;

- b.4) nos meses de julho e agosto ocorreram reavaliações de beneficiários, tendo sido revertidos 365.657 beneficios anteriormente cancelados;
- b.5) até o mês de agosto, 3,72 milhões de benefícios foram cancelados por ferirem as regras de elegibilidade, representando cerca de 5,5% do total de elegíveis, proporcionando economia estimada em R\$ 8,8 bilhões;
- b.6) no mês de agosto, 10.485 requerentes do público ultravulnerável foram beneficiados com o Auxílio Emergencial, através do atendimento assistido por meio de sistema desenvolvido pela Dataprev e operacionalizado pelos Correios;
- b.7) até o mês de agosto, foram contemplados com o Auxílio Emergencial 804.874 pessoas que efetuaram contestações contra indeferimentos diretamente na plataforma digital da Caixa; 1.447 pessoas que promoveram contestações extrajudiciais na Defensoria Pública da União; e 14.242 pessoas que ingressaram com ações judiciais contra indeferimentos;
- b.8) até o mês de agosto, foi pago o total de R\$ 103 milhões em despesas operacionais para a Caixa, a Dataprev e os Correios, referentes a serviços prestados para o pagamento do Auxílio Emergencial aos beneficiários; e
- b.9) constatou-se que 31% das recomendações e determinações proferidas pelo TCU no âmbito deste acompanhamento e processos apensados foram implementadas/cumpridas; 4% estão parcialmente cumpridas; 24% estão em implementação/cumprimento; e 41% não foram implementadas pelos órgãos aos quais foram dirigidas, conforme pode ser verificado na Tabela 1 do Apêndice D, que deverá ser anexada ao Aviso;

Providências Internas

- c) **Informar** aos órgãos abaixo listados do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada (acompanhada do relatório da Unidade Técnica) podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:
 - c.1) à Câmara dos Deputados;
 - c.2) ao Senado Federal;
 - c.3) à Casa Civil da Presidência da República;
 - c.4) ao Ministério da Defesa;
 - c.5) ao Ministério da Economia;
 - c.6) ao Ministério da Cidadania;
 - c.7) ao Ministério da Saúde;
 - c.8) à Controladoria-Geral da União (CGU);
- c.9) ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19), coordenado pela Procuradoria-Geral da República;
 - c.10) à Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social;
 - c.11) à Caixa Econômica Federal;
- c.12) à Procuradoria Regional da República em Minas Gerais e no Ceará, em razão das ações civis públicas em andamento; e
 - c.13) à Secretaria do Tesouro Nacional;

d) 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 restituir os autos à SecexPrevidência para continuidade do acompanhamento.

SecexPrevidência, em 9 de novembro de 2020.

Assinado Eletronicamente
Ana Cristina Bittencourt Santos Morais
AUFC Matrícula 2800-2

Assinado Eletronicamente Helena Álvares da Silva Vianna de Oliveira AUFC Matrícula 8935-4 Assinado Eletronicamente Ângelo Henrique Lopes da Silva AUFC Matrícula 4544-6

Assinado Eletronicamente Fábio Mafra AUFC Matrícula 5081-4 Coordenador

Assinado Eletronicamente Melchior Sawaya Neto AUFC Matrícula 3175-5

Apêndice A – Avaliação comparativa de programas de transferência de renda condicionais – *Benchmarking* internacional

INTRODUÇÃO

- 1. O momento peculiar por que passa o mundo devido à pandemia causada pelo Covid-19 provoca efeitos tanto de natureza sanitária como de caráter socioeconômico. A economia sofreu impactos diretos sobre a produção e o consumo que levaram muitas pessoas ao desemprego ou à diminuição de seus rendimentos.
- 2. Nesse contexto, os governos tiveram de adaptar suas políticas para novos níveis de necessidade de suas populações. Assim, por exemplo, o nível de desemprego tornou-se maior para algumas ocupações e setores na economia o que gerou demandas por remodelações nos sistemas de proteção social em geral e nos programas de transferência de renda de forma específica.
- 3. Nesse sentido, o Auxílio Emergencial pode ser visto como uma extensão do Programa Bolsa Família, tanto em termos da abrangência de beneficiários como em termos dos valores distribuídos. Apesar de seu caráter temporário, tem como consequência a ampliação da proteção social para um grupo substancial de trabalhadores que anteriormente não estavam protegidos pelos programas de transferência de renda.
- 4. Esta extensão do grupo de beneficiários suscitou a discussão sobre a necessidade de manutenção de um programa de proteção social como substituto do PBF para o período que se iniciará após o término do Auxílio Emergencial, principalmente devido à incerteza sobre a duração dos impactos da pandemia sobre a economia e, especialmente, em relação aos seus efeitos sobre os mercados de trabalho.
- 5. Assim, de forma a possibilitar uma melhor visualização das alternativas existentes, serão apresentadas nas seções seguintes os resultados de análise comparativa de políticas de transferência de renda condicionada adotadas em outros países.
- 6. Destaca-se que os programas de transferência de renda condicionada possuem como objetivo central o combate à pobreza, seja de natureza monetária ou seja de caráter multidimensional. Para tanto, serão comparados países com nível de desenvolvimento próximo ao Brasil e em que o problema da pobreza seja de magnitude similar. Dada a disponibilidade de dados, será dada prioridade nas comparações aos países da América Latina (Brasil, México, Argentina, Peru, Chile e Colômbia). Quando houver dados disponíveis, as análises serão estendidas para países que possuem características semelhantes ao do Brasil, tal como a extensão geográfica e que também sofrem com o fenômeno da pobreza, como são os casos de Índia, China, Rússia e Turquia.

EVOLUÇÃO DA POBREZA NO PERÍODO APÓS O INÍCIO DA PANDEMIA

Comparações com países selecionados que apresentam similaridades de natureza socioeconômica ou geográfica com o Brasil

- 7. O objetivo dessa seção é situar o Brasil em relação a outros países selecionados em termos socioeconômicos e geográficos. Serão utilizados indicadores que apresentem informações sobre o nível de desenvolvimento, o tamanho territorial e a dimensão populacional.
- 8. Todos os países selecionados possuem algumas características similares às do Brasil, o que torna interessante as comparações. Os países da América Latina, além de compartilharem nível de desenvolvimento similar, apresentam programas de transferência de renda condicionada, que guardam semelhança com o Programa Bolsa Família. Apesar disso, esses países apresentam algumas diferenças destacáveis, como sua dimensão territorial e o tamanho de suas populações.

9. Em função disso, com vistas a complementar a avaliação comparativa, serão realizadas análises, sempre que existirem dados, com países como China, Índia, Rússia e Turquia. Esses últimos países, além de serem maiores em termos geográficos e mais populosos, apresentam grande quantidade de pobres, o que torna a comparação pertinente.

Tabela 1 – Dados socioeconômicos de países selecionados

Países	População (2020)	Estimativa de Número de Pobres ¹	% de pessoas pobres	PIB em milhões (US\$)
Brasil	212.562.283	53.229.082 (2018)	25,0	1.839.758,04
México	128.935.334	29.375.664 (2014)	22,8	1.258.286,72
Argentina	45.195.774	11.880.376 (2018)	26,3	449.663,45
Peru	33.050.325	3.520.729 (2018)	10,7	229.803,80
Chile	19.116.201	2.333.623 (2012)	12,2	282.318,16
Colômbia	50.882.891	10.548.119 (2017)	20,7	323.802,00
China	1.400.000.000	200.000.000 (2018)	14,3	14.343.000,00
Índia	1.380.030.194	302.226.612 (2012)	21,9	2.875.142,31
Rússia	144.031.800	18.580.102 (2018)	12,9	1.700.000,00
Turquia	78.214.000	10.949.960 (2018)	14,0	754.000,00

Fonte: Site Worldometers/Banco Mundial.

Nota 1: Medidas pelo nº de beneficiários das transferências de renda condicionadas

- 10. Não serão realizadas comparações com países desenvolvidos, dado que, apesar desses países terem implementado programas de transferência de renda devido à pandemia, nos moldes do Auxílio Emergencial, estas políticas, provavelmente serão descontinuadas no período pós pandemia ou, mesmo que alguma iniciativa seja mantida, não terá o objetivo de combater a pobreza absoluta. O fenômeno da pobreza nos países desenvolvidos é de natureza distinta da apresentada pelos países presentes na Tabela 1. Tanto a quantidade de pessoas extremamente pobres como de pessoas pobres é muito inferior nos países desenvolvidos.
- 11. Essa característica faz com que, em muitos casos, esses países se preocupem com um conceito relativo de pobreza, em que os pobres são aqueles membros da sociedade que se situam nos primeiros quintis de distribuição de renda, não importando se a renda auferida por essas pessoas, classificadas como pobres, situa-se acima ou abaixo de linhas de pobreza utilizadas usualmente.
- 12. Por outro lado, os países presentes na Tabela 1 possuem grande quantidade de pobres segundo o conceito absoluto de pobreza, que ocorre quando os indivíduos considerados pobres não auferem um nível de rendimento mínimo, que lhes permita adquirir bens essenciais. Na terceira coluna da Tabela 1, são mostrados o número de pobres medidos pelo número de beneficiários de programas de transferência de renda condicionada, que são usualmente destinados às camadas mais pobres da população. A premissa subjacente desta medida de pobreza é que os programas estão bem focalizados, no sentido de não haver vazamentos para camadas mais ricas da distribuição de renda dos mencionados países.
- 13. Uma característica relevante do Brasil é o grande número de pobres: no ano de 2018, mais de 53 milhões de pessoas pertenciam a famílias que foram beneficiadas por transferências de renda condicionadas. Esse número supera as populações totais de outros países sul-americanos, como são os casos da Argentina, do Peru, do Chile e da Colômbia. O Brasil ainda possui outros programas de transferência de renda, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que beneficia 4,6 milhões de idosos e pessoas com deficiência pertencentes a famílias pobres.
- 14. Em termos absolutos, a população de pobres no Brasil apenas é superada por países ainda mais populosos, como são os casos da China e da Índia. Similarmente, o número de pobres desses países supera a população total do Brasil, conforme mostra a Tabela 1.

Aumento da Extrema Pobreza

- 15. É importante destacar que a pobreza, antes da contabilização das transferências de renda de programas públicos tais como o Auxílio Emergencial, aumentou significativamente em decorrência da pandemia, segundo o Banco Mundial (2020). Por meio da análise de dois tipos de cenário básico e pessimista aquela instituição estimou que a extrema pobreza, medida pelo número de pessoas que vivem abaixo da linha internacional de pobreza (US\$ 1,9 por dia), assim como outros níveis de pobreza menos agudos (linha de pobreza para pessoas de baixa renda US\$ 3,20 por dia; e linha de pobreza para pessoas de renda média US\$ 5,50 por dia), aumentaram em 2020 em relação à 2019.
- 16. Conforme Gráfico 1, observa-se que a extrema pobreza aumentou para quase todos os países presentes na análise. Com exceção do Chile e da China, que apresentaram igual desempenho nos anos de 2019 e 2020. Destaca-se, desde um ponto de vista negativo, a intensidade do aumento apresentado pelo Brasil, que passou de um pouco mais de 4% de pessoas em 2019, para 7% em 2020.

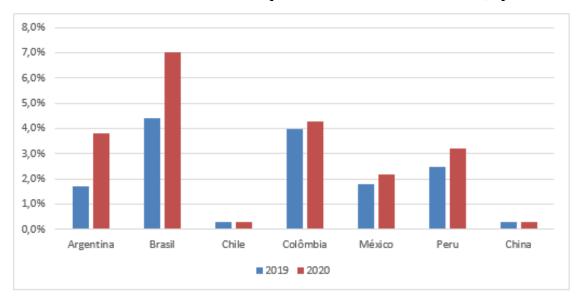


Gráfico 1 – Percentual de Pessoas que Vivem com Menos de US\$ 1,9 por Dia

Fonte: Macro Poverty Outlook - Spring Meetings 2020 (World Bank) e World Bank Data.

17. Será importante acompanhar a evolução do número de pessoas extremamente pobres no período pós pandemia. Esse indicador revelará informações sobre a velocidade da recuperação da economia e dos mercados de trabalho e sobre o número de potenciais novos beneficiários dos programas de transferência de renda.

Aumento da Pobreza não Extrema

- 18. A pandemia provocada pelo Covid-19 gerou impactos sociais e econômicos imediatos, que, em certa medida, poderão se prolongar por longo período. Esses impactos são diretamente causados pela própria doença e, de forma indireta, pelas políticas adotadas para a prevenção do contágio. Também é considerável o impacto causado pela pandemia na desestruturação de cadeias econômicas de vários setores da economia.
- 19. Indicadores comuns de desempenho, como o PIB, refletem o decrescimento da atividade econômica. Tal diminuição gera efeitos no mercado de trabalho, fazendo com que muitas pessoas fiquem desempregadas ou percam parte de suas remunerações. Essa piora nas condições de trabalho se refletem no aumento de indicadores de pobreza, como mostrado no Gráfico 2, que também utiliza medidas de pobreza anteriores às transferências de renda de programas emergenciais e que mede a

proporção de pessoas abaixo da linha de pobreza de US\$ 5,5 dólares por dia. Observa-se que houve aumento do número de pobres para todos os países avaliados, com exceção da China.

20. Os países latino-americanos apresentaram tendência de crescimento do número de pobres para esse novo patamar de pobreza. Por sua vez, os países asiáticos analisados — Turquia, China, Rússia — apresentaram crescimento relativamente inferiores da pobreza.

35,0% 30,0% 25,0% 20,0% 15,0% 10,0% 5,0% 0,0% Argentina Chile Colômbia China Rússia Brasil México Peru Turquia ■2019 ■2020

Gráfico 2 – Percentual de pessoas que vivem com menos de US\$ 5,5 por dia

Fonte: Macro Poverty Outlook – Spring Meetings 2020 (World Bank) e World Bank Data.

21. Interessante notar que, diferentemente do caso da extrema pobreza, o Brasil não é o país com maior nível desse novo indicador, sendo superado por países como Colômbia, México e Peru.

COMPARAÇÃO ENTRE PROGRAMAS DE TRANFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADOS

- 22. Para o PBF, o principal critério de elegibilidade está relacionado com a classificação dos beneficiários em termos de sua renda: a população alvo do programa é constituída por famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.
- 23. A Tabela 2 apresenta outros critérios de elegibilidade adotado pelos países avaliados: i) existência de crianças e jovens nas famílias; ii) existência de pessoas com deficiência; iii) existência de famílias com mulheres grávidas; iv) famílias indígenas; e v) critérios de vulnerabilidade diferentes da pobreza monetária.

Tabela 2 - Características Normativas dos Programas de Transferência de Renda Condicionados

País	Nome do Programa	Previsão Normativa	Critério de Elegibilidade
Brasil	Bolsa Família	Lei nº 10836 (2004), Decreto nº 5209 (2004), Decreto nº 6135 (2007), Decreto nº 6157 (2007).	A população alvo constituída por famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. As famílias extremamente pobres são aquelas que têm renda mensal de até R\$ 89,00 por pessoa. As famílias pobres são aquelas que têm renda mensal entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 (US\$ 31,7) por pessoa. As famílias pobres participam do programa, desde que tenham em sua composição gestantes e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos.
México	Oportunidades	Decreto que criou a Coordenação Nacional do Programa de Desenvolvimento Humano (2002)	Famílias com renda inferior a linha de pobreza alimentar que, em 2020, foi de US\$ 76,42 por mês para regiões urbanas e US\$ 54,83 para regiões rurais.
Argentina	Transferência Universal de Renda Para Crianças com a finalidade de Proteção Social	Lei nº 27,160/2009 Decreto nº 1602/2009 Decreto nº 504/2015	Famílias com crianças e jovens até 18 anos, filhos e filhas com deficiência (sem limitação de idade), e mulheres grávidas desempregadas ou trabalhadoras informais, trabalhadores domésticos, trabalhadores informais com renda inferior ao salário-mínimo que, em 2020, é de US\$ 48,00, e os contribuintes sociais (de baixa renda).
Peru	Juntos (Programa Nacional de Suporte Direto aos Mais Pobres)	DS nº 032 PCM-2005; DS nº 062 PCM-2005; DS n° 036-2005-PCM; DS n° 012-2012- MIDIS; DS n° 09-2012-MIDIS e n°277-2014-MIDIS	Famílias na extrema pobreza (com rendimentos per capita inferiores a US\$ 98,00); Famílias com mulheres grávidas, viúvas ou viúvos, idosos, jovens até 19 anos; Famílias Indígenas habitantes da Amazônia.
Chile	Seguridades y Oportunidades (que substituiu o Programa Chile Solidário, em 2013)	Lei nº 19.949 (2002); Decreto nº 29 (2011); Lei nº 20530; Decreto nº 15 (2013)	Famílias com renda per capita inferior a linha de pobreza extrema, que é de US\$ 210,00
Colômbia	Mais Famílias em Ação	Lei nº 1.532 (2012)	Famílias em situação de pobreza ou vulnerabilidade (com renda inferior a US\$ 79,20 per capita por mês), Famílias indígenas em condição de deslocamento, ou com membros com menos de 18 anos.

Fonte: Nações Unidas - Cepal - Observatory on Social Development.

24. Um indicador importante utilizado para medir a abrangência dos programas sociais é o percentual de cobertura da população. Para o caso de programas de transferência de renda condicionados avaliados, observou-se que a cobertura percentual é superior a 20%, com exceção do Chile, em que a cobertura foi bem inferior.

- 25. A cobertura do PBF situou-se em uma posição de liderança entre os países latinoamericanos avaliados, com aproximadamente 27% de sua população coberta por esse tipo de transferência. Esse nível de cobertura é similar ao encontrado nos países México, Argentina e Colômbia.
- Outra característica interessante desses programas é o fato de não representarem um gasto que possa ser considerado elevado em relação ao PIB do país. Conforme Tabela 3 abaixo, os percentuais desses gastos variam de 0,13% a 0,62% do PIB. Apesar disso, esses programas costumam apresentar grande impacto social, dado que alcançam parcela considerável das camadas mais pobres da população.

Tabela 3 – Características financeiras e de cobertura dos programas de transferência de renda condicionada

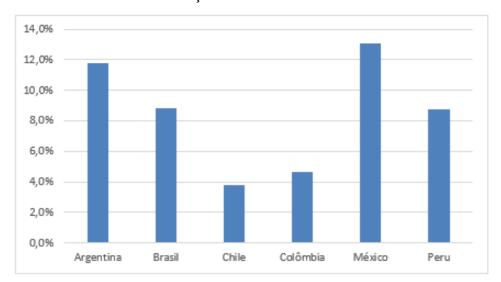
Países	Valores transferidos para as famílias por mês	Cobertura: Beneficiários / População do País	Valor transferido (% do PIB)
Brasil	US\$ 6,00 até US\$ 101,63	26,82% (2018)	0,45% do PIB (2018)
México	US\$ 12,5 até US\$ 185,8	23,89% (2014)	0,42% do PIB (2014)
Argentina	US\$ 5,38 até US\$ 116,66	26,68% (2018)	0,62% do PIB (2018)
Peru	US\$ 12,0 até US\$ 60,9	10,82% (2018)	0,13% do PIB (2018)
Chile	US\$ 6,8 até US\$ 207,0	0,21% (2017)	0,14% do PIB (2017)
Colômbia	US\$ 28,2 até US\$ 140,29	21,5% (2017)	0,21% do PIB (2017)

Fonte: Nações Unidas – Eclac – Cepal – *Observatory on Social Development*.

Relevância dos programas de transferência de renda condicionada em relação aos rendimentos dos beneficiários desses programas

- 27. Outra dimensão importante dos programas de transferência de renda condicionadas, que deve ser avaliada, é a sua relevância, considerando o conjunto de rendimentos de seus beneficiários.
- 28. Conforme pode-se observar no Gráfico 3, abaixo, as transferências de renda representam de 4% a 13% das rendas do público beneficiário nos países selecionados para análise. No Brasil, aproximadamente 9% do rendimento dos beneficiários é proveniente desses programas. Observa-se que o percentual do Brasil se situa na faixa intermediária entre os países avaliados.
- 29. O valor médio transferido por esses programas representa variável fundamental para o combate à pobreza. Assim, tanto o valor do benefício como sua cobertura são variáveis a serem consideradas nas análises que visam mensurar a eficácia dos programas de proteção social.

Gráfico 3 – Quanto representa em termos percentuais as transferências de renda condicionada em relação ao total da renda dos beneficiários

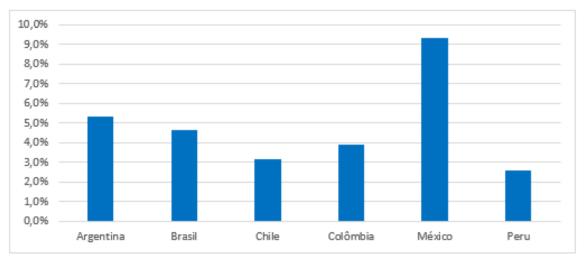


Fonte: The Atlas of Social Protection – Indicators of Resiliance (World Bank)

Redução da Pobreza em razão dos Programas de Transferência de Renda Condicionada

- 30. Deve ser destacado que o PBF antes da pandemia servia principalmente para combater a pobreza monetária e para incentivar os beneficiários ao cumprimento de condicionalidades nas áreas de educação, saúde e assistência social. Qualquer modificação desse programa, seja para alargar o número de beneficiários, seja para ampliar os recursos repassados, deve ser precedida por discussão de como seus objetivos devem ser adaptados para esse novo cenário.
- 31. O Gráfico 4 apresenta indicador que mede o efeito dos programas de transferência de renda sobre o número de pobres, utilizando como linha de pobreza o primeiro quintil da distribuição, que representa a proporção de pobres entre os primeiros 20% da distribuição ordenada de rendimentos do país que possuem seus padrões de vida melhorados pelo programa de transferência de renda de forma a superar a condição de pobreza.

Gráfico 4: Redução Percentual de Pobreza em Decorrência da Transferência de Renda Condicionada



Fonte: *The Atlas of Social Protection – Indicators of Resiliance (World Bank).*

- 32. No Gráfico 4, a capacidade de retirar as pessoas da pobreza varia aproximadamente de 3% a 9%. Esse indicador é interessante, entre outras razões, pelo fato de expressar o efeito do programa de transferência de renda sobre um dos seus objetivos, que é combater à pobreza monetária dos beneficiários.
- 33. A discussão sobre como os objetivos são impactados é importante para avaliação da eficácia da política. No contexto atual, em que os governos passam por restrições fiscais, é muito importante o desenho adequado das políticas públicas e, para tanto, é necessário checar a sua eficácia

CONCLUSÃO

- 34. A presente seção realizou uma análise comparativas sobre os programas de transferência de renda condicionada, considerando a evolução da pobreza no período pós-pandemia. Foram selecionados países com nível de desenvolvimento similares ao do Brasil e em que o fenômeno da pobreza é relevante desde um conceito absoluto. A intenção foi de levantar tópicos em que a experiência internacional poderia ser útil para o aperfeiçoamento das políticas desenvolvidas no País.
- 35. Um primeiro resultado das análises foi que potenciais modificações de regras dos programas devem ser precedidas de análises sobre públicos-alvo, critérios de elegibilidade, condicionalidades e medidas de governança empregadas. Todos esses itens apresentam interessantes heterogeneidades entre os países analisados.
- 36. Desta forma, em um momento em que se pensa em ampliar o PBF para incorporar parcela dos beneficiários do Auxílio Emergencial, deve-se atentar para que modificações do programa não se limitem a acréscimos de montantes transferidos e do número de beneficiários.

Apêndice B - Nota Metodológica - Características dos beneficiários excluídos segundo as estimativas

INTRODUÇÃO

1. Esta nota investiga as características cadastrais e socioeconômicas da estimativa de exclusão de mais de 2,5 milhões de beneficiários do Auxílio Emergencial (AE) do grupo de cadastro CadÚnico não pertencentes ao Programa Bolsa Família (PBF) identificada com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (Pnad) nos relatórios de acompanhamento anteriores. O algoritmo que gerou os resultados das estimativas encontra-se na peça 421.

ANÁLISE TÉCNICA

2. De início, devemos recapitular as estimativas gerais realizadas em relatórios passados para melhor esclarecer a especificidade da análise a ser efetuada nesta nota. A estimativa do quantitativo de beneficiários do Auxílio Emergencial que será empregada é aquela do primeiro relatório de acompanhamento, uma vez que os dados de pagamento com os quais confrontaremos as estimativas pertencem a abril e maio. Os resultados da estimativa presentes naquele relatório estão na tabela a seguir.

Tabela 1 – Estimativa Pnad vs Elegíveis do Auxílio Emergencial em maio

Público alvo do AE	Grupo 2 -PBF	Grupo 3 - CadÚnico	Grupo 1 - Extracad	Total
Estimativa do primeiro relatório (A)	18.925.177	13.116.277	21.238.314	53.279.768
Executado pela Dataprev em 15 de maio (B)	19.221.208	10.490.357	29.308.404	59.019.969
Diferenças (B) - (A)	296.031	-2.625.920	8.070.090	5.740.201

Fonte: Pnad anual 2019, elaboração própria, e pagamentos do Auxílio Emergencial.

- 3. Os resultados acima levaram à conclusão de que, enquanto no grupo de cadastro PBF a diferença entre estimativa e elegíveis não era estatisticamente significante, no grupo CadÚnico haveria um risco de erro de exclusão da ordem de 2,6 milhões de beneficiários e no grupo Extracad, um risco de erro de inclusão da magnitude de 8 milhões, totalizando um risco de erro de inclusão total de 5,7 milhões.
- 4. Após análises quanto a erros de inclusão nos relatórios passados, como também no relatório de acompanhamento de dados que vem sendo conduzido paralelamente a este, a atenção desta nota direciona-se para os erros de exclusão no grupo CadÚnico. Não haverá grande prejuízo de se analisar as posições das estimativas e elegíveis de seis meses atrás, uma vez que o grupo CadÚnico teve uma maior dinâmica de concessão somente no início e, portanto, a diferença estimada considerada de 2,6 milhões não se alterou significativamente até o presente (no relatório anterior essa mesma diferença era de 3,3 milhões).
- Vale também ressaltar como tem sido definidos os grupos de cadastro (PBF, CadÚnico não PBF e ExtraCad) nas estimativas dos beneficiários, o que será importante nas análises e conclusões logo adiante. São classificados no grupo PBF aqueles beneficiários do Auxílio Emergencial que responderam ao questionário da Pnad que recebiam o PBF ou que possuíam renda per capita familiar de até R\$ 178,00 mensal. Esse último valor é a linha de pobreza do PBF e o seu critério de renda per capita familiar máximo para recebimento. São considerados no grupo CadÚnico os beneficiários do Auxílio Emergencial que responderam ao questionário da Pnad que recebiam PBF ou Beneficio de Prestação Continuada (BPC) ou que possuíam renda per capita familiar de até metade do salário mínimo (SM) mensal, excluídos aqueles já enquadrados no grupo PBF. Aqueles beneficiários que não se enquadraram em nenhum dos dois primeiros grupos de

cadastro foram classificados no grupo ExtraCad. As rendas utilizadas nestes enquadramentos envolvem rendimentos de todas as fontes na Pnad.

6. Feitos esses registros, os números analisados doravante referir-se-ão unicamente ao grupo de cadastro CadÚnico não PBF (doravante só CadÚnico), não obstante a análise tocar os demais grupos de cadastro. Variáveis socioeconômicas, existentes concomitantemente na Pnad e na base do CadÚnico, foram trazidas para melhor descrição dos grupos dos excluídos.

Renda

7. Segundo os dados considerados na concessão do Auxílio Emergencial, os 10.487.473 beneficiários elegíveis do grupo CadÚnico distribuídos por renda *per capita* domiciliar e renda total domiciliar estão dispostos na Tabela 2. Essas rendas foram as empregadas pela Dataprev para identificação dos elegíveis e obtidas junto à Diretoria de Fiscalização de Dados desta Unidade Técnica.

Tabela 2 – Elegíveis do Auxílio Emergencial no grupo CadÚnico

					Renda to	tal familiar					
renda per capita familiar	até 178	de R\$ 178,01 a SM/4	de SM/4 a SM/2	de SM/2 a 3*SM/4	de 3*SM/4 a SM	de SM a 3*SM/2	de 3*SM/2 a 2*SM	de 2*SM a 3*SM	de 3*SM a 5*SM	de 5*S M a 10*S	Acima de 10*S M
até 178	1.414.086	339.154	562.933	96.371	62.733	7.481	222	16	0	0	0
de R\$ 178,01 a SM/4	0	188.890	274.583	260.934	832.965	160.789	11.582	931	7	2	0
de SM/4 a SM/2	0	0	304.050	191.979	2.175.625	1.003.486	504.982	106.002	4.145	24	0
de SM/2 a 3*SM/4	0	0	0	92.961	0	360.266	371.475	306.957	5	0	0
de 3*SM/4 a SM	0	0	0	0	282.535	0	234.630	133.011	2	0	0
de SM a 3*SM/2	0	0	0	0	0	72.735	0	102.178	0	0	0
de 3*SM/2 a 2*SM	0	0	0	0	0	0	20.655	0	0	0	0
de 2*SM a 3*SM	0	0	0	0	0	0	0	6.098	0	0	0
de 3*SM a 5*SM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
de 5*SM a 10*SM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Acima de 10*SM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Pagamentos do Auxílio Emergencial, elaborado pela Diretoria de Dados do Tribunal (Dcad).

8. A área azul mais escura, toda a primeira linha (no total de 2.482.996 beneficiários), corresponde à faixa de renda para se receber PBF, ou seja, são quantitativos de beneficiários de Auxílio Emergencial do grupo CadÚnico com renda per capita familiar até R\$ 178,00. A área azul

mais claro (no total de 8.004.477 beneficiários) envolve as faixas de renda daqueles beneficiários do Auxílio Emergencial de grupo CadÚnico que se encontrariam na base CadÚnico, ao se considerar o limite de renda per capita familiar de até metade do SM ou de renda total familiar de até 3 SM. A área restante da tabela, incolor e no canto inferior direito, equivale a faixas de renda que não deveriam receber o Auxílio Emergencial, mas há 8 registros residuais que devem ser desprezados nesta análise.

- Destarte, há quase 2,5 milhões de beneficiários do Auxílio Emergencial no grupo CadÚnico que possuíam renda para serem contemplados no grupo do PBF. Uma explicação para esse fato que se coaduna com acontecimentos levantados em outro processo (TC 005.998/2020-4) é a existência de espera para ingresso ao PBF antes do advento do Auxílio Emergencial, que congelou a base CadÚnico a partir de então. Com a entrada do Auxílio Emergencial, caso uma família com renda per capita inferior a R\$ 178.00 estivesse inscrita na base CadÚnico, mas não tivesse sido atendida pelo PBF por restrições orçamentárias entre outras razões, esta família seria atendida no grupo CadÚnico como aparece na tabela em questão. Informações do referido processo apontavam um contingente de cerca de um milhão de famílias em espera para ingressar no PBF no início de 2020. Em um cálculo rápido, cada família podendo recepcionar até 2 benefícios de Auxílio Emergencial segundo as suas regras, haveria um potencial de até 2 milhões de benefícios, quantidade que se aproxima dos 2,5 milhões encontrados nos dados. Além disso, reportagens (ROSSI, 2020; VALDRÉ E FERNANDES, 2020) e estudos de órgãos (IPEA, apontavam a necessidade de eliminar a espera para ingressar no PBF com a inclusão de 1,7 milhão de famílias. Em cálculo análogo com este último número, pode-se chegar a um potencial de até 3,4 milhões de Auxílios, ao se considerar até 2 beneficios por família.
- 10. Pela estimativa da Pnad, a equipe detectou 13.116.280 beneficiários do grupo CadÚnico, cuja distribuição por faixas de renda é apresentada na Tabela 3. Duas observações são importantes antes de descrevermos os resultados. As estimativas apresentadas na tabela correspondem às do primeiro relatório deste acompanhamento, pois os dados dizem respeito à parcela 1 do Auxílio Emergencial, correspondendo a cerca de 10,5 milhões de beneficiários. Além disso, os rendimentos empregados para os cálculos das rendas familiares consistem de rendimentos formais, na linha de raciocínio de emular as condições governamentais de detecção de renda dos cidadãos via cruzamento de dados e de também captar a queda generalizada de rendimentos informais com o início da pandemia, cenário este enfrentado pela gestão do Auxílio Emergencial.

Tabela 3 – Estimativas do Auxílio Emergencial no grupo CadÚnico

					rei	nda total fam	iliar				
renda per capita familiar	até 178	de R\$ 178,01 a SM/4	de SM/4 a SM/2	de SM/2 a 3*SM/ 4	de 3*SM/4 a SM	de SM a 3*SM/2	de 3*SM/2 a 2*SM	de 2*SM a 3*SM	de 3*SM a 5*SM	de 5*SM a 10*SM	Acima de 10*S M
até 178	4.239.583	26.766	83.593	25.998	195.407	32.164	1.561				
de R\$ 178,01 a SM/4		8.193	39.452	65.491	1.532.112	294.211	62.051	5.085			
de SM/4 a SM/2			53.902	54.223	2.701.191	1.624.067	1.315.730	403.692	33.764		
de SM/2 a 3*SM/4						5.682	116.676	132.068			
de 3*SM/4 a SM							10.743	48.268			

			4.607			
				4.607	4.607	4.607

Fonte: Pnad anual 2019, elaboração própria

- 11. A Tabela 2 pode ser interpretada de modo análogo à Tabela 1. Na primeira linha (azul escuro), seriam 4.605.072 beneficiários de Auxílio Emergencial no grupo CadÚnico recebendo em faixa de renda que seria do PBF e, na área azul claro, seriam 8.511.208 beneficiários de Auxílio Emergencial do grupo CadÚnico recebendo na faixa de renda que lhe é própria.
- 12 Cabe neste ponto uma breve digressão para explicar a aparente contradição, em função das estimativas apresentarem o quantitativo de 4,6 milhões de beneficiários do grupo CadÚnico na faixa de renda do PBF (menor do que R\$ 178,00 de renda per capita familiar), quando o enquadramento para o CadÚnico realizado pelo próprio algoritmo excluiria essas faixas de renda. A explicação reside na diferença entre abordagens de renda adotadas para os dois casos. Como iá explanado na introdução desta Nota, o enquadramento nos grupos de cadastro do Auxílio Emergencial utiliza rendimentos totais da Pnad, o que abrange todos os rendimentos de trabalho, sejam formais e informais, e de outras fontes, como benefícios assistenciais, previdenciários e trabalhistas. Essa escolha é consentânea com o processo de cadastramento nas bases do PBF e do CadÚnico, em que os cidadãos são interpelados pelos agentes do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e informam todas as rendas, formais ou informais, ao governo. Também é adequado tomar uma configuração de presença das parcelas da população nessas bases que seja anterior à vigência do Auxílio Emergencial, obtido por meio da Pnad anual de 2019, uma vez que o Auxílio Emergencial utilizou-se de uma situação existente dos cadastros construídos até março de 2020 carregando todas as suas defasagens que lhe são típicas.
- 13. Já para averiguação da elegibilidade, o algoritmo da estimativa utiliza apenas a renda formal, pois foi adotado o pressuposto de que os batimentos de dados a serem realizados pelo Governo apenas detectariam rendas formais. Isso também é recomendável em razão de que, com o advento do Auxílio Emergencial em março, houve perdas generalizadas de rendas informais na população, como bem explanado na seção de impacto de Covid no mercado de trabalho.
- 14. Como os rendimentos formais, usados para identificação da elegibilidade do Auxílio Emergencial e construção das faixas de renda da Tabela 2, são inferiores ao conjunto de todos os rendimentos, utilizados para enquadramento dos grupos de cadastro do Auxílio Emergencial, ocorre de haver 4.605.072 beneficiários do grupo CadÚnico nas faixas de renda PBF.
- 15. Confrontando os resultados das tabelas anteriores, há, pois, diferenças entre a estimativa e o executado pelo Governo que precisam ser analisadas e estão resumidas na Tabela 4, a seguir.

Tabela 4 – Comparação entre estimativas e elegíveis do grupo CadÚnico por faixa de renda

	Estimativa	Elegíveis	Diferença
Faixas de renda	(A)	(B)	(A-B)
PBF	4.605.072	2.482.996	2.122.076
CadÚnico	8.511.208	8.004.477	506.731
Total	13.116.280	10.487.473	2.628.807

Fonte: Tabelas 1 e 2, elaboração própria.

- 16. Antes de tudo, cabe uma explicação em relação ao grupo do Extracad, que ainda não havia sido mencionado. As regras de elegibilidade quanto à renda familiar do Auxílio Emergencial (per capita e total) coincidem com aquelas da base do CadÚnico e, portanto, nessas mesmas faixas de renda estão incluídos também os beneficiários do Auxílio Emergencial do grupo ExtraCad. O que faz um beneficiário não receber Auxílio Emergencial nos grupos PBF ou CadÚnico, mesmo que tenham rendas baixas para tal, é o fato da família desse beneficiário não está cadastrada no CadÚnico, muito menos no PBF.
- 17. Considerando esses fatos, pode-se tecer algumas conclusões a respeito das diferenças encontradas. A estimativa para beneficiários do CadÚnico que se situam dentro da faixa de renda do PBF e fazem jus ao Auxílio Emergencial é de 4.605.072 pessoas, superando em 2.122.076 o mesmo quantitativo verificado nos beneficiários do CadÚnico considerados elegíveis dentro dessa mesma faixa de renda. Essa diferença de 2,1 milhões são pessoas que, com a forte redução de rendas informais, possuem renda para estarem no PBF, mas não estão no grupo PBF, pois, como visto no primeiro relatório, a diferença entre estimativas e pagamentos para este grupo de cadastro PBF não é estatisticamente significativa (vide Tabela 1), o que elimina a possibilidade de esse contingente encontrar explicação neste último grupo de cadastro. Tampouco, esses 2,1 milhões foram contemplados pelo grupo CadÚnico, uma vez que a própria estimativa e diferenças na Tabela 4 já excluem este fato. Na verdade, esse grupo com renda para pleitear PBF não está inscrito nem no CadÚnico, nem recebendo PBF; ou seja, são os "invisíveis". Logo, as estimativas para atendimento do Auxílio Emergencial no grupo CadÚnico com renda compatível para o PBF apontam que havia um potencial de atendimento maior do que a lista de espera para o PBF divulgada antes da pandemia e que a instituição do Auxílio Emergencial acabou contribuindo para desvelar não só a lista de espera para PBF como este potencial ainda maior de pessoas precisando do PBF não inscritas na base CadÚnico.
- 18. Há duas conclusões a que se pode chegar em decorrência deste fato. A primeira é que há uma parcela da população em um nível de pobreza tão extrema, que o Estado brasileiro não os alcança, tais como moradores de rua, órfãos, indígenas, ribeirinhos, analfabetos, sem internet etc. A segunda é de que esse grupo encontrou dificuldades para ter acesso ao auxílio por meio do aplicativo disponibilizado pela Caixa e, provavelmente, não foi contemplado dentro do grupo Extracad. Ambas as conclusões são coerentes entre si e se complementam. Há que se levar em conta a deprimida faixa de renda em que se encontram essas pessoas (de zero a R\$ 178,00 de renda per capita familiar).
- 19. Portanto, fica caracterizado um conjunto de pessoas que deveria estar nas bases do CadÚnico e do PBF, decorrente de deficiências de identificação de ultravulneráveis invisíveis na população, diferentemente do que ocorre na lista de espera para ingresso no PBF, muitas vezes motivada em razão de restrições orçamentárias. Também nesse caso o Auxílio Emergencial demonstrou ser um mecanismo revelador de falhas de focalização do PBF.
- 20. Quanto à outra diferença na faixa de renda do grupo CadÚnico, a estimativa apontou para 8.511.208 beneficiários, que implica uma diferença de 506.731 em relação aos considerados elegíveis nesse grupo. A existência desse meio milhão de pessoas não atendidas à época pelo Auxílio Emergencial caracterizaria novamente um potencial de ingresso na base do CadÚnico.

21. Buscando investigar se esse grupo de pessoas não estaria no grupo Extracad, um levantamento, desta vez nos dados dos beneficiários pagos em tal grupo de cadastro, identificou que 320.034 beneficiários de Auxílio Emergencial pelo grupo Extracad possuíam CPF cadastrado no CadÚnico (Tabela 5).

Tabela 5 – Elegíveis do Auxílio Emergencial no grupo Extracad com registro da base do CadÚnico

renda					re	enda total	familiar				
per capita familiar	até 178	de R\$ 178,01 a SM/4	de SM/4 a SM/2	de SM/2 a 3*SM/4	de 3*SM/ 4 a SM	de SM a 3*SM/ 2	de 3*SM/2 a 2*SM	de 2*SM a 3*SM	de 3*SM a 5*SM	de 5*SM a 10*SM	Acima de 10*SM
até 178	29.200	4.779	7.047	1.028	442	51	0	0	0	0	0
de R\$ 178,01 a SM/4	0	3.013	4.262	3.907	8.063	1.592	60	1	0	0	0
de SM/4 a SM/2	0	0	6.095	3.654	33.745	17.217	5.555	995	37	0	0
de SM/2 a 3*SM/4	0	0	0	2.090	0	9.379	6.237	5.009	27.526	492	5
de 3*SM/4 a SM	0	0	0	0	7.935	0	4.769	2.642	43.799	1.587	5
de SM a 3*SM/2	0	0	0	0	0	3.834	0	2.578	40.312	7.872	14
de 3*SM/2 a 2*SM	0	0	0	0	0	0	768	0	10.357	4.947	96
de 2*SM a 3*SM	0	0	0	0	0	0	0	185	1.969	2.736	341
de 3*SM a 5*SM	0	0	0	0	0	0	0	0	348	763	366
de 5*SM a 10*SM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	69	221
Acima de 10*SM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40

Fonte: Pagamentos do Auxílio Emergencial, elaborado pela Diretoria de Dados do Tribunal (Dcad).

- 22. A áreas na tabela foram marcadas em tons de azul semelhantemente às tabelas 2 e 3 e a interpretação é análoga. A linha azul escura totaliza 42.547 beneficiários do Auxílio Emergencial do grupo Extracad, que possuem cadastro na base do CadÚnico e rendas familiares na faixa do PBF. Esse quantitativo deve-se deduzir das 2.122.076 pessoas que as estimativas encontraram a mais do que os beneficiários do grupo CadÚnico com renda na faixa do PBF, totalizando 2.079.529 pessoas, as quais finalmente não foram encontradas, até maio, como beneficiárias do Auxílio Emergencial, seja qual for o grupo de cadastro do Auxílio Emergencial.
- 23. No quadro azul claro da tabela, são 133.622 beneficiários do Auxílio Emergencial do grupo Extracad que possuem cadastro na base do CadÚnico e rendas familiares na faixa do CadÚnico. Há ainda 143.865 beneficiários do grupo CadÚnico que, embora não estejam na faixa de renda do CadÚnico (quadro incolor da tabela), estão registrados de qualquer forma na base do CadÚnico. Isso é possível, visto que o art. 6°, par. 1°, do Decreto 6.135/2007, permite que "famílias

com renda superior (...) poderão ser incluídas no CadÚnico, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados por quaisquer dos três entes da Federação". Portanto, como o que importa para análise é o fato de esses beneficiários inscritos no CadÚnico estarem sendo pagos no grupo Extracad e, levando-se em conta a proximidade de renda entre estes 143.865 beneficiários e aqueles 133.622, esses dois quantitativos serão tratados em conjunto, totalizando 277.487 beneficiários. Esse quantitativo deve ser subtraído das 506.731 pessoas que as estimativas encontraram a mais do que os beneficiários do grupo CadÚnico com renda na faixa do CadÚnico, totalizando 299.244 pessoas. Este é número final de pessoas que não foram encontradas como beneficiários até maio, seja qual for o grupo de cadastro do Auxílio Emergencial. Esses números encontram-se resumidos na Tabela 6.

Tabela 6 – Estimativas, elegíveis do grupo CadÚnico e elegíveis do grupo Extracad com inscrição na base do CadÚnico, por faixa de renda

Faixas de renda	Estimativa (A)	Elegíveis no Grupo CadÚnico (B)	Diferença C=(A-B)	Elegíveis no Grupo Extracad (D)	Diferença (C-D)
PBF	4.605.072	2.482.996	2.122.076	42.547	2.079.529
CadÚnico	8.511.208	8.004.477	506.731	277.487	229.244
Total	13.116.280	10.487.473	2.628.807	320.034	2.308.773

Fonte: Tabelas 4 e 5, elaboração própria.

24. Logo, dessas 2.628.807 pessoas a mais, que deveriam estar recebendo o Auxílio Emergencial pelo grupo PBF (2.122.076) ou CadÚnico (506.731), 320.034 receberam pelo Extracad, razão pela qual o erro de exclusão no grupo CadÚnico, assim como o erro de inclusão no grupo Extracad, devem ser subtraídos no montante deste último valor. Assim, o erro de exclusão final do grupo CadÚnico, para o mês de maio, seria de 2.308.773.

Análise dos possíveis erros de exclusão por Unidade da Federação (UF)

25. A Tabela 7, abaixo, apresenta a distribuição dos beneficiários do Auxílio Emergencial por UF. Dadas as grandes desigualdades regionais de renda e populacionais que ocorrem no Brasil, esperava-se que a quantidade de Auxílio siga parcialmente à escala da população residente em cada UF, fator esse foi filtrado para se avaliar a magnitude da exclusão.

Tabela 7 – Comparação entre estimativas e elegíveis por UF

UF	População	Estimativa (A)	Elegíveis (B)	Diferença absoluta (A - B)	Diferença relativa (A-B)/A
RO	1.766.689	154.736	128.100	26.636	17,21%
AC	865.422	62.616	39.305	23.311	37,23%
AM	3.983.005	307.388	192.657	114.731	37,32%
RR	539.741	44.330	38.870	5.460	12,32%
PA	8.561.098	776.290	537.776	238.514	30,72%
AP	837.575	59.379	47.724	11.655	19,63%
TO	1.559.657	118.151	128.241	-10.090	-8,54%
MA	7.040.610	534.498	377.584	156.914	29,36%
PI	3.272.447	219.077	183.292	35.785	16,33%
CE	9.129.378	715.135	612.369	102.766	14,37%
RN	3.506.853	262.003	221.880	40.123	15,31%
PB	3.996.784	302.629	217.053	85.576	28,28%
PE	9.499.409	924.133	589.524	334.609	36,21%
AL	3.330.079	328.889	172.371	156.518	47,59%



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO Secretaria Geral de Controle Externo Scoretario de Controle Externo de Costão To

Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social

SE	2.298.549	181.335	142.826	38.509	21,24%
BA	14.853.512	1.108.349	922.240	186.109	16,79%
MG	21.158.152	1.322.934	1.138.000	184.934	13,98%
ES	4.014.926	281.183	226.107	55.076	19,59%
RJ	17.264.410	1.137.755	616.268	521.487	45,83%
SP	45.912.673	2.096.271	1.865.604	230.667	11,00%
PR	11.420.565	587.372	654.301	-66.929	-11,39%
SC	7.153.029	217.533	185.940	31.593	14,52%
RS	11.358.646	425.455	386.755	38.700	9,10%
MS	2.709.334	132.560	191.810	-59.250	-44,70%
MT	3.430.698	170.128	234.378	-64.250	-37,77%
GO	7.020.504	489.523	380.374	109.149	22,30%
DF	3.012.718	156.625	60.641	95.984	61,28%
Total	209.496.463	13.116.277	10.491.990	2.624.287	

Fonte: Pnad anual 2019 e Visdata do Auxílio Emergencial, elaboração própria.

- 26. Confrontando, em termos absolutos, as estimativas aos elegíveis, sobressaem os estados Pará (238.514 beneficiários a menos); Pernambuco (334.609); Rio de Janeiro (521.487); e São Paulo (230.667). Se tomarmos como parâmetro a redução percentual em relação à estimativa, destacamse Acre (37,23%); Amazonas (37,32%); Pará (30,72%); Maranhão (29,36%); Pernambuco (36,21%); Alagoas (47,59%); Rio de Janeiro (45,83%); e Distrito Federal (61,28%).
- 27. Investigando mais detalhadamente os estados apontados acima (Tabela 8), podemos identificar que, no Amazonas, a exclusão se concentra na capital Manaus (99.895 beneficiários a menos); no Pará, no interior do estado (210.330); no Maranhão, no interior do estado (142.299); em Pernambuco, na região metropolitana, exclusive o Recife (147.648) e interior do estado (142.198); em Alagoas, em Maceió (70.481) e interior do estado (78.211); no Rio de Janeiro, na capital (124.756), na região metropolitana, exclusive a capital (261.226) e interior do estado (135.505); e Brasília (95.984). Em termos absolutos, mas não percentuais, vale destacar ainda, na Bahia, Salvador (77.782 beneficiários a menos) e interior do estado (80.323); em Minas Gerais, o interior (147.330); e em São Paulo, região metropolitana exclusive a capital (159.397) e interior do estado (151.481).

Tabela 8 – Diferenças entre estimativas e elegíveis por UF e tipo de área

UF	Capital	Resto da RM (Região Metropolitana, excluindo a capital)	Resto da RIDE (Região Integrada de Desenvolvimento Econômico, excluindo a capital)	Resto da UF (Unidade da Federação, excluindo a região metropolitana e a RIDE)	Total
RO	9.280	0	0	17.356	26.636
AC	15.800	0	0	7.511	23.311
AM	99.895	-1.428	0	16.264	114.731
RR	5.951	0	0	-491	5.460
PA	32.605	-4.421	0	210.330	238.514
AP	4.147	2.333	0	5.176	11.656
TO	-5.559	0	0	-4.531	-10.090
MA	16.182	-4.173	2.606	142.299	156.914
PI	22.062	0	-1.028	14.751	35.785
CE	15.514	31.008	0	56.245	102.767
RN	27.069	320	0	12.734	40.123

Total	632.417	708.530	23.589	1.259.757	2.624.293
DF	95.984	0	0	0	95.984
GO	37.608	25.073	24.347	22.121	109.149
MT	-14.628	-15.256	0	-34.365	-64.249
MS	-25.642	0	0	-33.608	-59.250
RS	8.592	21.201	0	8.908	38.701
SC	-8.886	-2.905	0	43.385	31.594
PR	-12.516	-16.287	0	-38.126	-66.929
SP	-80.211	159.397	0	151.481	230.667
RJ	124.756	261.226	0	135.505	521.487
ES	-2.039	36.877	0	20.238	55.076
MG	38.820	1.120	-2.336	147.330	184.934
BA	77.782	28.005	0	80.323	186.110
SE	18.907	6.938	0	12.664	38.509
AL	70.481	7.826	0	78.211	156.518
PE	44.763	147.648	0	142.198	334.609
PB	15.700	24.028	0	45.848	85.576

Fonte: Pnad anual 2019 e Visdata do Auxílio Emergencial, elaboração própria.

28. Ao se avaliar os resultados por tipo de área, pode-se ver que o maior contingente provável de exclusão se encontra no interior de cada estado (1.259.757), excluindo-se região metropolitana e RIDE. Entretanto, ao se considerar relativamente à população de cada área, a maior incidência de exclusão ocorre nas regiões metropolitanas, exclusive capital (29,47%), versus capital (22,41%), RIDE (17,41%) e interior (16,25%). Logo, as periferias das capitais sofrem proporcionalmente mais com a probabilidade de exclusão.

Análise dos possíveis erros de exclusão por idade

29. A Tabela 9, abaixo, apresenta a distribuição dos beneficiários do Auxílio Emergencial por faixas de idade de quinquênios. Percebe-se que, na população em idade de trabalhar, essas faixas dividem de modo aproximadamente equivalente a população.

Tabela 9 – Comparação entre estimativas e elegíveis por idade

Idade	População	População acumulada	% da população	Estimativa (A)	Elegíveis (B)	Diferenç a absoluta (A - B)	Diferença relativa (A-B)/A
0-4	10.324.539	10.324.539	4,93				
5-9	13.670.785	23.995.324	11,45				
10-14	14.413.367						
15-19	15.713.815			382.344	508.098	-125.754	-32,89%
20-24	16.155.806			1.658.923	1.492.473	166.450	10,03%
25-29	15.329.468			1.361.248	1.143.812	217.436	15,97%
30-34	16.068.117			1.401.887	1.006.082	395.805	28,23%
35-39	16.758.055			1.628.840	1.057.936	570.904	35,05%
40-44	15.699.363			1.490.217	1.077.272	412.945	27,71%
45-49	13.807.680			1.370.505	1.034.107	336.398	24,55%
50-54	13.760.829			1.320.867	1.025.721	295.146	22,34%
55-59	12.634.622			1.138.365	887.044	251.321	22,08%
60-64	10.691.068			802.991	656.511	146.480	18,24%

Secretaria Gerai de Controle Externo Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social

Total	209.496.462	209.496.462	100	13.132.677	10.487.481	2,645,196		
Acima	24.468.948			576.490	598.425	-21.935	-3,80%	

Fonte: Pagamentos do Auxílio Emergencial, elaborado pela DCAD, e Pnad anual 2019, elaboração própria.

- 30. Tendo em vista esta divisão equânime das faixas de idade, diretamente pode-se ver que as estimativas do Auxílio Emergencial apontam que o benefício deixou de ser pago em maiores proporções aos trabalhadores em idade de maior capacidade laboral, dos 20 aos 44 anos. A faixa de 20 a 24 anos é aquela de maior quantidade de beneficiários estimados (1.658.923), provavelmente pela dificuldade de colocação no mercado de trabalho pelos adultos jovens.
- 31. No entanto, para a próxima faixa, de 25 a 29 anos (1.361.248), a estimativa aponta uma redução de possíveis excluídos para, em seguida, aumentar esse contingente faixa a faixa até a de 35 a 39 (1.628.840), passando a decrescer a partir daí. Nas duas faixas que englobam as idades de 30 a 44 anos, encontram-se os maiores riscos de exclusões em termos percentuais e absolutos (1.379.654 possíveis beneficiários estimados a menos), sobretudo na faixa de 35 a 39 anos (570.904 estimados a menos).
- 32. Essa concentração de possíveis exclusões de beneficiários nessas idades intermediárias era esperada, visto que é um grupo populacional com maior probabilidade de estar no mercado de trabalho antes da pandemia e, assim, possui uma volatilidade de vínculo ocupacional maior do que as outras faixas de idade. Portanto, o maior erro de exclusão viria do fato de que não estarem mais empregados com a chegada da pandemia, enquanto o governo por meio de suas bases de dados identificaria apenas vínculos antigos, não concedendo desta forma o Auxílio Emergencial e acarretando erro de exclusão.

Cor ou raça

33. Da população de 209 milhões de pessoas, a grande maioria divide-se entre branco (42,67%) e pardo (46,84%), sobrando menores quantidades para pretos (9,45%), amarelos (0,67%), indígenas (0,37%) e ainda um contingente residual com cor ignorada (Tabela10).

Diferença Diferença População Elegíveis (B) absoluta relativa Raça Estimativa (A) (A - B)(A-B)/A89.399.699 Branca 3.988.672 3.513.622 475.050 11,91% Preta 19.787.999 1.545.030 790.597 754.433 48,83% Amarela 1.395.667 66.974 56.796 10.178 15,20% 7.446.403 Parda 98.121.582 6.084.041 1.362.362 18,30% Indígena 765.305 67.115 46,49% 35.910 31.205 Ignorado 26.211 2.083 -212,77% 6.515 -4.432 209.496.463 Total 13.116.277 10.487.481 2.628.796

Tabela 10 – Comparação entre estimativas e elegíveis por cor/raça

Fonte: Pagamentos do Auxílio Emergencial, elaborado pelo DCAD, e Pnad anual 2019, elaboração própria.

- 34. Da população para o recorte do Auxílio Emergencial do grupo CadÚnico, há uma queda estimada na proporção de brancos que deveriam ser atendidos pelo Auxílio Emergencial, de 42,67% para 30,52% do total da população beneficiada; enquanto há uma elevação para as outras categorias de cor. Isso é esperado uma vez que tradicionalmente a população branca usufrui de melhores condições de vida do que os demais grupos e, portanto, tende a, proporcionalmente, preencher menos os critérios de elegibilidade do Auxílio Emergencial.
- 35. Comparando as estimativas com as quantidades de elegíveis, o maior risco de exclusão foi identificado para os pretos (48,83%) e indígenas (46,49%). Em termos absolutos, possíveis

exclusões ocorrem mais entre pretos (754.433 a menos) e pardos (1.362.362), neste último caso, devido a base deste grupo na população ser maior.

Analfabetismo

36. Da população maior de 18 anos, mais de 11 milhões (7,1%) não são alfabetizados, ou seja, não sabem ou ler ou escrever (Tabela 11). No entanto, segundo a estimativa para o grupo CadÚnico, um percentual maior de não alfabetizados (8,1%), correspondente a 1.067.982 beneficiários, não foram contemplados pelo Auxílio Emergencial, o que é esperado em razão das maiores dificuldades de requerer o benefício por meio de aplicativos.

Tabela 11 – Comparação entre estimativas e elegíveis por alfabetização

Alfabetizado	População	Estimativa	Elegíveis	Diferença absoluta	Diferença relativa
Sim	147.494.794	12.048.295	9.651.828	2.396.467	19,89%
Não	11.210.292	1.067.982	835.641	232.341	21,76%
Total	158.705.086	13.116.277	10.487.469	2.628.808	

Fonte: Pagamentos do Auxílio Emergencial, elaborado pelo DCAD, e Pnad anual 2019, elaboração própria.

37. Em termos absolutos, há uma maior exclusão entre os alfabetizados (2.396.467), pois, afinal de contas, a sua população é muito maior. Todavia, em termos percentuais, chama atenção um percentual maior de exclusão entre os não alfabetizados (21,76% vs 19,89%).

CONCLUSÕES

- 38. Estudos com uso da Pnad constantes de relatórios anteriores estimaram que o público a ser pago do grupo CadÚnico do Auxílio Emergencial deveria ser de 13,1 milhões de pessoas, enquanto que o governo por meio de seus cruzamentos de dados reconheciam apenas 10,5 milhões de beneficiários, o que foi interpretado como um indicativo de exclusão de 2,6 milhões de pessoas. A presente nota metodológica buscou identificar as características desse contingente potencialmente excluído, de forma a colocar luz sobre eventuais fatores causais que possam ter contribuído para essa exclusão. Embora os números analisados correspondam ao primeiro relatório, referentes a dados de abril e maio, e o indicativo de exclusão soma atualmente 3,3 milhões de pessoas com os cancelamentos posteriores dos benefícios, as conclusões gerais da análise empreendida não ficam comprometidas.
- 39. As diferenças entre as estimativas e os pagamentos Auxílio Emergencial, que somam os 2,6 milhões, contemplam até maio um conjunto de pessoas com algumas características socioeconômicas e geográficas que são úteis para antever possíveis causas de exclusão desse grupo de cadastro do Auxílio Emergencial. Esses excluídos são principalmente pessoas pretas (754.433) ou pardas (1.362.362), possuem, majoritariamente, entre 30 e 44 anos de idade (1.379.654) e moram, em maior proporção, na periferia das capitais (708.530) ou no interior dos estados (1.259.757). Além disso, há 2% a mais de excluídos entre os analfabetos no grupo do que entre os alfabetizados. Esse é um perfil de pessoas que estão em idade laboral, porém sem emprego ou em ocupações precárias, pertencentes em maior proporção a minorias de cor, localizadas nas franjas das grandes cidades e nos rincões menos desenvolvidos e com dificuldades próprias de acesso ao Auxílio Emergencial. São pessoas dificeis de serem encontradas pelo Estado brasileiro.
- 40. O erro de exclusão encontrado para o grupo CadÚnico apontado no primeiro relatório, de 2.628.807, deve ser subtraído 320.234 CPFs de beneficiários do Auxílio Emergencial no grupo Extracad que estão inscritos na base do CadÚnico, resultando em um erro de exclusão final de 2.308.773 naquele relatório.
- 41. Desse contingente de 2.308.773 pessoas, 229.244 compõem um grupo com potencial de ingressos na base do CadÚnico. Caso estivessem cadastrados na citada base quando o Auxílio

Emergencial se iniciou, seriam pagos no grupo CadÚnico e não necessitariam acessar o aplicativo para serem pagos pelo grupo Extracad, por meio do qual também não devem ter tido êxito. À luz do perfil de vulnerabilidade que se delineia acima pelas características observadas para essas pessoas, este grupo não deve ter sido identificado nem pelo Auxílio Emergencial, até o mês de maio.

- 42. A outra parcela, de 2.079.529 pessoas, não só seriam potenciais entrantes da base do CadÚnico, como também potenciais beneficiários do PBF. O raciocínio é análogo ao caso anterior, em que, por não poderem ser pagos no grupo CadÚnico, por estarem fora da base, e nem terem conseguido acesso via requerimento por aplicativo no grupo Extracad, o mais provável é que não tenham sido alcançados pelo Auxílio Emergencial, ao menos até o mês de maio.
- 226. Outra análise a que os dados utilizados nas estimativas foram submetidos consistiu na verificação de existência de subnotificação do indicativo do recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) entre os dados amostrados pela Pnad Contínua de 2019. É importante esclarecer que o recebimento do BPC impede o recebimento do Auxílio Emergencial. De fato, constatou-se que, segundo os dados da Pnad, havia 1.865.109 beneficiários de BPC a menos do que os existentes em dezembro de 2019 (4.752.440 2.887.331). Isso implica em uma superestimação dos excluídos, pois se os dados refletissem a quantidade real, muitos não teriam sido considerados elegíveis em função dessa condição.
- 227. Entretanto, como a presença de um beneficiário do BPC em uma família não significa necessariamente que todos os membros dessa família ficam impedidos de receber o Auxílio Emergencial, não seria adequado deduzir do contingente de excluídos todo o valor da diferença encontrado. Uma aproximação razoável do valor a ser deduzido pode ser obtida aplicando-se a mesma proporção entre beneficiários do BPC na Pnad e retidos pelos critérios de elegibilidade por esse motivo nas estimativas, inclusive considerando o efeito do BPC na renda das famílias Constatou-se que 66,5% dos benefícios de BPC presentes nos dados da PNAD motivaram a classificação de requerimentos de Auxílio Emergencial como inelegíveis. Utilizando essa proporção, chega-se à quantidade de 1.240.297, benefícios a serem deduzidos das estimativas. Com essa dedução, os possíveis erros de exclusão, obtém-se a quantidade de 1.068.476 possíveis excluídos, valor apurado tendo como referência o momento em que foi paga a primeira parcela do CadÚnico em abril e maio. Considerando as mudanças ocorridas nos elegíveis do CadÚnico em função de cancelamentos, que foram reduzidos em agosto a 9.482.103, o número de possíveis excluídos se eleva a 2.073.846.
- 43. Por fim, adicionalmente, o pagamento de 2.482.996 beneficiários de Auxílio Emergencial pelo grupo CadÚnico com renda suficiente para percepção do PBF acabou sendo um mecanismo revelador da lista de espera do PBF existente anteriormente ao advento do Auxílio Emergencial. Esse valor se coaduna com a estimativa de cerca de 1 milhão de famílias na lista de espera do PBF apresentada no processo TC 005.998/2020-4 no início do ano.
- 44. É o estudo.

Brasília, 8 de outubro de 2020.

Angelo Henrique Lopes da Silva Assessor - Mat. 4544-6

Apêndice C - Nota Metodológica — Estimativa de possíveis pagamentos indevidos do Auxílio Emergencial

- 1. Esta nota consiste em um memorial de cálculo da estimativa de possíveis pagamentos indevidos de Auxílio Emergencial, considerando, ainda, a instituição do Auxílio Emergencial Residual até dezembro de 2020.
- 2. Para se obter o valor global de possíveis pagamentos indevidos, são consideradas as estimativas das diferenças entre a quantidade atualizada de requerentes considerados elegíveis no processamento oficial da Dataprev e a última estimativa realizada pela equipe com uso da Pnad Contínua (primeira linha), bem como entre a quantidade de famílias monoparentais femininas que vem recebendo o Auxílio Emergencial e a quantidade estimada de famílias monoparentais femininas (segunda linha) separadamente. Segundo dados divulgados no portal do Ministério da Cidadania sobre o Auxílio Emergencial (peça 415), 67,8 milhões de beneficiários foram contemplados, dentre os quais, 10,8 milhões correspondem a mães solteiras que recebem atualmente cotas duplas. As estimativas elaboradas pela equipe apontam, respectivamente, para 60,5 milhões de beneficiários ao total e 4,4 milhões de mães chefes de família. Assim, estima-se possíveis pagamentos indevidos a maior, respectivamente, de 7,3 e 6,4 milhões de cotas.
- 3. A transformação dessas cotas no valor correspondente às cinco parcelas do Auxílio Emergencial pode ser realizada facilmente. Basta realizar a multiplicação entre a quantidade de cotas e o valor correspondente às cinco parcelas de R\$ 600,00, totalizando R\$ 3.000,00.
- 4. Entretanto, a realização de estimativa dos valores a serem pagos a título de Auxílio Emergencial Residual envolve algumas dificuldades práticas em decorrência das mudanças nas regras de elegibilidade e da cessação dos pagamentos no mês de dezembro, fazendo com que apenas parte dos beneficiários sejam contemplados com quatro cotas de R\$ 300,00, sendo que os demais poderão receber três, duas, uma ou nenhuma parcela.
- 5. Em função disso, recorreu-se ao Parecer de Mérito Conjunto Senarc/Secad 1/2020 (peça 409), que estimou o número de beneficiários para cada quantidade de parcelas de um a quatro a serem recebidas de Auxílio Emergencial Residual, valores que constam da terceira coluna da Tabela 1 abaixo. Ao se tomar o público total registrado, conclui-se que a quantidade remanescente de 5,7 milhões de beneficiários do total 67,2 milhões do Auxílio Emergencial não receberão nenhuma parcela do Auxílio Emergencial Residual.

Tabela 1 – Benefício médio do Auxílio Emergencial Residual para cotas simples

Número de parcelas	Valor a receber (R\$) (A) Quantidade de beneficiários (B)		Valor total (R\$) (A X B)		
0	-	5.717.946	-		
1	300,00	2.567.685	770.305.500,00		
2	600,00	5.418.726	3.251.235.600,00		
3	900,00	9.095.733	8.186.159.700,00		
4	1.200,00	44.405.944	53.287.132.800,00		
	Total	67.206.034	65.494.833.600,00		
Valor méd	Valor médio do Auxílio Emergencial Residual (sem cotas duplas)				

Fonte: Elaboração própria a partir de Parecer de Mérito Conjunto Senarc/Secad 1/2020 (peça 409).

6. O valor total a receber de Auxílio Emergencial Residual por todos os beneficiários do Auxílio Emergencial, considerando no cálculo cota simples (R\$ 300,00), deverá ser de aproximadamente R\$ 65,5 bilhões até dezembro. O valor médio desse benefício, ao longo das diversas parcelas a receber, é de R\$ 974,54. Optou-se por utilizar este valor como uma aproximação de quanto cada cota indevida receberá, em média, de Auxílio Emergencial Residual.

7. É importante salientar que não há como precisar de que maneira os beneficiários contemplados indevidamente e as beneficiárias incorretamente consideradas mães chefes de famílias monoparentais distribuem-se em relação à quantidade de parcelas a receber. Portanto, o valor médio calculado na Tabela 1 parte da suposição de que essa distribuição ocorre de maneira razoavelmente uniforme entre o conjunto de beneficiários. A utilização desse valor médio será tão mais válida quanto mais verdadeira for essa suposição.

Tabela 2 – Estimativa de pagamentos indevidos

Estimativa considerada	Elegíveis (A)	Estimativa PNAD (B)	Qtde. de beneficiários indevidos C = (A – B)	Auxílio Emergencial (R\$) (D)	Auxílio Emergencial Residual (R\$) (E)	Pagamento indevido (R\$) = (D + E) x C	
Elegíveis a mais	67.800.241	60.495.540	7.304.701	3.000,00	974,54	29.032.811.663,76	
Mães chefes de família a mais	10.814.303	4.366.365	6.447.938	3.000,00	974,54	25.627.574.567,88	
	Total						

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Cidadania (peças 409 e 415) e da Pnad Contínua de 2019.

8. Destarte, conforme demonstra a Tabela 2, considerando as cinco parcelas de Auxílio Emergencial de abril a agosto (cota simples de R\$ 3.000,00 por beneficiário) e a distribuição de uma a quatro parcelas de Auxílio Emergencial Residual de setembro a dezembro (beneficio médio de R\$ 974,54 por cota), os pagamentos indevidos somarão R\$ 29,03 bilhões, referentes à quantidade excedente de beneficiários; e R\$ 25,63 bilhões, referentes à segunda cota paga a mulheres identificadas como mães chefes de família indevidamente, totalizando R\$ 54,66 bilhões em pagamentos indevidos até dezembro.

Brasília, 30 de outubro de 2020.

Assinado Eletronicamente Fábio Mafra AUFC Matrícula 5081-4 Autor Assinado Eletronicamente Angelo Henrique Lopes da Silva Assessor - Mat. 4544-6 Revisor

Apêndice D - Resumo do monitoramento das deliberações

A tabela abaixo detalha a implementação ou cumprimento das recomendações/determinações dos acórdãos exarados no âmbito destes autos.

Tabela 1 – Status das deliberações

		Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário
Status	Item da	Teor da deliberação
Siuius	deliberação	·
	9.1. (20.2."a")	Determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, <i>inaudita altera pars</i> , aos Ministérios da Defesa e da Cidadania a adoção de providências imediatas e suficientes para cessar a admissão de novos casos de militares ativos, inativos e pensionista como aptos a receberem o auxílio emergencial instituído pela Lei 13.982, de 2 de abril de 2020
	9.1. (20.2."b")	Determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, <i>inaudita altera pars</i> , aos Ministérios da Defesa e da Cidadania a adoção de providências imediatas e suficientes para cancelar os cadastros admitidos, de modo a evitar a continuidade de pagamentos ilegais
Cumprida	9.1. (20.4."b")	Determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno/TCU, que, no prazo de 15 (quinze) dias, informe ao Tribunal as medidas tomadas para apurar eventuais faltas funcionais dos militares que solicitaram deliberadamente o Auxílio Emergencial e para prevenir novas ocorrências de militares envolvidos em solicitações indevidas de benefícios sociais
	9.1. (20.5."a")	Determinar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno/TCU, que, no prazo de 5 (cinco) dias, informe se foi identificada a existência servidores civis federais, estaduais e municipais entre os beneficiários do auxílio emergencial
	9.1. (20.5."b")	Determinar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno/TCU, que, no prazo de 10 (dez) dias, em conjunto com o Ministério da Economia, implemente mecanismo simplificado de ressarcimento de valores envolvidos em pagamentos indevidos do auxílio emergencial
	9.2	Determinar ao Ministério da Cidadania que adote providências para, no prazo de quinze dias após cada pagamento, incluir no Portal da Transparência as informações referentes a todos os cidadãos contemplados com o auxílio, discriminando a informação por município
	9.1. (20.2."c")	Determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, <i>inaudita altera pars</i> , aos Ministérios da Defesa e da Cidadania a adoção de providências imediatas e suficientes para obter o ressarcimento dos valores já pagos irregularmente
Em cumprimento	9.1. (20.3)	Determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Defesa, caso os ressarcimentos não tenham ocorrido até a data de fechamento da folha de pagamento do mês de maio, via Guia de Recolhimento da União (GRU), que seja realizada glosa no mesmo valor recebido pela pessoa que integra a folha, seja ela militar ativo, inativo ou pensionista
	9.1. (20.4."c")	Determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno/TCU, que, no prazo de 15 (quinze) dias, envie ao Ministério da Cidadania e ao Tribunal a lista identificada de militares ativos, inativos e pensionistas que ressarciram e não ressarciram o valor recebido indevidamente
	9.1. (20.4."a")	Determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno/TCU, que, no prazo de 01 (um) dia após o fechamento da folha de pagamento mensal, forneça ao Ministério da Cidadania as bases de

Parcialmente cumprida		dados da folha de pagamento de militares ativos, inativos e pensionistas das Forças Armadas, incluindo informações de rendimento e composição
Cumprida		familiar, para viabilizar a verificação de requisitos da Lei 13.982/2020 em
		requerimentos eventualmente realizados por familiares de militares das
		Forças Armadas
	14	Acórdão 1428/2020-TCU-Plenário
Status	Item da deliberação	Teor da deliberação
Implementada	9.5.1	Recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que inclua nos cruzamentos de dados as bases de folha de pagamento de servidores dos poderes Legislativo e Judiciário federal e de servidores estaduais e municipais, no intuito de verificar renda e composição familiar, com base no § 11 do art. 2º da Lei 13.982/2020
Em implementação	9.2	Recomendar à Casa Civil, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie sistemática de governança para atribuir responsabilidade compartilhada aos Ministérios da Economia, da Cidadania e da Saúde para avaliação de cenários de demanda por proteção social, levando-se em conta o ritmo de retomada da atividade econômica e os protocolos sanitários existentes
	9.3	Recomendar ao Ministério da Cidadania e ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que publiquem relatório conjunto mensal da execução do auxílio emergencial, com informações sobre o atendimento das exigências da Lei 13.982/2020, indicadores de execução física e financeira dos créditos extraordinários destinados ao pagamento do auxílio e avaliação da eficiência e efetividade das medidas de proteção a trabalhadores informais e pessoas em situação de vulnerabilidade social
	9.4.1	Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em conjunto com o Ministério da Cidadania e o Ministério da Economia, que coordene as medidas de proteção social com as medidas de proteção trabalhista e de formalização do mercado de trabalho, de modo a evitar duplicidade, lacuna ou contradição
Não Implementada	9.4.2	Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em conjunto com o Ministério da Cidadania e o Ministério da Economia, que coordene a instituição de mecanismo de prestação de contas anual de renda pelo beneficiário de programas sociais, no intuito de aumentar o nível de responsabilidade social quanto ao atendimento da finalidade desses benefícios
	9.4.3	Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em conjunto com o Ministério da Cidadania e o Ministério da Economia, que coordene o desenvolvimento de mecanismo simplificado de atualização cadastral mensal pelos beneficiários de programas federais de transferência de renda, no intuito de aferir tempestivamente alterações cadastrais importantes para a execução de programas e políticas públicas, a exemplo de alterações de renda e de composição familiar
	9.5.2	Recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que efetue cruzamentos de dados adicionais para mitigar o risco de pagamento indevido na terceira parcela e eventuais pendências de parcelas anteriores, devido à eventual alteração nas condições de elegibilidade do beneficiário, avaliando a viabilidade operacional e a relação custo-beneficio do controle
	9.5.3	Recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso
		III, do Regimento Interno do TCU, que utilize mais efetivamente a rede do



		G' + II ' 1 A' + ^ C' 1 (C) 1 1 1 1
		Sistema Único de Assistência Social (Suas) no processo de cadastramento do auxílio emergencial para o alcance dos trabalhadores com barreiras
		socioeconômicas, como ausência de acesso à internet e dificuldade de leitura
		e entendimento das regras e comandos correspondentes
		Acórdão 1764/2020-TCU-Plenário
Status	Item da deliberação	Teor da deliberação
	9.2.1	Recomendar ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Economia e à
		Controladoria-Geral da União que avaliem a conveniência e oportunidade de
		divulgar na internet a lista de pessoas que tiveram o benefício cessado em
		razão da detecção posterior de pagamento indevido a quem não cumpre os
		requisitos de elegibilidade previstos na Lei 13.982/2020
	9.2.2	Recomendar ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Economia e à
		Controladoria-Geral da União que avaliem a conveniência e oportunidade de
		vincular a retirada do nome de pessoas com benefício bloqueado da lista mencionada a pelo menos uma das seguintes soluções: (i) apresentação de
Não		boletim de ocorrência comprovando que a pessoa na lista foi vítima de fraude
implementada		a partir da utilização de seus dados pessoais; (ii) devolução pelo beneficiário
•		do pagamento indevido do valor recebido; e (iii) procedência de contestação
		de beneficiário que teve o auxílio emergencial bloqueado
	9.2.3	Recomendar ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Economia e à
		Controladoria-Geral da União que avaliem a conveniência e oportunidade de
		realizar campanha de conscientização voltada para informar a população
		sobre: (i) o risco de terem seus dados utilizados indevidamente para solicitar o auxílio emergencial e as providências necessárias nessas circunstâncias; (ii)
		a obrigação legal e moral de devolução do valor recebido indevidamente caso
		o benefício tenha sido bloqueado e não haja contestação; e (iii) a possibilidade
		de contestação de bloqueio de benefício detectado como não elegível
	9.2.4	Recomendar ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Economia e à
		Controladoria-Geral da União que avaliem a conveniência e oportunidade de
		identificar os casos de requerentes do auxílio emergencial que não obtiveram
		resposta pelo site ou pelo aplicativo e informar a essas pessoas a situação de
		seus requerimentos/benefícios, encaminhando ao Tribunal, no prazo de 15 dias, informações sobre as medidas adotadas
		Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário
	Item da	
Status	deliberação	Teor da deliberação
	9.4.1	Recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 250, inciso
Implementada		II, do Regimento Interno do TCU, que elabore e inclua no relatório de que
		trata o § 3° do art. 2° do Decreto Legislativo 6/2020, estimativas do impacto
		sobre os juros que incidirão sobre o aumento do endividamento público,
		decorrente do total das despesas extraordinárias com medidas de resposta à crise causada pela covid-19
	9.3	Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da
		Cidadania, ao Ministério da Economia e ao Ministério da Saúde, com
		fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que
		elaborem e divulguem avaliação integrada de risco sanitário, econômico e
		social para fundamentar a demanda por proteção social e a possível
	0.12	necessidade de prorrogação do auxílio emergencial
	9.4.2	Recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 250, inciso
Em		II, do Regimento Interno do TCU, que elabore e inclua no relatório de que trata o § 3º do art. 2º do Decreto Legislativo 6/2020, estimativas da demanda
implementação		por proteção social e de público-alvo que necessita de ações de transferência
imprementação		de renda e do impacto do seu atendimento nos gastos do governo, em âmbito
		nacional e, se possível, regional, considerando cenários diferenciados de
	1	

	perda de renda decorrente da pandemia da covid-19 e possíveis valores das
	prestações mensais
9.5.3	Recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que ao definir o Demonstrativo de Execução Físico-Financeira (DEFF) a ser utilizado para a prestação de contas da utilização dos recursos de que tratam as Portarias 369/2020 e 378/2020, do Ministério da Cidadania, inclua questões específicas relacionadas às ações socioassistenciais e à estruturação da Rede SUAS capazes de atestar a boa e regular aplicação dos recursos federais nas ações mais relevantes, a exemplo de itens que demonstrem as aquisições de equipamentos de proteção individual (EPI) e de alimentos, bem como de ações socioassistenciais visando ao enfrentamento da pandemia, como listado no art. 2º da Portaria 369/2020 do Ministério da Cidadania
9.5.1	Recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que aprimore os mecanismos de controle para a correta identificação da composição familiar dos domicílios, por meio da integração de procedimentos automatizados, remotos e visitas in loco das equipes técnicas dos Centro de Referências de Assistência Social (Cras), nas situações que assim o exigirem
9.5.2	Recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que passe a utilizar a Rede SUAS para a recepção de contestações visando à revisão do indeferimento dos requerimentos de Auxílio Emergencial
9.2 (alterada pelo item 9.1 do Acórdão 2422/2020- TCU- Plenário)	Determinar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, a partir da data da publicação desta deliberação, realize verificação mensal de elegibilidade dos beneficiários do auxílio emergencial, cessando os pagamentos quando detectado descumprimento dos requisitos legais previstos, no mínimo, nos incisos II e III do art. 2º da Lei 13.982/2020, em consonância ao disposto no art. 50, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e dos arts. 37 e 203 da Constituição Federal Com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer e acolher os embargos de declaração, conferindo-lhes, excepcionalmente, efeitos infringentes, para prorrogar o prazo para o cumprimento da determinação questionada, estabelecendo-se que as verificações mensais de que trata o subitem 9.2 do Acórdão 2.282/2020-TCU-Plenário devem ser realizadas a partir de 1º de outubro de 2020, sem prejuízo dos processamentos e pagamentos em andamento até a data da efetiva implementação desse novo procedimento
	9.5.1 9.5.2 9.2 (alterada pelo item 9.1 do Acórdão 2422/2020-TCU-

Fonte: Elaboração própria

Apêndice E - Lista de Siglas

AECI - Assessoria Especial de Controle Interno

AGU - Advocacia-Geral da União

BEM – Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda

BPC - Beneficio de Prestação Continuada

CadÚnico - Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal

Caged - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

Caixa - Caixa Econômica Federal

Cofin/STN - Coordenação de Programação Financeira, da Secretaria do Tesouro Nacional

Coopera - Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

Cras - Centros de Referência de Assistência Social

Creas- Centro de Referência Especializado da Assistência Social

Dataprev - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

Decau – Departamento do Cadastro Único

DEPEN/MJ – Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública

DF – Distrito Federal

DPU - Defensoria Pública da União

EM – Exposição de Motivos

EPI – Equipamento de Proteção Individual

EUA – Estados Unidos da América

Extracad – Não inscritos no CadÚnico

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

FT – Força de Trabalho

GIAC-COVID-19 - Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19

GPS - Guia da Previdência Social

GPTE - Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos

GRU - Guia de Recolhimento da União

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

Ipea – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física

Loas - Lei Orgânica da Assistência Social

MCid - Ministério da Cidadania

ME - Ministério da Economia

MEI – Microempreendedor individual

MP – Medida Provisória

MP/TCU – Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

NAT – Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMS – Organização Mundial de Saúde

PBF - Programa Bolsa Família

PEAAC - Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19

PGFN - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PIB - Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

Pnad Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

Rais - Relação Anual de Informações Sociais

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

Sagi - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Secad - Secretaria Nacional do Cadastro Único

SecexPrevi - Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social

Senarc - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SGFT - Secretaria de Gestão de Fundos e Transferência

Siafi - Sistema de Administração Financeira do Governo Federal

Siape - Sistema Integrado de Administração de Pessoal

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SPOG - Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança

Sirc - Sistema Nacional de Informações de Registro Civil

Sisobi - Sistema de Controle de Óbitos

SSA - Social Security Administration

SSI - Suplemental Security Income

STI - Subsecretaria de Tecnologia da Informação

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TCU - Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UF – Unidade da Federação

Apêndice F - Normas que se relacionam com a concessão do Auxílio Emergencial e à Assistência Social

Normas sobre a concessão e a manutenção do Auxílio Emergencial

Normativo	Assunto
Lei 13.982, de 2 de abril de 2020, art. 2°	Estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), com a instituição do Auxílio Emergencial
Lei 13.998, de 14 de maio de 2020	Promove mudanças no Auxílio Emergencial, alterando a Lei 13.982/2020
Medida Provisória 1.000, de 2 de setembro de 2020.	Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
Decreto 10.316, de 7 de abril de 2020	Regulamenta o Auxílio Emergencial
Decreto 10.398, de 16 de junho de 2020	Define a base do Cadastro Único a ser utilizada para pagamento do Auxílio Emergencial, alterando o Decreto 10.316/2020
Decreto 10.412, de 30 de junho de 2020	Prorroga o período de pagamento do Auxílio Emergencial, alterando o Decreto 10.313/2020
Decreto 10.88, de 16 de setembro de 2020	Regulamenta a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, que institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, e dá outras providências.
Portaria 351 GM/MC, de 7 de abril de 2020	Regulamenta os procedimentos a respeito do Auxílio Emergencial tratados no Decreto 10.316/2020
Portaria 391 GM/MC, de 22 de maio de 2020	Institui a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato Caixa, celebrado entre a União, por meio do Ministério da Cidadania, e a Caixa Econômica Federal, para o período de 8/4/2020 a 7/1/2021.
Portaria 394 GM/MC, de 29 de maio de 2020	Dispõe sobre as competências, o fluxo dos processos e o arranjo de governança relativos ao pagamento do Auxílio Emergencial no âmbito do Ministério da Cidadania.
Portaria 408 GM/MC, de 8 de junho de 2020	Institui o Comitê Gestor do Auxílio Emergencial no âmbito do Ministério da Cidadania.
Portaria 413 GM/MC, de 15 de junho de 2020	Dispõe sobre o calendário de pagamentos e saques do Auxílio Emergencial.
Portaria 428 GM/MC, de 25 de junho de 2020	Dispõe sobre o calendário de pagamentos e saques do Auxílio Emergencial.
Portaria 423 GM/MC, de 19 de junho de 2020	Dispõe acerca da contestação extrajudicial relativa aos indeferimentos de requerimentos de Auxílio Emergencial no âmbito da Defensoria Pública da União (DPU), por meio de comprovação documental.
Portaria 491 GM/MC, de 16 de setembro de 2020	Regulamenta os procedimentos de que trata o Decreto nº 10.488/2020, a respeito do auxílio emergencial residual instituído pela Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020.

Normas sobre o enfrentamento da Covid-19 relacionadas à Assistência Social

Normativo	A counto
	Assunto
Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020	Dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.
Medida Provisória 926, de 20 de março de 2020	Dispõe sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, alterando a Lei 13.979/2020.
Portaria 335 GM/MC, de 20 de março de 2020	Estabelece medidas emergenciais na gestão do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), em decorrência da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN).
Portaria 387 GM/MC, de 15 de maio de 2020	Acrescenta medidas emergenciais na gestão do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único em decorrência da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), alterando a Portaria GM/MC 335/2020.
Portaria 337 GM/MC, de 24 de março de 2020	Dispõe acerca de medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, Covid-19, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.
Portaria 369 GM/MC, de 29 de abril de 2020	Dispõe sobre o repasse financeiro emergencial de recursos federais para a execução de ações socioassistenciais e estruturação da rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, devido à situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em decorrência de infecção humana pelo novo coronavírus, Covid-19.
Portaria 398 GM/MC, de 5 de junho de 2020	Altera a Portaria GM/MC 369/2020.
Portaria 378 GM/MC, de 7 de maio de 2020	Dispõe sobre repasse de recurso extraordinário do financiamento federal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para incremento temporário na execução de ações socioassistenciais nos estados, Distrito Federal e municípios devido à situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), decorrente do coronavírus, Covid-19.
Portaria 385 GM/MC, de 13 de maio de 2020	Dispõe sobre o repasse financeiro emergencial de recursos federais para a operacionalização de ações de incremento à segurança alimentar e nutricional aos usuários do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no âmbito da União, dos Estados, Distrito Federal e municípios, devido à situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em decorrência de infecção humana pelo novo coronavírus, Covid-19.
Portaria 419 GM/MC, de 22 de junho de 2020.	Dispõe acerca de excepcionalidades para a preservação das entidades de assistência social no âmbito da rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) face ao estado de emergência de saúde pública de importância nacional decorrente do coronavírus (Covid-19).
Portaria 95 SNAS/SEDES/MC, de 3 de julho de 2020	Dispõe sobre as programações financeiras originárias de emendas parlamentares executadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no exercício de 2020, por meio do Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias (SIGTV)
Portaria 427 GM/MC, de 29 de junho de 2020	Posterga a retomada dos procedimentos de inscrição no Cadastro Único parta Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).
Resolução 6 CC/PR Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid 19, de 2 de junho de 2020	Institui Grupo de Trabalho para a Consolidação das Estratégias de Governança e Gestão de Riscos do Governo Federal em resposta aos impactos relacionados ao coronavírus, no âmbito do Comitê de Crise da Covid-19.

Apêndice G - Lista de ilustrações

Lista de Figuras

Figura 1 – Condições de elegibilidade do Auxílio Emergencial	
1 1241a 2 - Dayos consonuados dos cadasitos cicerveis bagos aic agosió de 2020	
Figura 3 – Quantidade de cadastros considerados elegíveis em agosto de 2020	
Figura 4 – Auxílio Emergencial - Orçamento consignado e valores pagos e a pagar acumulados	
Figura 5 – Percentual de pessoas que vivem com menos de US\$ 1,9 por dia	
Figura 6 – Percentual de pessoas que vivem com menos de US\$ 5,5 por dia	
Figura 7 – Percentual das transferências de renda condicionadas em relação ao total da renda dos beneficiários – 2	
a 2018	
Figura 8 – Redução percentual média da pobreza em decorrência da transferência de renda condicionada - 2010 a	0
2018	21
Figura 9 – Força de trabalho e ocupados – 2020 (milhões de pessoas).	
Figura 10 – Ocupados formais e informais – 2020 – (milhões de pessoas)	
Figura 11 – Taxa de desemprego e nível de ocupação – 2020	
Figura 12 – Proporção populacional de Auxílio Emergencial por taxa de informalidade por UF – 2020	
Figura 13 – Cumprimento das determinações e recomendações do TCU	
Lista de Tabelas	
	6
Tabela 1 – Conteúdo resumido dos relatórios de acompanhamento	
Tabela 1 – Conteúdo resumido dos relatórios de acompanhamento	10
Lista de Tabelas Tabela 1 – Conteúdo resumido dos relatórios de acompanhamento	10
Tabela 1 – Conteúdo resumido dos relatórios de acompanhamento	10
Tabela 1 – Conteúdo resumido dos relatórios de acompanhamento Tabela 2 – Auxílio Emergencial pago nos meses de abril a agosto de 2020	101112
Tabela 1 – Conteúdo resumido dos relatórios de acompanhamento Tabela 2 – Auxílio Emergencial pago nos meses de abril a agosto de 2020	101112
Tabela 1 – Conteúdo resumido dos relatórios de acompanhamento Tabela 2 – Auxílio Emergencial pago nos meses de abril a agosto de 2020	101112
Tabela 1 – Conteúdo resumido dos relatórios de acompanhamento Tabela 2 – Auxílio Emergencial pago nos meses de abril a agosto de 2020. Tabela 3 – Cotas do Auxílio Emergencial pagas nos meses de abril a agosto de 2020 Tabela 4 - Benefícios cancelados até o final de agosto Tabela 5 – Auxílio Emergencial pago até agosto de 2020 por decisões judiciais e deferimento de contestações extrajudiciais Tabela 6 – Despesas operacionais do Auxílio Emergencial contratadas e pagas até agosto Tabela 7 – Características de programas de transferência de renda condicionados em um conjunto de países selecionados da América Latina	10 12 13 14
Tabela 1 – Conteúdo resumido dos relatórios de acompanhamento Tabela 2 – Auxílio Emergencial pago nos meses de abril a agosto de 2020. Tabela 3 – Cotas do Auxílio Emergencial pagas nos meses de abril a agosto de 2020 Tabela 4 - Benefícios cancelados até o final de agosto Tabela 5 – Auxílio Emergencial pago até agosto de 2020 por decisões judiciais e deferimento de contestações extrajudiciais Tabela 6 – Despesas operacionais do Auxílio Emergencial contratadas e pagas até agosto Tabela 7 – Características de programas de transferência de renda condicionados em um conjunto de países selecionados da América Latina Tabela 8 – Estimativa Pnad comparada com elegíveis do Auxílio Emergencial	10 12 13 14 19
Tabela 1 – Conteúdo resumido dos relatórios de acompanhamento Tabela 2 – Auxílio Emergencial pago nos meses de abril a agosto de 2020. Tabela 3 – Cotas do Auxílio Emergencial pagas nos meses de abril a agosto de 2020 Tabela 4 - Benefícios cancelados até o final de agosto Tabela 5 – Auxílio Emergencial pago até agosto de 2020 por decisões judiciais e deferimento de contestações extrajudiciais Tabela 6 – Despesas operacionais do Auxílio Emergencial contratadas e pagas até agosto Tabela 7 – Características de programas de transferência de renda condicionados em um conjunto de países selecionados da América Latina	101213141938

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Estatísticas Fiscais:** notas para a imprensa 30.9.2020. Brasília, 2020. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/docs_estatisticasfiscais/Nota%20para%20a%20Imprensa%20-%20Estat%C3%ADsticas%20Fiscais.pdf >. Acesso em: 20 de out. 2020.

BANCO MUNDIAL. *Saving Lives, Scaling-up Impact and Getting Back on Track*: World Bank Group COVID-19 Crisis Response Approach Paper. S. loc., 2020. Disponível em: http://documents1.worldbank.org/curated/en/136631594937150795/pdf/World-Bank-Group-COVID-19-Crisis-Response-Approach-Paper-Saving-Lives-Scaling-up-Impact-and-Getting-Back-on-Track.pdf >. Acesso em: 16 de out. 2020

BANCO MUNDIAL. *The Atlas of Social Protection. Indicators of Resilience and Equity. S. loc.* 2020. *Disponível em:* < https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire >. Acesso em: 16 de out. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi). **Auxílio Emergencial**. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/index.php?g=2. Brasília, 2020. Acesso em: 8 de out. 2020.

CECCHINI, S.; ATUESDA, B. *Conditional cash transfer programmes in Latin America and the Caribbean Coverage and investment trends* – *Social Policies Series 224* – ECLAC – Nações Unidas, Santiago, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (Pnad) anual 2019**. Disponível em: . Acesso em: 16 de out. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Ipea propõe medidas de apoio financeiro a famílias de baixa renda durante a pandemia**. Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35406&Itemid=9 >. Acesso em: 8 de out. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. *Non-contributory Social Protection Programmes Database*: Latin America and the Caribbean – Conditional Cash Transfers Programmes. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) – Observatory on Social Development. 2020.

ROSSI, Mariana. **Governo Bolsonaro não explica tamanho real da fila do Bolsa família:** segundo cálculos, demanda reprimida deveria estar perto de 1,7 milhões de família, três vezes mais do que o número divulgado pelo Ministério da Cidadania. El País, São Paulo, 31 de jan. 2020. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2020-01-31/governo-bolsonaro-nao-explica-tamanho-real-da-fila-do-bolsa-familia.html >. Acesso em: 21 de out. 2020.

VALFRÉ, Vinícius; FERNANDES, Adriana. **Fila do Bolsa Família já tem 3,5 milhões de pessoas;** municípios voltam a dar cesta básica. Estadão, Brasília, 18 de fev. 2020. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fila-do-bolsa-familia-ja-tem-3-5-milhoes-de-pessoas-municipios-voltam-a-dar-cesta-basica,70003201822. Acesso em: 21 de out. 2020.